

**JAQUELINE LAURINO JORIS**

**GESTÃO PARTICIPATIVA EM TERRITÓRIOS RURAIS: CASO DOS  
COLEGIADOS NOS TERRITÓRIOS DA GRANDE DOURADOS E DA  
REFORMA, MATO GROSSO DO SUL**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL  
MESTRADO ACADÊMICO  
CAMPO GRANDE – MS  
2012**

**JAQUELINE LAURINO JORIS**

**GESTÃO PARTICIPATIVA EM TERRITÓRIOS RURAIS: CASO DOS  
COLEGIADOS NOS TERRITÓRIOS DA GRANDE DOURADOS E DA  
REFORMA, MATO GROSSO DO SUL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Local – Mestrado Acadêmico da Universidade Católica Dom Bosco, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Local, sob orientação do professor Doutor Olivier François Vilpoux.

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL  
MESTRADO ACADÊMICO  
CAMPO GRANDE – MS  
2012**

### Dedicatória

Ao Tiago por ter permanecido ao meu lado me incentivando a percorrer este caminho, me encorajando nas horas difíceis e me aplaudindo nos momentos de conquista.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pela presença constante em minha vida.

Meus pais, Maria e João e minha irmã Cristiane por todo amor, carinho e apoio e pelo exemplo de otimismo e confiança depositados em mim.

A minha amiga Fabíola pelo apoio, companheirismo e momentos de alegria.

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para o meu desenvolvimento profissional e pessoal.

## RESUMO

As relações territoriais possuem grande importância no apoio ao desenvolvimento local e ao desenvolvimento de projetos nos Territórios Rurais. Elas facilitam a implantação de estratégias de desenvolvimento sustentável nos espaços rurais de maior demanda social, com a participação da sociedade civil local. O objetivo da pesquisa foi avaliar as relações entre os membros dos Colegiados Territoriais e definir as variáveis que influenciam a presença de ações coordenadas e comunitárias. A pesquisa focalizou-se nos territórios Rurais da Grande Dourados e da Reforma, no estado do Mato Grosso do Sul. Os dados coletados são provenientes do SGE (Sistema de Gestão Estratégica), uma ferramenta de informação sobre os territórios que a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrária (MDA) disponibiliza para os Colegiados Territoriais e os diferentes gestores de Política de Desenvolvimento Territorial. Nos Territórios Rurais pesquisados, o envolvimento e a participação dos atores na gestão de projetos que beneficiem a comunidade local apresentam-se bastante reduzidos e limitados a poucas pessoas, essencialmente órgãos do poder público. A ação dos Colegiados não é integrada, uma vez que muitos de seus membros não se interessam em participar e quando participam, preocupam-se essencialmente com os interesses particulares de seus municípios. Os resultados demonstram que os objetivos da criação dos Territórios Rurais pelo MDA, que visam a implantação de estratégias de desenvolvimento sustentável nos espaços rurais de maior demanda social, com a participação em rede dos atores sociais locais, enfrentem grandes dificuldades. As relações territoriais de articulação entre os diversos atores territoriais institucionais e de entidades de representação coletiva possuem grande importância para o desenvolvimento local nos Territórios Rurais. O modelo de análise utilizado na pesquisa foi inspirado da Nova Economia das Instituições – NEI e da sociologia econômica. Ao considerar os fatores que influenciam a escolha dos arranjos institucionais entre os membros dos Colegiados nos Territórios Rurais pesquisados, é possível entender melhor as dificuldades de organização dos Colegiados, identificar as ações que poderiam favorecer um maior envolvimento dos atores e facilitar a integração na forma de um arranjo institucional em rede. Na análise verifica-se que os tipos de projetos desenvolvidos nos Territórios Rurais não favorecem a integração dos municípios. Nesse sentido, não existe nenhuma vantagem para os membros dos Colegiados colaborarem numa rede, para o desenvolvimento conjunto do território. A participação integrada dos membros do Colegiado tem que ser vista como um dos principais constituintes das estratégias de desenvolvimento territorial. A análise foi realizada em um Estado e em dois territórios rurais. Seria interessante ampliar a pesquisa em outros territórios e regiões, pois cada território possui suas especificidades e dinâmicas territoriais distintas. A integração entre os membros dos colegiados territoriais e os fatores que influenciam a interação entre eles, na forma de um arranjo cooperativo em rede, podem variar em cada Território, uma vez que a origem, costumes e características políticas nas comunidades podem ser diferentes.

**Palavras-chaves:** Desenvolvimento participativo, redes sociais, territorialidade, arranjos institucionais, Capital social, Confiança, Instituições.

## ABSTRACT

Territorial relations are of great importance in supporting local development and development projects in Rural Areas. They facilitate the implementation of sustainable development strategies in rural areas of greater social demand, with the participation of local civil society. The objective of the research was to evaluate the relationships between the members of Territorial Collegiate and define the variables that influence the presence of coordinated actions between these actors. The survey focused in the territories of the *Grande Dourados* and *Da Reforma* in the state of Mato Grosso do Sul. The data are from SGE (Strategic Management System), a tool for information about the territories developed by the Department of Territorial Development from the Ministry of Agrarian Development (MDA). In the Rural Areas surveyed, the involvement and participation of stakeholders in the management of projects that benefit the local community was quite small and limited to a few people, mainly government agencies. The action of the Collegiate is not integrated into the territory, since many of its members are not interested in collective actions. The implemented projects are targeted specifically for municipalities, without territorial integration. The results demonstrate that the objectives of the creation of Rural Territories by MDA, which aims at implementing sustainable development strategies in rural areas of greater social demand, with the participation of local stakeholders, face great difficulties. The territorial articulation between the various institutional actors and territorial collective representative bodies have great importance for local development in Rural Areas. The analysis model used in this research was inspired by the New Institutional Economics - NIE and economic sociology. When considering the factors that influence the choice of institutional arrangements among members of the Collegiates in Rural Areas surveyed, it is possible to better understand the difficulties of organization in network arrangements, to identify actions that could promote greater involvement of stakeholders and facilitate territorial integration. The analysis shows that the types of projects developed in Rural Areas do not favor the integration of municipalities. In this sense, there is no advantage to members of Collegiate for collaboration. The integrated participation of members of the Collegiate must be seen as a key point for territorial development strategies. The analysis was performed in a state and in two rural areas. It would be interesting to extend the research in other territories and regions, as each region has its specific and distinct territorial dynamics. The integration between the members of the territorial Collegiate and the factors that influence the interaction between them can vary in each Territory, since the origin, customs, and political characteristics within communities can be different.

**Keywords:** Participatory development, social networking, territoriality, institutional arrangements, Capital, Trust, Institutions.

## **LISTA DE SIGLAS**

|        |  |
|--------|--|
| CNPq   | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  |
| CONSAD | Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local       |
| MDA    | Ministério do Desenvolvimento Agrário                          |
| MDS    | Ministério do Desenvolvimento Social                           |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar    |
| PRONAT | Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais |
| PTDRS  | Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável         |
| SDT    | Secretaria de Desenvolvimento Territorial                      |
| SGE    | Sistema de Gestão Estratégica                                  |

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| <b>Figura 1</b> – Ciclo de planejamento e gestão dos colegiados nos territórios.....   | 12 |
| <b>Figura 2</b> – Localização dos Territórios Rurais no Estado do Mato Grosso do Sul .....   | 14 |
| <b>Figura 3</b> – Variáveis que influenciam a adoção dos arranjos institucionais.....  | 27 |
| <b>Artigo 1</b> – Interação dos membros dos Colegiados nos Territórios Rurais do Mato Grosso do Sul.....   | 36 |
| <b>Figura 1</b> – Formas de seleção dos membros dos Colegiados nos territórios pesquisados em 2011 .....   | 50 |
| <b>Figura 2</b> – Mecanismos utilizados para a tomada de decisão nos colegiados pesquisados em 2011 .....  | 51 |
| <b>Figura 3</b> – Mecanismos de comunicação utilizados pelo Colegiado dos territórios pesquisados em 2011 .....  | 53 |
| <b>Figura 4</b> – Participação dos beneficiários dos territórios da Grande Dourados e da Reforma na elaboração dos projetos territoriais em 2011 ..... | 55 |
| <b>Figura 5</b> – Fase do projeto dos territórios da Grande Dourados e da Reforma que contaram com a participação dos beneficiários em 2011 .....      | 56 |
| <b>Figura 6</b> – Principais elementos considerados importantes para a sustentabilidade de projetos nos territórios pesquisados em 2011 .....          | 57 |
| <b>Figura 7</b> – Elaboração dos projetos realizados nos territórios pesquisados em 2011.....  | 58 |
| <b>Figura 8</b> – Estratégia de monitoramento e controle social dos projetos pesquisados em 2011.....  | 59 |
| <b>Artigo 2</b> – Fatores que influenciam a interação dos membros dos Colegiados nos Territórios Rurais: exemplo do Mato Grosso do Sul.....            | 64 |
| <b>Figura 1</b> – Variáveis que influenciam a adoção dos arranjos institucionais.....  | 82 |
| <b>Figura 2</b> – Nível de escolaridade dos representantes dos Colegiados nos territórios.....   | 87 |



|   |    |
|---|----|
| <b>Figura 3</b> – Origem dos membros que compõem os Colegiados nos territórios .....  | 89 |
| <b>Figura 4</b> – Tempo de moradia dos membros dos Colegiados nos territórios .....   | 90 |
| <b>Figura 5</b> – Idade dos membros dos Colegiados nos territórios do Mato Grosso do Sul pesquisados.....                                   | 91 |
| <b>Figura 6</b> – Profissão dos membros dos Colegiados nos territórios do Mato Grosso do Sul pesquisados.....                               | 91 |
| <b>Figura 7</b> – Arranjos institucionais existentes entre os membros dos Colegiados nos territórios do Mato Grosso do Sul pesquisados..... | 92 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| <b>Tabela 1</b> - Estimativa de evolução e abrangência do programa território da cidadania entre 2007 e 2010 ..... | 11 |
| <b>Tabela 2</b> - Estimativa de evolução e abrangência do programa território da cidadania entre 2007 e 2010 ..... | 44 |

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| I. INTRODUÇÃO .....  | 1  |
| II. TERRITÓRIOS RURAIS .....   | 6  |
| 2.1. Território e territorialidade .....   | 6  |
| 2.2. Programa Territórios Rurais .....   | 10 |
| 2.3. Territórios Rurais no Mato Grosso do Sul .....  | 13 |
| III. ARRANJOS INSTITUCIONAIS .....   | 16 |
| 3.1. Arranjos institucionais .....   | 16 |
| 3.2. Escolha dos Arranjos Institucionais .....   | 18 |
| 3.2.1. Variáveis abordadas pela Economia dos Custos de Transação – ECT .....                                       | 18 |
| 3.2.2. Papel das instituições .....  | 21 |
| 3.3. Modelo de análise adotado na pesquisa .....   | 26 |
| IV. METODOLOGIA .....  | 30 |
| V. RESULTADOS E DISCUSSÕES .....   | 35 |
| Artigo 1 - Gestão Participativa entre os membros dos Colegiados nos Territórios Rurais do Mato Grosso do Sul ..... | 36 |
| I. Introdução .....  | 36 |
| II. Fundamentação Teórica .....  | 39 |
| 2.1. Território e territorialidade .....   | 40 |
| 2.2. Programa Território Rurais .....  | 43 |
| III. Metodologia .....   | 46 |
| IV. Resultados e discussão .....   | 49 |
| 4.1. Envolvimento na política territorial .....  | 49 |
| 4.1.1. Participação do Colegiado .....   | 49 |
| 4.1.2. Integração dos Colegiados com as comunidades que representam .....  | 52 |
| 4.2. Participação efetiva nas ações dos projetos implantados nos territórios .....                                 | 54 |
| 4.2.1. Participação nos projetos .....   | 54 |
| 4.2.2. Abrangência territorial dos projetos .....  | 57 |
| V. Considerações Finais .....  | 60 |

|   |     |
|---|-----|
| VI. Referências Bibliográficas .....  | 61  |
| Artigo 2- Fatores que influenciam a implantação de um arranjo cooperativo em rede entre os membros dos Colegiados nos Territórios Rurais: exemplo do Mato Grosso do Sul ..... | 64  |
| I. Introdução .....   | 64  |
| II. Territórios Rurais do Mato Grosso do Sul e participação dos membros dos Colegiados.....   | 67  |
| 2.1. Territórios Rurais .....   | 67  |
| 2.2. Participação dos membros dos Colegiados na gestão dos territórios do Mato Grosso do Sul .....  | 69  |
| 2.2.1. Envolvimento nas atividades políticas .....  | 69  |
| 2.2.2. Participação efetiva da Comunidade nos projetos territoriais .....   | 70  |
| A participação efetiva nos projetos implantados nos territórios .....   | 70  |
| III. Referencial bibliográfico.....   | 71  |
| 3.1. Arranjos Institucionais .....  | 72  |
| 3.2. Escolha dos Arranjos Institucionais.....   | 74  |
| 3.2.1. Variáveis abordadas pela Economia dos Custos de Transação – ECT .....  | 74  |
| 3.2.2. Papel das Instituições .....   | 76  |
| 3.2.3. Relação de Confiança.....  | 77  |
| 3.2.4. Capital Social .....   | 79  |
| IV. Modelo de análise adotado na pesquisa .....   | 81  |
| V. Resultados e discussão .....   | 84  |
| 5.1. Dependência entre os membros dos Colegiados Territoriais.....  | 84  |
| 5.1.1. Existência de dependência entre os membros dos Colegiados .....  | 84  |
| 5.1.2. Percepção da dependência.....  | 86  |
| 5.2. Especificidade dos Ativos.....   | 87  |
| 5.3. Instituições e Capital Social.....   | 89  |
| VI. Considerações finais .....  | 92  |
| VII. Referencias. ....  | 94  |
| V. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 98  |
| VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....  | 100 |
| VII. ANEXOS .....   | 105 |
| Anexo 1 – Questionário de Acompanhamento da Gestão dos Colegiados Territoriais.....   | 105 |
| Anexo 2 – Questionário de Avaliação dos Projetos de Investimento.....   | 110 |
| Anexo 3 – Questionário sobre o perfil dos integrantes do Colegiado nos territórios .....  | 124 |

## **I. INTRODUÇÃO**

Nos últimos anos aumentou o interesse pela dimensão espacial dos fenômenos socioeconômicos, interesse baseado na dinâmica do desenvolvimento territorial e das relações coletivas. A abordagem da gestão social dos territórios, focada nos processos de desenvolvimento territorial, introduz o conceito de governança territorial, em referencia ao conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente em gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais (DALLABRIDA, 2007).

De acordo com o autor, a governança territorial pode ser compreendida como o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão do desenvolvimento territorial. Entende-se que é através de processos de concertação social que a sociedade de uma determinada região, ou território, organizada em suas redes de poder socioterritorial, constrói consensos mínimos, os quais representem as decisões acordadas naquele momento.

Para Delgado et al. (2007) o desenvolvimento territorial é ligado à forma como o Estado atua no espaço nacional, ou seja, como se articulam as decisões públicas em todas as escalas da organização administrativa. Para os autores, as políticas territoriais foram estruturadas com o propósito de oferecerem soluções inovadoras frente aos desafios da sociedade e da economia nacional, tais como a pobreza, a desigualdade regional, com a necessidade de um desenvolvimento sustentável que considera os aspectos econômicos, sociais e ambientais.

O aumento da complexidade nas sociedades modernas torna necessária a participação cada vez maior da sociedade civil, o que facilita a mudança de uma governança centralizada para uma governança mais focalizada no território, baseada no aumento do poder de decisão dos indivíduos sobre as atividades nas suas comunidades.

Diante do potencial de desenvolvimento das dinâmicas locais agrupadas em espaços territoriais, surge a necessidade da implementação de ações governamentais. É

possível citar programas como os CONSADs (Consórcio de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento), que foram criados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para promover o Desenvolvimento Territorial, com ênfase nas ações de Segurança Alimentar e Nutricional voltadas prioritariamente às famílias abaixo da linha de pobreza (MDS, 2008). Um dos objetivos dos CONSADs é articular e estimular iniciativas locais para o desenvolvimento de propostas de produção de alimentos e geração de trabalho e renda que respeitem as especificidades locais.

É também possível citar o programa Territórios Rurais, proposta do Governo Federal sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrária (MDA) para implantar ações que garantem o atendimento às necessidades básicas da população rural, bem como ampliar oportunidades de geração de renda nos territórios.

Segundo o MDA, o programa passa pela articulação e a gestão descentralizada e participativa de ações para alcançar o desenvolvimento social e sustentável das populações que vivem em territórios rurais de todo o país. Tem como objetivo apoiar e fortalecer, nos territórios selecionados, capacidades sociais de autogestão dos processos de promoção do desenvolvimento, nos quais as próprias organizações dos agricultores familiares e dos trabalhadores rurais protagonizem as iniciativas.

Trata-se de uma ação de Estado dirigida para regiões rurais, nas quais se constroem, historicamente, relações de pertencimento e identidades culturais e geográficas. Para que este processo ganhe força e densidade, foram e estão sendo criados, através o programa Territórios Rurais, mecanismos institucionais para o estímulo e o apoio à participação dos atores dos territórios, para que possam discutir e deliberar publicamente sobre políticas, programas e projetos que afetam diretamente suas vidas.

Os territórios com mais chances de uma inserção positiva no processo de globalização não são os que contam com recursos genéricos (terra, energia, trabalho barato), cujo valor tende a cair com a redução nos custos dos transportes, das comunicações e das matérias-primas. É a capacidade de valorizar os recursos locais e, sobretudo, de criar um ambiente propício à colaboração entre os diversos segmentos produtivos e entre campo e cidade, que vai decidir o destino de cada região (RESQUIER-DESJARDINS, 2002).

De acordo com o documento “Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural no Brasil” (MDA/SDT, 2005), a decisão do governo brasileiro em propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável a partir da

abordagem territorial é resultado de um processo de acúmulo e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil. Estes avaliaram como necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais. Tal decisão teve como resultado a proposta de criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a formulação do Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais - PRONAT, no âmbito do Plano Plurianual do Brasil de 2004 - 2007.

Nesta abordagem, o foco das políticas é o território, que combina a proximidade social, fator que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, aspecto que melhora a articulação dos serviços públicos. Através da política territorial, o MDA busca o compartilhamento de uma identidade própria, que fornece a base para a coesão social e territorial, alicerce do capital social. Essa política é essencialmente integradora dos atores sociais, 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 conquistadas (FERNANDES e FIUZA, 2006).

O programa Territórios Rurais enfatiza a importância das relações territoriais na construção das ações locais. Para o MDA, esses territórios têm como finalidade favorecer o desenvolvimento econômico e se caracterizam por um conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental. No entanto, os Territórios Rurais selecionados pelo MDA foram identificados apenas em função do nível de desenvolvimento das populações locais, sem considerar as relações existentes entre os habitantes desses territórios.

Em consequência, é possível estimar que o processo de identificação dos territórios não favoreceu as relações territoriais nos Territórios Rurais e não se preocupou com a coordenação entre os atores locais. A partir dessa problemática, o objetivo da pesquisa é identificar o funcionamento da gestão participativa nos Colegiados dos Territórios Rurais e entender as razões pelas dificuldades encontradas. Para isso, a pesquisa baseia-se no estudo de caso de dois dos quatro territórios existentes no estado do Mato Grosso do Sul, os da Grande Dourados e da Reforma.

O MDA, pelo intermediário de um edital com o CNPQ (Edital MDA/SDT/CNPq – 05/2009), selecionou alguns Territórios Rurais com o objetivo de acompanhar seu funcionamento entre os anos de 2010 e 2013. Esse projeto visa o monitoramento, avaliação e acompanhamento dos resultados do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios

Rurais do Brasil (PDSTR). No Mato Grosso do Sul, os territórios selecionados foram os da Reforma e da Grande Dourados, objetos da pesquisa.

O objetivo da pesquisa foi dividido em dois objetivos específicos, cada um objeto de um artigo científico:

- Avaliar as relações entre os membros dos Colegiados Territoriais dos dois Territórios Rurais do Mato Grosso do Sul selecionados e a presença de ações de cooperação coordenadas;
- Analisar os fatores que poderiam influenciar a implantação de um arranjo cooperativo em rede entre os membros dos Colegiados Territoriais nos Territórios Rurais e explicar as razões pelas dificuldades de implementar esse tipo de arranjo.

A pesquisa se concentrou nos membros dos Colegiados Territoriais, pois esta entidade é responsável pela escolha e implementação das ações nos Territórios. Do Colegiado Territorial depende o bom funcionamento do Território.

Os Territórios Rurais são importantes para o Brasil à medida que priorizam ações em regiões e sub-regiões onde os investimentos públicos e privados não têm sido suficientes para garantir o atendimento às necessidades básicas da população, bem como para acelerar processos locais e sub-regionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de maneira desconcentrada. O MDA/SDT (2010) estimou que em 2010 foram atendidos pelo programa mais de 120 territórios, sendo que 60 deles possuíam 958 municípios, 24 milhões de habitantes, entre os quais 7,8 milhões em área rural, 1 milhão de agricultores familiares e 319,4 mil famílias em assentamentos.

Após a Introdução são abordadas as noções de território e de territorialidade, com o objetivo de enfatizar os elementos mais importantes no funcionamento de um território, seguidas da apresentação do programa Territórios Rurais do MDA. O Capítulo III apresenta as referências teóricas utilizadas para abordar a interação entre os atores dos territórios, como as noções de arranjos institucionais, de instituições e de capital social. Esse Capítulo precede a apresentação da metodologia adotada na pesquisa, que é seguida da apresentação dos resultados e análise, na forma de dois artigos.

O primeiro artigo avalia a interação dos membros dos Colegiados Territoriais nos territórios da Grande Dourados e da Reforma, no estado do Mato Grosso do Sul, identificando a existência de relações entre eles e com os habitantes do território. O segundo artigo analisa



os fatores que influenciam a interação entre os membros dos Colegiados Territoriais e explica as variáveis que poderiam favorecer a escolha de arranjos institucionais cooperativos.

O último Capítulo apresenta as considerações finais da pesquisa.

## **II. TERRITÓRIOS RURAIS**

A revisão sobre os Territórios Rurais passa pela definição dos conceitos de território e territorialidade e pela apresentação do projeto implantado pelo MDA.

### **2.1. Território e territorialidade**

A primeira descrição do conceito de território veio das ciências naturais. Para os naturalistas, o território é a área de influência e de predomínio de uma espécie animal, que exerce o domínio nela de forma mais intensa no centro, perdendo esta intensidade ao aproximar-se da periferia, onde passa a concorrer com os domínios de outras espécies (ANDRADE, 1995).

Os naturalistas se preocupam essencialmente com o território animal e não com o território humano. Mesmo assim, o território animal contém características de poder (dominação) e de competição pelos territórios. Em ciências sociais, a expressão território está muito utilizada, desde o século passado, por geógrafos preocupados com o papel desempenhado pelo Estado no controle do território, mas também por pesquisadores que procuram estabelecer as relações entre as classes sociais e o espaço ocupado e dominado (OLIVEIRA, 2005). Para o autor, o território tem atualmente uma conotação mais complexa do que a simples dominação de um espaço, pois tem em seu âmago as redes formadas a partir das relações de poder.

Torna-se fundamental introduzir o conceito de territorialidade, que retrata o vivido territorial, entendido como um conjunto de relações culturais, políticas, econômicas e sociais entre o indivíduo, ou o grupo social, e seu meio de referência. Essas relações expressam um sentimento de pertencimento e um modo de agir no âmbito de um dado espaço geográfico (ALBAGLI, 2003). A territorialidade refere-se às afinidades (territoriais e socioculturais) entre indivíduos, ou grupos sociais, e seu meio de referência, manifestadas nas várias escalas geográficas (uma localidade, uma região ou um país). Ela expressa um sentimento de

pertencer a um grupo e um modo de agir no âmbito de um dado espaço geográfico (OLIVEIRA, 2007).

No nível individual, territorialidade refere-se ao espaço pessoal imediato, que em muitos contextos culturais é considerado um espaço inviolável. Em nível coletivo, a territorialidade torna-se um meio de regular às interações sociais e reforçar a identidade do grupo, ou comunidade (ALBAGLI, 2004). Para o autor, a territorialidade se desenvolve a partir da coexistência dos atores sociais em um dado espaço geográfico, o que engendra um sentimento de sobrevivência do coletivo e referências socioculturais comuns, ainda que considerada a diversidade de interesses presentes. A territorialidade, como atributo humano, é condicionada por valores e normas sociais que variam de sociedade para sociedade, de um período para outro. A territorialidade não traduz apenas uma relação com o meio, ela é uma relação entre os atores sociais, mediada pelo espaço.

O território funciona como um espaço que favorece o desencadeamento de um conjunto de relações, intencionais ou não, tangíveis e intangíveis, mercantis e não mercantis, que movem o processo de aprendizagem e de construção de competências, que se incorporam e evoluem de forma acumulativa, de modo a resultar em eficiências coletivas (SANTANA e SANTANA, 2004).

Rafestin (1993) afirma que o território se delimita/define a partir das relações de poder em suas múltiplas dimensões, reforçando que o território é também um campo de forças, teia ou rede de relações sociais, valorizando assim os aspectos imateriais de seu uso/apropriação.

Para Sabourin (2002), o fato de especificar e caracterizar um espaço equivale a criar um território. O autor procura mostrar que, no sentido acadêmico, espaço e território são termos muitas vezes confundidos. Embasado em Brunet (1990), Sabourin mostra que “o espaço é uma construção social”. O território abarca e é instrumento elaborador de formação de identidades, tanto individuais quanto coletivas, bem como um meio pelo qual podem aflorar sentimentos de pertença e gerar especificidades (ALBAGLI, 2004).

De acordo com Mariani e Arruda (2010), a incorporação da perspectiva analítica do território e de suas respectivas territorialidades pelas dinâmicas do desenvolvimento local corresponde ao aproveitamento das sinergias existentes entre os atores de uma dada localidade, de modo que as relações que estes estabelecem entre si sejam aproveitadas para a

geração de renda, emprego, preservação das especificidades culturais e demais características do desenvolvimento local.

Para Santos (2000), num contexto de globalização em que prevalece a lógica dos interesses individualistas e conflitantes dos atores, o território acaba fragmentado. O autor acrescenta que na ausência de uma regulação unificadora do processo social e político, o que se impõe é a fragmentação social e geográfica. Essa afirmação é apoiada por Dallabrida (2007), para quem o bloco socioterritorial é constituído por um conjunto heterogêneo de atores com interesses divergentes, e não poucas vezes conflituosos, representativos dos diferentes segmentos da sociedade organizada territorialmente. Tais lideranças constituem redes de poder socioterritorial, transformando-se em estruturas de poder que assumem posição hegemônica.

Para Jesus (2006), a autonomia do território será tanto maior quanto maior for a organização da sociedade em torno de um projeto de desenvolvimento que articule o local com o global. As oportunidades podem surgir no acesso a novos mercados, a novas tecnologias, na atração de novos investimentos e na criação de novas atividades no setor de serviços. Em paralelo, existem ameaças a partir da destruição dos mercados regionais, do aumento da poluição e degradação do meio ambiente, da redução das atividades do setor de serviços e da destruição da cultura local, entre outros fatores emergentes.

As várias dimensões observadas sobre o território, identificadas por Souza (1995), *apud* Albagli (2004), são apresentadas a seguir:

- *Dimensão física* - observa as características naturais, bem como os resultados advindos da utilização e vivência dos agentes sociais num dado território;
- *Dimensão econômica* – modos de relações sociais relacionados aos processos produtivos;
- *Dimensão simbólica* – relacionada à identidade, as relações culturais e afetivas de um grupo em determinado local;
- *Dimensão sócio-política* – relações de poder (dominação, influência) e interações sociais.

O território passa a ser visto e compreendido como a nova unidade de referência e mediação das ações do Estado. O enfoque no desenvolvimento territorial torna-se um modo de ação que valoriza os atributos políticos e culturais das comunidades e dos atores sociais ali

existentes. Governança local e participação social tornam-se atributos do desenvolvimento territorial (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004).

Para a SDT/MDA (2005) e Fernandes e Fiuza (2006), o conceito de território está centrado num espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, 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. Esses grupos 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. Para Jesus (2006), o território definido nessa perspectiva é um resultado e não um dado, pois ele é fruto de uma construção social, política, cultural, histórica ou institucional, que envolve uma lógica coletiva dos atores presentes.

De acordo com MDA/SDT (2005), a implementação de uma estratégia integradora e democrática das ações voltadas ao desenvolvimento territorial só é possível se esse processo contar com o pleno envolvimento das diversas forças sociais existentes nos municípios, tanto das instituições governamentais quanto das organizações da sociedade civil, em todas as etapas do ciclo de planejamento e gestão social do desenvolvimento. Não se trata de garantir a participação apenas dos atores tradicionalmente reconhecidos, mas de buscar sensibilizar, motivar e envolver o conjunto dos agentes locais interessados em compartilhar os desafios políticos colocados pela construção coletiva de uma nova territorialidade.

É preciso que se criem mecanismos institucionais que estimulem a participação ativa e paritária das diferentes formas de organização e representação social, o fortalecimento de redes sociais de cooperação, de parcerias institucionais e o estabelecimento de processos de concertação social (MDA/SDT, 2005).

A ação do Estado passa a incorporar a premissa da descentralização com participação social. Portanto, a ideia de desenvolvimento territorial é indissociável das noções de planejamento e de gestão social (MDA/SDT, 2005). A gestão social deve se apoiar em sistemas descentralizados de decisão, baseados em intensa participação, no estabelecimento de parcerias e articulações em redes.

## **2.2. Programa Territórios Rurais**

De acordo com o MDA (2007), o programa Territórios Rurais prioriza ações em regiões e sub-regiões onde os investimentos públicos e privados não têm sido suficientes para garantir as necessidades básicas da população. O programa busca acelerar processos locais que ampliem as oportunidades de geração de renda de maneira descentralizada e sustentável.

O enfoque territorial focaliza-se nos Territórios Rurais como espaços de articulação e gestão de políticas públicas. Trata-se de uma ação de Estado dirigida para regiões rurais nas quais foram construídas relações de pertencimento e identidades culturais e geográficas. Considerado uma das estratégias do MDA para implementação das políticas de desenvolvimento sustentável, o Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais (PRONAT) tem um papel de facilitador da integração das políticas públicas na escala territorial, na medida em que busca organizar a demanda social em torno da gestão e construção de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDTRS) e no processo que estimula o fortalecimento dos atores para a gestão social (FERNANDES e FIUZA 2006).

Para que este processo ganhe força e densidade, foram criados mecanismos institucionais para o estímulo e o apoio à participação dos atores dos territórios, para que possam discutir e deliberar publicamente sobre políticas, programas e projetos que afetam diretamente suas vidas (MDA, 2007).

O programa Territórios Rurais do MDA/SDT apoia 120 territórios que compreendem 1.833 municípios e onde vivem 37,4 milhões de pessoas, numa área equivalente a 32% da superfície nacional. Nesses territórios, 42% da população é constituída por agricultores familiares, assentados pela reforma agrária, trabalhadores rurais que buscam acesso à terra, além de outros segmentos de populações tradicionais que habitam os espaços rurais. Segundo MDA (2007), um território se define por sua identidade social econômica e cultural com os seguintes requisitos:

- Conjunto de municípios com até 50 mil habitantes;
- Densidade populacional menor que 80 habitantes/Km<sup>2</sup>;
- Organização em territórios rurais de identidade (municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, identidade e coesão social e cultural);

- Integração com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e/ou Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional (MI).

**Tabela 1** – Estimativa de evolução e abrangência do Programa Territórios Rurais, entre 2007 e 2010.

| ANO  | ÁREA DE ABRANGÊNCIA   |
|------|---|
| 2007 | 30 territórios, escolhidos entre os 118 Territórios Rurais homologados pelo MDA |
| 2008 | 40 novos territórios priorizados  |
| 2009 | 50 novos territórios, totalizando 120 territórios prioritários                  |

**Fonte:** MDA (2007)

Segundo MDA (2007), a definição dos territórios considerou parâmetros como Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, número de beneficiários do Programa Bolsa Família, agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária, concentração de populações quilombolas e indígenas, número de municípios com baixo dinamismo econômico e organização social (capital social).

A gestão do programa é realizada pelas seguintes entidades (MDA, 2007):

a) *Comitê Gestor Nacional* - orienta e monitora a atuação do Comitê Gestor Estadual no que se refere à aplicação de recursos e a implementação das ações do Programa. Sua composição compreende os Secretários Executivos, ou Secretários Nacionais, de todos os ministérios que compõem o Programa.

b) *Comitê Gestor Estadual* – apoia a organização e mobilização dos colegiados e articula as ações do programa. Sua composição compreende o representante nos estados dos Ministérios e Órgão Federais participantes e os representantes dos Colegiados Territoriais.

c) *Colegiados Territoriais* – constituídos por organismos de Governos Municipal, Estadual e Federal com presença no território e de organizações da sociedade civil (associações, sindicatos dos trabalhadores, cooperativas, agências de desenvolvimento e outros segmentos sociais). Tem caráter permanente e é responsável pela escolha e implementação das ações nos Territórios. Possibilita a promoção da interação entre gestores públicos e conselhos setoriais, permite a fixação da agenda de ações e a discussão de

alternativas para o desenvolvimento do território. O Colegiado Territorial exerce também o controle social sobre o Programa. Em síntese, é o espaço de planejamento, execução e acompanhamento das ações para o desenvolvimento do Território (MDA, 2009a e b).

A Figura 1 indica o ciclo de planejamento e gestão dos Colegiados nos Territórios Rurais. O ciclo se inicia pela apresentação de uma Matriz de Ações para cada território, composta pelo conjunto de ações propostas pelo Governo Federal acrescida das ações dos governos estaduais e municipais. Essas ações são discutidas no Colegiado, que indica as demandas e prioridades. Podem ser apresentadas sugestões para qualificação ou integração das ações (FRANÇA, 2010, MDA, 2009a e b).

A Matriz de Ações é então ajustada conforme as indicações do Colegiado, o que resulta no Plano de Execução (Plano Territorial de Ações Integradas), base para o controle social das ações pactuadas no Território. O controle das ações é realizado por meio do Relatório de Execução, que detalha as fases da execução física, orçamentária e financeira, bem como as restrições, riscos e providências adotadas acerca das atividades desenvolvidas. O controle e a avaliação das ações fornecerão subsídios para a construção da nova Matriz de Ações (FRANÇA, 2010, MDA, 2009a e b).



**Fonte:** MDA (2009 a)

**Figura 1** – Ciclo de planejamento e gestão dos colegiados nos Territórios Rurais

Para Lopes e Costa (2006), a abordagem territorial deve permitir superar a visão localista do desenvolvimento, que até então vinha sendo seguida pelos municípios brasileiros e cujos resultados mais evidentes eram a pulverização de recursos e a superposição de políticas públicas.



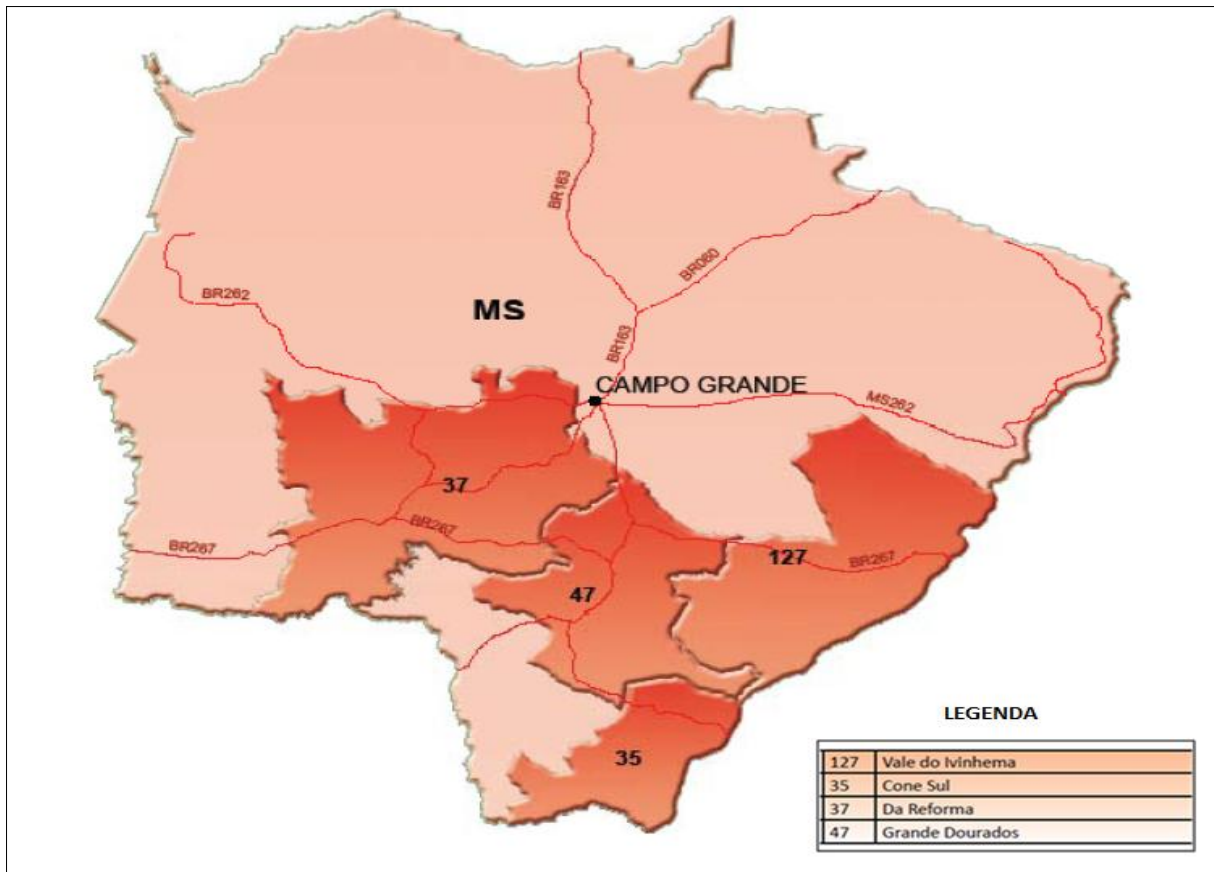
No âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, a participação é entendida a partir da ideia de gestão social, concebida como o envolvimento dos diversos atores do território, através seus representantes no Colegiado, em todas as fases da política de desenvolvimento, desde a mobilização dos agentes até a avaliação das ações implementadas (MDA, 2005a). Segundo as Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais, não basta ampliar o leque de agentes territoriais envolvidos, mas envolver plenamente as forças sociais do território (MDA, 2005c).

### **2.3. Territórios Rurais no Mato Grosso do Sul**

Localizado ao sul da região Centro-Oeste, o Mato Grosso do Sul possui uma área de 358.124,962 km<sup>2</sup>. O estado conta com 78 municípios, 165 distritos, quatro mesorregiões geográficas e onze microrregiões geográficas (MDA/SDT, 2010). Sua capital e maior cidade é Campo Grande, mas têm também posição de destaque os municípios de Dourados, Três Lagoas, Corumbá, Ponta Porã, Aquidauana, Nova Andradina e Naviraí.

O estado possui uma população de 2.360.498 habitantes e foi marcado por migrações oriundas de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo. Além dessas migrações, imigrações da Alemanha, Espanha, Itália, Japão, Paraguai, Portugal, Síria e Líbano marcaram a fisionomia da região. O estado é também o segundo do Brasil em número de habitantes ameríndios de várias etnias, entre elas a Atikum, Guarany – Kaiowá e Nhandéwa – Guató, Kadiwéu, Kamba, Kinikinawa, Ofaié, Terena e Xiquitano (MDA/SDT, 2010).

Existem quatro Territórios Rurais no estado, Vale do Ivinhema, Cone Sul, da Reforma e Grande Dourados (Figura 2).



Fonte: MDA/SDT (2010)

**Figura 2** – Localização dos Territórios Rurais no estado do Mato Grosso do Sul

O Território do Vale do Ivinhema compreende os municípios de Anaurilândia, Angélica, Bataguassu, Batayporã, Brasilândia, Ivinhema, Nova Andradina, Novo Horizonte do Sul, Santa Rita do Pardo e Taquarussu. A população total desse Território está estimada em 136.328 habitantes, 73 % no meio urbano e 26% no meio rural (MDA/SDT, 2010).

A distribuição dos habitantes pelo território é bastante díspar. O município de Ivinhema apresenta densidade demográfica de 10,2 hab/Km<sup>2</sup> e Santa Rita do Pardo de apenas 1,2 hab/Km<sup>2</sup> (MDA/SDT, 2010).

O Território do Cone Sul é formado por oito municípios: Eldorado, Iguatemi Itaquiraí, Japorã, Mundo Novo, Naviraí, Sete Quedas e Tacuru. Faz fronteira com o Paraguai através dos municípios de Japorã, Mundo Novo e Sete quedas. A influência do paraguaio sobre a região é considerável, com interação tanto econômica como social e cultural, o que se evidencia pelo fato do desenvolvimento econômico e populacional ser mais acentuado na fronteira. Os bens econômicos produzidos no território provêm da agricultura e da pecuária, mas o desenvolvimento agroindustrial encontra-se em franca expansão (MDA/SDT, 2010).

A população do Território do Cone Sul representa 5,7% da população do estado. Há grandes variações na distribuição da população nos municípios do território, onde Japorã conta com a menor população, de 7.752 habitantes, e Naviraí com a maior, de 45.627 habitantes. Os demais municípios oscilam entre 10 e 20 mil habitantes. Nos municípios de Japorã e Itaquiraí a população rural é maior que a população urbana (MDA/SDT, 2010).

O Território da Reforma compreende os municípios de Anastácio, Bela Vista, Bonito, Bodoquena, Dois Irmãos do Buriti, Jardim, Guia Lopes da Laguna, Maracaju, Nioaque, Sidrolândia e Terenos (MDA/SDT, 2010). A população total está estimada em 221.972 habitantes, sendo 33% na área rural.

O território ocupa uma área que corresponde a 6,7% da área do estado e tem na pecuária a sua principal atividade, com a ocupação de 79% das terras, seguida pelas lavouras temporárias, com 14,3%. Esses dados demonstram a importância da agropecuária para a economia do território e da infraestrutura de produção, transformação e comercialização estabelecida para atender essas atividades (MDA/SDT 2010).

O Território da Grande Dourados compreende os municípios de Dourados, Rio Brillante, Itaporã, Caarapó, Glória de Dourados, Jateí, Fátima do Sul, Deodópolis, Douradina, Vicentina, Juti e Nova Alvorada do Sul. Possui 334.572 habitantes, sendo 17% na área rural (MDA/SDT 2010) .

A maior parte dos habitantes do território concentra-se no município de Dourados, que é também o maior município em extensão e com população majoritariamente urbana. A predominância da população urbana se repete nos demais municípios do território. Dourados é responsável por 68% de toda a renda mensal produzida no território e por 77% da arrecadação de ICMS, em função da alta concentração de indústrias e de grandes armazéns de exportação (MDA/SDT 2010).

### **III. ARRANJOS INSTITUCIONAIS**

Nos territórios Rurais, é importante entender quais são os fatores que podem influenciar a interação entre os atores, interação que pode ser definida como um arranjo institucional relacional, não protegido por lei, conforme definição de Furubotn e Richter (2005). A revisão permite identificar as diferentes abordagens que existem na literatura e que podem ser úteis para essa análise.

#### **3.1. Arranjos institucionais**

Muitos pesquisadores trabalharam sobre a análise dos modos de coordenação dentre ou entre as organizações e sobre a cooperação entre indivíduos. Essas coordenações são também denominadas de sistemas de governança, ou arranjos Institucionais (VILPOUX e OLIVEIRA, 2010).

Os tipos de arranjos institucionais descritos na literatura podem ser classificados entre os dois extremos, que são o mercado *spot* e a integração vertical. No primeiro, os agentes econômicos seguem seus interesses e relações de curto prazo são desenvolvidas, tendo o preço como termômetro para as interações. As transações de mercado *spot* são marcadas pela ausência de relações contínuas entre os atores. No segundo, os agentes econômicos passam a fazer parte da mesma entidade, o que facilita a coordenação e minimiza a incerteza ligada à transação. Entre o mercado *spot* e a integração vertical estão localizadas as formas híbridas, em que a cooperação é construída pelo interesse mútuo entre os agentes envolvidos na troca econômica, constituindo relações de médio a longo prazo que beneficiam todas as partes (VILPOUX e OLIVEIRA, 2011 )

Yoshihara (2010) define as formas híbridas como relações contratuais que preservam a autonomia, mas fornecem salvaguardas para transações específicas. Ménard (2003) considera que as estruturas híbridas são formadas pelo conjunto de regras duradoras, estáveis, abstratas e impessoais, cristalizadas nas leis, tradições ou costumes e embutidas em dispositivos que permitem a implantação, pelo consenso ou pela força, dos sistemas de governança das transações. Para o autor uma característica fundamental das formas híbridas é a mistura entre a dependência mútua e a necessidade de continuidade nas relações.

Furubotn e Richter (2005) separam as relações contratuais em dois grupos distintos – protegidos e não protegidos por lei. Os contratos legais são separados entre os clássicos (contratos sem flexibilidade) e os relacionais, com renegociação contínua das relações em função dos eventos. Nesse caso, relações pessoais entre os participantes são importantes. Naquelas relações contratuais não protegidas por lei, o envolvimento entre os atores adquire importância ainda maior que nos contratos relacionais (FURUBOTN e RICHTER, 2005).

Santos (2006) qualifica os arranjos institucionais como um conjunto de instituições inter-relacionadas, que têm capacidade de garantir a integridade de uma transação ou de uma sequência de transações. Os arranjos institucionais abrangem o conjunto de regras, tais como contratos entre particulares e normas internas às organizações, que coordenam uma determinada transação, ou, conforme definição de Richter (2001), a interação entre dois ou mais atores.

Entre os arranjos institucionais híbridos que abordam a cooperação entre atores, é possível citar as redes. A análise de redes interessa pesquisadores de vários campos do conhecimento que, na tentativa de compreenderem o seu impacto sobre a vida social, deram origem a diversas metodologias de análise que têm como base as relações entre os indivíduos, em uma estrutura em forma de redes (MARTELETO e SILVA, 2004). Para os autores, as redes são diferentes em cada sociedade e o modo como o indivíduo se comporta é determinado por suas relações passadas ou atuais com as outras pessoas.

O conceito desenvolvido por Granovetter que envolve redes sociais e sua importância caracteriza-se por relações de confiança. A análise da concepção do autor está centrada na compreensão de que uma rede não se sustenta sem o elo da confiança e cooperação entre as pessoas que participam dela. É necessário que haja uma integração geral dos indivíduos e a comunicação interna e externa se torna fundamental para a promoção e expansão da rede (BITTENCOURT, 2001).

A participação em redes está associada ao capital social estrutural, sendo muito relevante a compreensão do tipo de rede que se está observando (diversidade dos participantes, institucionalização de normas de decisão, objetivos gerais ou específicos, tamanho e área geográfica, etc.). O nível de confiança entre os indivíduos da rede está relacionado com o capital social cognitivo e influencia a ação coletiva do grupo. Em parte, relaciona-se com o acesso à informação tanto no nível local quanto mais geral, este último

associado aos meios de comunicação, ou, em outros termos, às fontes pessoais e impessoais (MARTELETO, 2004).

Embora ampliada em termos de comunidades, essa rede ainda possui características horizontais. Assim, para se entender o seu alcance, deve-se identificar laços com indivíduos que estejam em posição de autoridade, isto é, que podem intermediar recursos adicionais para o desenvolvimento da comunidade (*linking social capital* ou “capital social de conexão”) (MARTELETO, 2004).

### **3.2. Escolha dos Arranjos Institucionais**

Para a compreensão do processo de escolha de um determinado arranjo institucional é necessário entender quais variáveis podem influenciar nessa escolha. A Economia dos Custos de Transação (ECT) oferece uma abordagem metodológica que possui exatamente esse objetivo e pode servir de base para a análise.

#### **3.2.1. Variáveis abordadas pela Economia dos Custos de Transação – ECT**

A Economia dos Custos de Transação (ECT) integra a Nova Economia Institucional (NEI), fundamentada no trabalho de Coase (1937) e que contribuiu para a ideia que os custos existentes não eram apenas os de produção, mas que existiam também custos para se realizar uma transação.

A abordagem de Coase (1937) reconheceu que existem custos no uso do mercado, como descobrir quais preços devem ser praticados, negociar os contratos para cada transação de troca e especificar precisamente os detalhes de uma transação de longo prazo. Estes custos foram chamados mais tarde de custos de transação. Farina et al. (1997, p. 23) trazem o conceito de custos de transação, que sintetiza a opinião de vários autores: “Os custos de transação são custos que são necessários para se colocar o mecanismo econômico e social em funcionamento”. Esses custos não são diretamente ligados à produção e surgem do relacionamento entre os diversos agentes. Os custos de transação são os custos *ex ante* de planejar, negociar e salvaguardar um acordo e os custos *ex post* do ajuste e da má adaptação e execução de um contrato, devido a lacunas, erros, omissões e distúrbios não antecipados. São os custos de operar o sistema econômico (WILLIAMSON, 1996).

Para Junior e Dantas (2004), os custos *ex ante* ocorrem antes de se efetivar a transação e estão envolvidos no esboço contratual, na coleta e no processamento de informações. Os custos *ex post* ocorrem durante a vigência dos contratos. Os custos *ex post* são os custos de renegociação entre as partes, de monitoramento do contrato e de adaptação às mudanças do ambiente, objetivando evitar ações oportunistas. Na visão de Hobbs (1996), é possível dividir os custos de transação em três principais classificações: custos de informação, custos de negociação e custos de monitoramento.

Segundo Williamson (1985), o arranjo institucional de uma transação é condicionado pelos atributos das transações, pelo ambiente institucional e pelos pressupostos comportamentais exercidos pelos atores envolvidos. Para Williamson (1996), o ambiente institucional, tratado com mais detalhes no Item 3.2.2, compreende as regras do jogo que definem o contexto em que a atividade econômica acontece. As regras políticas, sociais e legais estabelecem a base para a produção, troca e distribuição.

A ECT considera que as características comportamentais dos agentes envolvidos nas transações podem afetar os tipos de contratos existentes e a decisão por um ou outro tipo de arranjo institucional. Entre as características dos agentes econômicos envolvidos nas transações econômicas, a ECT destaca a racionalidade limitada e o oportunismo (ARBAGE, 2004). Os indivíduos agem racionalmente, porém de modo limitado. Assim, a obtenção de informações necessárias e a capacidade de processar problemas complexos são limitadas, ou seja, a racionalidade se torna escassa, implicando custos a sua utilização.

O oportunismo parte de um princípio de jogo não cooperativo, em que a informação que um agente possui sobre a realidade e que não é acessível a outro agente pode permitir que o primeiro desfrute de algum benefício do tipo monopolístico. O pressuposto não é de que todos os indivíduos agem sempre de modo oportunista, bastando que um indivíduo tenha a possibilidade de assim agir para que os contratos fiquem expostos a ações que demandam monitoramento (ZYLBERSZTAJN, 1995).

Além dos pressupostos comportamentais, as características das transações possuem, para a ECT, um papel fundamental na escolha dos arranjos institucionais. A especificidade dos ativos é o principal deles, é considerada a dimensão mais importante da organização econômica. A especificidade de ativos refere-se a quanto o investimento no ativo é específico para a atividade e quão custosa é sua utilização alternativa em outra situação (WILLIAMSON, 1985). Ativos são específicos se o retorno associado a eles depende da

continuidade de uma transação específica. Quanto maior a especificidade dos ativos, maior a perda associada a uma ação oportunista por parte de outro agente. Consequentemente, maiores serão os custos de transação implícitos na relação de troca (FARINA, 1999).

Segundo os pressupostos da ECT, Williamson (1996) considera a existência de seis tipos de especificidades de ativos: a) especificidade locacional, em que a localização próxima economiza custos de transporte e armazenagem; b) especificidade de ativos físicos, que se refere à especialização do ativo necessária para produzir o produto; c) especificidade de ativos humanos, que se refere à necessidade de investimentos em capital humano para exercer a atividade; d) ativos dedicados, que são investimentos feitos para clientes específicos; e) especificidade de marca, que se refere a investimentos na marca de uma empresa; f) especificidade temporal, na qual o valor da transação está relacionado ao tempo em que ela é processada, intimamente ligada a produtos perecíveis.

De acordo com Vilpoux e Oliveira (2011) às especificidades descritas por Williamson é possível adicionar uma complementar, a especificidade social, que é o tempo e esforços gastos pelos atores no funcionamento da interação. A construção desse investimento, assimilado ao capital social de uma interação específica, possui um custo, custo similar ao descrito por Ostrom (2011) de estabelecimento e manutenção de um relacionamento com outros indivíduos. Em caso de finalização de interação esse investimento será perdido, como no caso dos outros tipos de especificidade. Assim, a interação entre dois ou mais atores pode criar um certo grau de especificidade.

Segundo a ECT, as outras variáveis que podem influenciar a escolha de um determinado arranjo institucional são a frequência das transações e a incerteza. A frequência está relacionada com a recorrência e/ou regularidade de uma transação. A ocorrência repetitiva de uma transação pode permitir o surgimento de reputação, o que acarreta um menor nível de oportunismo e a melhor eficiência da coordenação (FERREIRA, 2005).

A incerteza relaciona-se com a imprevisibilidade das atitudes posteriores dos agentes econômicos e com o desconhecimento de elementos relacionados ao ambiente econômico e institucional. No campo organizacional, a fonte fundamental de incerteza decorre da racionalidade limitada. Não fosse esse aspecto, as estruturas de governança seriam capazes de se ajustar às alterações do ambiente. Há uma segunda fonte de incerteza que também se relaciona com aspectos comportamentais: o oportunismo. A aceitação do pressuposto de que os agentes podem se comportar de forma oportunista insere um



componente de incerteza nas relações comerciais, na medida em que não há como prever exatamente o comportamento dos agentes mesmo após o estabelecimento de contratos (FERREIRA, 2005).

A incerteza tem como consequência a ampliação das lacunas que um contrato não pode cobrir. Em um ambiente de incerteza, os agentes não conseguem prever os acontecimentos futuros e, assim, o espaço para renegociação é maior (FARINA 1999; AZEVEDO, 2000).

O modelo da ECT é importante para entender os mecanismos de escolha dos arranjos institucionais. No entanto, esse modelo é incompleto, pois apresenta as instituições de forma estática e homogênea. Sociedades diferentes desenvolvem instituições distintas, as quais operam com graus muito diferentes de eficiência, para permitir que transações aconteçam (BUENO, 2003). Em arranjos institucionais cooperativos, como nos Territórios Rurais, as instituições possuem um papel relevante e devem ser incorporadas ao modelo. Para North (1990), as regras, ou instituições, permitem definir os limites nos quais se desenvolvem esses arranjos institucionais.

### **3.2.2. Papel das instituições**

A NEI dedica-se ao estudo das instituições, ou regras do jogo, formais e informais, que estruturam a interação social, econômica e política e seu papel na coordenação das ações humanas (NORTH, 1990). As instituições podem reduzir o custo das interações entre os seres humanos, constituindo um elemento relevante à eficiência econômica e ao desenvolvimento (VILPOUX e OLIVEIRA, 2011). As instituições afetam o desempenho da economia ao afetar os custos de transação e a produção. Tanto instituições quanto organizações fornecem a estrutura para as interações humanas, sendo a redução da incerteza o principal papel das instituições, papel alcançado com o estabelecimento de uma estrutura estável (NORTH, 1990).

Segundo North (1991, p. 97):

“As instituições são restrições (normas) construídas pelos seres humanos, que estruturam a interação social, econômica e política. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade)”.

As instituições seriam, portanto, as ‘regras do jogo’ (NORTH, 1994, p.13), seja do jogo econômico, social, político, seja do próprio jogo institucional. Trata-se de uma definição abrangente, que procura abarcar toda espécie de elementos sociais que funcionam como invólucro para as atividades econômicas, sociais ou políticas. Não é necessário assumir que as instituições tenham como único propósito de restringir as interações humanas, mas é fundamental reconhecer que efetivamente elas desempenham esse papel, e com ele, condicionam tais interações (AZEVEDO, 1996).

North (1993) distingue as instituições das organizações. As primeiras são as regras do jogo da sociedade, compostas pelas regras formais e informais. As organizações são os jogadores, que incluem os corpos político, social, econômico e educacional. Conceição (2000, p. 205) ressalta que os teóricos da evolução cultural chamam de instituição a “cultura” ou os aspectos da cultura que afetam a ação humana e organizacional. Sob esta perspectiva, as instituições “referem-se à complexidade de valores, normas, crenças e significados, símbolos, costumes e padrões socialmente aprendidos e compartilhados, que delineiam o elenco de comportamento esperado e aceito em um contexto particular.”

As instituições informais “referem-se a complexidade de valores, normas, crenças e significados, símbolos, costumes e padrões socialmente aprendidos e partilhados, que definem a lista de comportamento esperado e aceito em um determinado contexto” (NELSON, 1995, p. 80).

As instituições reduzem a incerteza, porque elas permitem às partes envolvidas prever o comportamento dos outros. Esta redução de incerteza facilita a interação entre os jogadores e aumenta os níveis de confiança entre os parceiros, que, pelo fato de estar trabalhando juntos, passam a se conhecer melhor e, portanto, tendem a colaborar com mais facilidade. Neste caso, a confiança pode ser considerada um mecanismo eficiente para controlar os arranjos institucionais.

### **3.2.2. 1. Relações de Confiança**

Para a NEI, as instituições sociais e econômicas são formadas para resolver, com níveis distintos de eficiência, o problema da cooperação entre os indivíduos. Para que possa ocorrer uma cooperação entre atores, os indivíduos precisam confiar naqueles com os quais estão negociando ou, na falta dessa confiança pessoal, nas instituições que induzem ou restringem o comportamento individual em favor da cooperação (BUENO, 2003).

Baldi e Lopes (2004) indicam que a confiança entre os elos da cadeia desenvolve um papel crucial na escolha dos arranjos institucionais, com a criação de um sentimento de obrigação recíproca entre os parceiros. A ideia de confiança entre organizações é construída pela interação repetida. Conforme afirmado pelos autores, esse sentimento de obrigação recíproca tem como consequência um comportamento de lealdade entre os parceiros e diminui a apreensão de que um vai agir oportunisticamente. A confiança é a vontade de aceitar uma vulnerabilidade em relação às ações dos outros, baseada na expectativa de seus comportamentos (TILLMAR e LINDKVIST, 2007).

Para Sabourin e Teixeira (2002) os princípios de confiança mútua permitem:

- a) Minimizar a incerteza comportamental associada a práticas oportunistas;
- b) Eliminar os custos contratuais vinculados à montagem de arranjos que incorporam mecanismos defensivos de monitoração das condutas;
- c) Otimizar a divisão do trabalho no âmbito da rede, adequando-se as escalas de produção e evitando a duplicação de esforços;
- d) Viabilizar as transferências de informações de natureza tácita.

As instituições informais permitem estabelecer relações de confiança, o que facilita a coordenação entre atores e diminui o risco ligado as transações. Zucker (1986) e Mueller (1995), *apud* Vilpoux e Oliveira (2010), citam três formas de confiança:

a) Reputação, baseada na honestidade e experiência passada. A reputação permite baixar os custos de transação. Se uma empresa age muito de modo oportunista e se suas ações são observáveis por outros, o custo de seus atos vai ultrapassar rapidamente seus benefícios. Em um ambiente conturbado, o risco de ações oportunistas aumenta, pois é mais difícil medir o resultado das ações dos atores.

b) Possessão de características comuns, tais como aquelas existentes num grupo étnico;

c) Pertencer às mesmas instituições sociais.

A eficiência das instituições depende de uma clara definição de normas (instituições informais) e do grau de interação social presente entre as pessoas envolvidas. Estes pontos estão, por sua vez, inteiramente integrados à existência de relações de confiança entre os atores, à consolidação de sistemas de supervisão mútua e de sanções, e ao estabelecimento de compromissos cívicos (OSTROM, 1990).

Muitos autores, como Putnam, Coleman e Fukuyama, assimilam a confiança á noção de capital social. No entanto, para Lin (1999) e Reimer (2008), embora relacionados, esses dois aspectos não podem ser confundidos.

### **3.2.2.2. Capital Social**

De acordo com Kliksberg (2001), há quatro formas básicas de capital: o natural, constituído pela dotação de recursos naturais com os quais conta um país; o capital construído, gerado pelo ser humano, que inclui infraestrutura, bens de capital, financeiro, comercial, etc.; o humano, determinado pelos graus de nutrição, saúde e educação da população, e o social, conceito sem uma definição consensualmente aceita.

Segundo Putnam (2002), a eficiência das instituições é fortemente condicionada a um conjunto de características específicas da organização social, tais como laços de confiança, normas, sistemas, redes de interação e cadeias de relações sociais. É esse conjunto de características que constitui o Capital Social de uma sociedade.

A noção de Capital Social expressa uma dinâmica das relações de organização, confiança, cooperação, iniciativa, solidariedade e participação entre os indivíduos de uma determinada comunidade, que contribuem de forma efetiva na formação de um senso de responsabilidade da própria comunidade sobre seus rumos. Abstratos, esses elementos manifestam-se em ganhos concretos sobre a resolução de problemas e viabilizam um maior acesso a direitos e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida. A formação de um capital social pressupõe que a comunidade passe a atuar como sujeito compreensivo e ativo em seu meio social, ao invés de mero beneficiário das políticas assistencialistas (ARAÚJO et al., 2007).

Segundo Bueno (2004), o capital social é produto do grau de confiança interpessoal. Ele aumenta progressivamente em sociedades que conseguem libertar-se do equilíbrio negativo das soluções não cooperativas e tende a ser insuficiente em sociedades onde prevalece o individualismo e as relações econômicas e sociais coordenadas por meio de coerção, ao invés da cooperação voluntária.

Para Putman (1995), uma comunidade ou sociedade que possui significativo estoque de capital social, através de redes sociais de compromissos cívicos, incita a prática geral de reciprocidade e facilita o surgimento da confiança mútua.

Segundo Putnam (1996), o capital social pode ser entendido como o estoque de redes de engajamento cívico e de vida associativa numa comunidade. Para o autor, esse

capital tem sido o elemento determinante para o desempenho dos governos regionais na Itália, e uma pré-condição para o desenvolvimento efetivo. A qualidade e eficiência dos governos democráticos dependem fundamentalmente da participação dos cidadãos em associações cívicas e em atividades comunitárias, sendo estas últimas o resultado de um longo processo de amadurecimento dos laços de confiança, das regras de reciprocidade e da disponibilidade para a cooperação por parte dos indivíduos. Estes três elementos são considerados por Putnam como os constituintes do capital social.

O conceito de capital social possibilite entender as relações sociais do indivíduo na sociedade, que quando subjetivadas por valores de participação social, organização, solidariedade social, cooperação e confiança, geram uma ambiência de empoderamento, permitindo que ele seja um agente transformador da realidade social (ARAÚJO et al., 2007).

Segundo Eymard-Duverney (1989), questões organizativas como redes locais de produção, recursos familiares, redes tradicionais de proximidade, instituições locais entre outras, pressupõem relações duráveis entre os agentes econômicos, as quais baseiam-se preferencialmente em comportamentos de fidelidade, confiança ou lealdade.

Para Marteleto (2004), o capital social é definido como as normas, valores, instituições e relacionamentos compartilhados que permitem a cooperação dentro ou entre os diferentes grupos sociais. Dessa forma, são dependentes da interação entre, pelo menos, dois indivíduos. Assim, fica evidente a estrutura de redes por trás do conceito de capital social, que passa a ser definido como um recurso da comunidade construído pelas suas redes de relações. A construção de redes sociais e a conseqüente aquisição de capital social estão condicionadas por fatores culturais, políticos e sociais.

O capital social possui uma natureza multidimensional. A visão mais estreita o define como um conjunto de normas e redes sociais que afetam o bem-estar da comunidade na qual estão implantadas. Ele facilita a cooperação entre os membros dessa comunidade pela diminuição do custo de se obter e processar informação. Nesse caso, as relações de base para a formação das redes seriam entre iguais, isto é, entre indivíduos similares do ponto de vista de suas características demográficas (*bonding social capital* ou “capital social de ligação”) (MARTELETO, 2004).

Para o autor as redes assim constituídas não permitem que a comunidade rompa suas próprias fronteiras, embora essa ruptura seja fundamental para os processos de inovação. Dessa forma, as redes devem se ampliar para criar ligações com outras comunidades

semelhantes e assim ampliar o alcance de suas ações (*bridging social capital* ou “capital social de ponte”).

Como definido por Lin (1999), o capital social é baseado em redes sociais, cujo caráter é essencialmente não mercantil, mas uma vez utilizado pode proporcionar para os indivíduos, ou grupos de indivíduos, um retorno financeiro, porque permite a realização de transações mercantis.

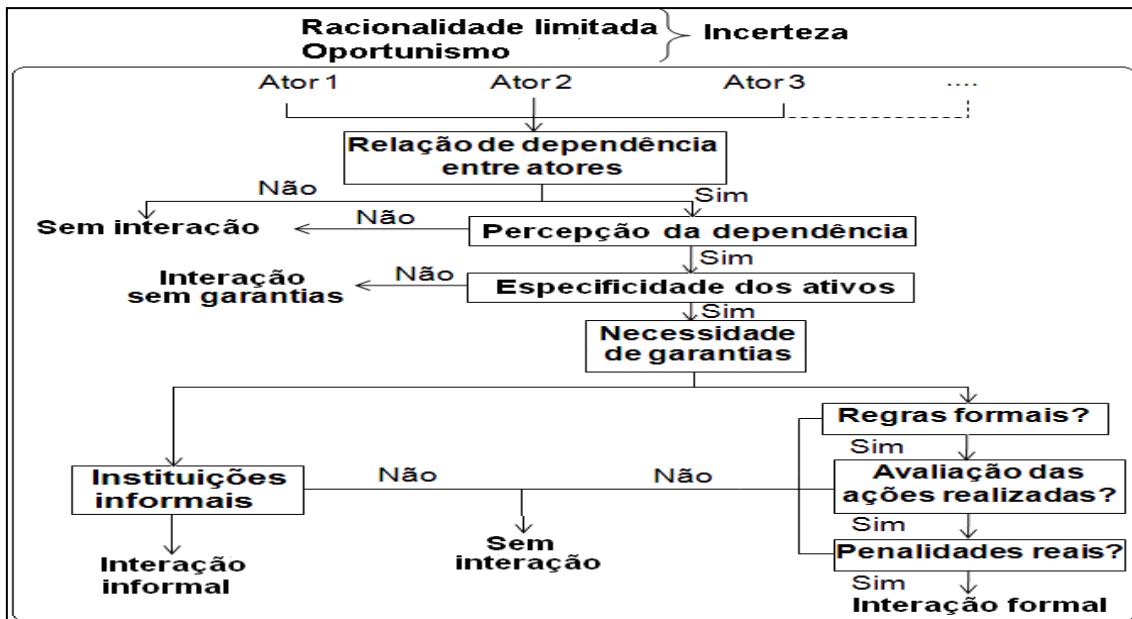
Segundo Abramovay (2000), a noção de capital social enfatiza o fato dos indivíduos não agir independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seus comportamentos nem sempre estão estritamente egoístas. Este conceito procura dar mais significado à presença e à qualidade das relações sociais para o desencadeamento do processo de desenvolvimento. O capital social significa, para Castilhos (2001), relações sociais “institucionalizadas”, na forma de normas ou de redes sociais. Estas relações sociais são institucionalizadas porque representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações de grupos, comunidades ou classes sociais.

Fukuyama (1996) conceitua o capital social como um conjunto de normas informais que promovem a cooperação entre dois ou mais indivíduos. Para o autor, as normas que constituem o capital social podem variar desde simples normas de reciprocidade entre dois amigos até doutrinas complexas e elaboradas, como o cristianismo ou o confucionismo (instituições informais). Para o autor, é da existência e do compartilhamento dessas normas que surgem a confiança e as redes entre indivíduos.

Para Putnan (1997), o capital social compreende características da organização social, confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. O capital social de uma sociedade fortalece a tomada de decisões e a execução de ações colaborativas que beneficiam toda a comunidade.

### **3.3. Modelo de análise adotado na pesquisa**

O desenvolvimento participativo e o envolvimento dos atores nos Territórios rurais passam pela interação entre os atores, ou seja, pela implementação de arranjos institucionais do tipo cooperativo. A Figura 3, baseada em Vilpoux e Oliveira (2011), apresenta as variáveis selecionadas na pesquisa e seu efeito na escolha dos arranjos institucionais. O objetivo desse modelo é de identificar as variáveis que podem influenciar o estabelecimento de arranjos institucionais cooperativos entre os membros dos Colegiados Territoriais dos dois Territórios Rurais pesquisados no Mato Grosso do Sul.



Fonte: Baseado em Vilpoux e Oliveira (2011).

Figura 3 – Variáveis que influenciam a adoção dos arranjos institucionais.

O modelo apresentado na figura 3 indica as relações de dependência entre os atores como o primeiro item a ser considerado na análise. Uma relação de dependência consiste em um ator depender de outro para atingir seus objetivos, sejam de ordem econômica ou de outra natureza, como abordado pela economia das convenções. Nessa abordagem, Boltansky e Thévenot (1987) e Thévenot (2007) identificaram seis mundos, cada um com valorização de aspectos distintos, aspectos que influenciam o comportamento dos indivíduos e a decisão de cooperar com outro.

- a) *Mundo de inspiração* - baseia-se na emergência de ideias originais e inovadoras. Os indivíduos que pertencem a esse mundo buscam a não conformidade e criatividade;
- b) *Mundo doméstico* - pessoas neste mundo estão ligadas a uma família, uma linhagem (parentesco). O relacionamento entre as pessoas neste mundo é baseado na hierarquia e no respeito às regras do grupo (tradições);
- c) *Mundo de renome* - a opinião é o princípio superior comum, sendo a ordem de grandeza dada pela notoriedade, reconhecimento ou sucesso;
- d) *Mundo cívico* - a união de todos para a formação da vontade geral é o princípio superior comum. O interesse coletivo é o valor que anima os participantes;

e) *Mundo mercantil* - mundo abordado tradicionalmente pela economia. Tem por princípio superior comum a concorrência sobre os bens. O preço exprime o valor das coisas e o dinheiro aparece como finalidade;

f) *Mundo industrial* - é caracterizado pela eficácia e produtividade, através da especialização e da profissionalização dos indivíduos.

Em função da necessidade de interagir com os outros para atingir seus objetivos, o ator procura escolher o arranjo que lhe permite maior satisfação. Assim, na existência de alto grau de dependência, os indivíduos evitarão ações isoladas, sem cooperação. No entanto, segundo Vilpoux e Oliveira (2011), a simples existência de dependência entre atores não é suficiente para explicar os tipos de arranjos institucionais adotados por eles. Existem vários níveis de dependência, relacionados ao grau de especificidade dos ativos, conforme definição de Williamson.

Uma dependência sem especificidade dos ativos significa que um ator depende de outros para atingir seus objetivos, mas, no caso de interrupção da interação, esse voltará à sua situação inicial, sem perdas. A existência de especificidade de ativos significa a impossibilidade, ou dificuldade, de um ator trocar de parceiro depois de iniciar uma interação. Nesse caso, a finalização de uma interação com especificidade de ativos não leva o ator de volta a sua situação inicial, mas ocasiona uma perda equivalente ao ativo específico envolvido. Atores nessa situação procurarão maiores níveis de garantias para iniciar uma interação (VILPOUX e OLIVEIRA, 2011).

Conforme indicado na Figura 3, um tipo de garantia é oferecido pelas instituições formais. Nessas instituições, relações de confiança entre os atores não são necessárias, as relações sendo baseadas nas leis formais. Nesse caso, atores podem transacionar sem se conhecer e sem ter nenhum vínculo entre eles, ao contrario das relações baseadas em instituições informais e na presença de capital social (VILPOUX e OLIVEIRA, 2011).

A existência de leis contratuais eficientes diminui a incerteza e permite formalizar a interação entre os indivíduos com a adoção de arranjos contratuais. No entanto, as dificuldades de fiscalização dos contratos e os problemas ligados ao respeito das leis, com custo e a demora ligados a processos judiciais, podem inviabilizar soluções contratuais (VILPOUX e OLIVEIRA, 2011).

No caso do mau funcionamento das instituições formais, os atores necessitam buscar garantias alternativas que passam pela existência de instituições informais ou de



capital social. A proximidade dos atores, com a existência de uma cultura regional comum e o compartilhamento das mesmas regras, permite o aparecimento de instituições informais. O fato dos indivíduos frequentarem os mesmos lugares como clube, associações, e dividir as mesmas normas, crenças e valores facilita a presença de capital social. As instituições informais e o capital social possibilitam a realização de transações baseadas na confiança (VILPOUX e OLIVEIRA, 2010).

## IV. METODOLOGIA

A análise de dados foi realizada em dois Territórios Rurais localizados no estado do Mato Grosso do Sul, o da Reforma e o da Grande Dourados. Esses territórios integram uma pesquisa encomendada pelo SDT/MDA para o CNPQ, sob o edital MDA/SDT/CNPq n° 05/2009, sobre a Gestão de Territórios Rurais. Os dados foram levantados entre Dezembro de 2010 e Junho de 2011.

O método utilizado na pesquisa foi o indutivo. O método indutivo é um processo por intermédio do qual se infere uma verdade geral, ou universal não contida nas partes examinadas, partindo de dados particulares suficientemente constatados. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam (LAKATOS e MARCONI, 1986).

Como método de procedimento utilizou-se o estudo de caso. Esse método é definido por Yin (1997) como uma forma de se fazer pesquisa social empírica ao investigar-se um fenômeno atual dentro do seu contexto de vida real, em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e na situação em que múltiplas fontes de evidência são usadas.

Para o levantamento de dados e de informações relevantes à investigação e à compreensão das questões propostas, foram utilizadas técnicas de documentação direta e indireta. A documentação indireta foi calcada em pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. A fonte de coleta de dados da pesquisa documental limita-se aos documentos, escritos ou não, denominados de fontes primárias. Por outro lado, a pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já publicada tanto na comunicação escrita quanto na oral. Este estudo fez uso de ambas as fontes, primária e secundária.

Os dados utilizados provêm do SGE (Sistema de Gestão Estratégica), uma ferramenta de informação sobre os territórios que a SDT/MDA disponibiliza para os Colegiados Territoriais e os diferentes gestores da Política de Desenvolvimento Territorial.

A pesquisa foi dividida em duas fases, a análise da gestão participativa entre os membros dos Colegiados dos Territórios Rurais pesquisados e o entendimento dos fatores que influenciam essa interação. Todos os membros dos Colegiados foram entrevistados.

➤ **Gestão participativa e ações cooperativas entre os atores nos Territórios Rurais do Mato Grosso do Sul**

Para análise da primeira fase da pesquisa, sobre a gestão participativa dos membros dos Colegiados nos Territórios Rurais do Mato Grosso do Sul e a existência de ações cooperativas, na forma de rede, foram utilizados os questionários de avaliação da Gestão dos Colegiados Territoriais, que analisam a dimensão sobre o envolvimento político dos membros dos Colegiados nos territórios (Anexo 1), e os questionários de avaliação dos projetos realizados nos Territórios, com verificação da participação dos habitantes do território nas ações desses projetos (Anexo 2). Foram também analisados os projetos financiados pelo MDA, com identificação da abrangência dos financiamentos.

O bom funcionamento dos Territórios Rurais passa pela participação efetiva dos atores locais, com a existência de ações cooperativas entre eles. O desenvolvimento territorial deve ser participativo e visa a integração da população em ações conjuntas, em busca do desenvolvimento socioeconômico do território. Em consequência, o envolvimento dos habitantes dos territórios, principalmente de seus representantes no Colegiado, nas atividades políticas e econômicas locais, com a existência de uma cooperação entre os membros de um Colegiado, podem ser considerados como a condição inicial para o sucesso das políticas territoriais. A avaliação do envolvimento nas atividades políticas e econômicas locais, realizada no primeiro artigo do trabalho, é indispensável para verificar a existência de relações cooperativas efetivas entre os membros dos Colegiados Territoriais, objetivo da pesquisa.

- Envolvimento político: Os dados levantados avaliam o envolvimento dos membros de cada Colegiado nas atividades do próprio Colegiado e do Território em geral. Como metade desses representantes deve ser oriunda da sociedade civil e metade dos poderes públicos, a pesquisa buscou identificar a paridade efetiva dessas instituições.

As variáveis levantadas na análise dos Colegiados se focalizaram na análise do modo de seleção dos membros do Colegiado, nos mecanismos de comunicação utilizados, no papel do Colegiado na elaboração do diagnóstico territorial, nos mecanismos de decisão e nas ações desenvolvidas para a gestão de projetos de desenvolvimento territorial.

- Envolvimento econômico: Esse item buscou identificar a participação dos membros dos Colegiados e da Comunidade nos projetos desenvolvidos nos territórios.

As principais variáveis avaliadas nos questionários estão ligadas a participação dos beneficiários na elaboração do projeto, organizações apoiadas pelos projetos, abrangência

do projeto dentro do território, atividades atendidas com a execução do projeto, indicadores de acompanhamento e de monitoramento.

Na avaliação das características dos projetos foi identificado o envolvimento efetivo da Comunidade, a abrangência territorial e o impacto dos projetos para o desenvolvimento territorial.

➤ **Fatores que influenciam a implantação de um arranjo cooperativo em rede entre os atores nos Territórios Rurais**

Segundo MDA (2006) as questões de gestão social e participação para o desenvolvimento sustentável são importantes à medida que contribuem para o fortalecimento das competências das pessoas, articulação de parcerias, integração dos diversos atores governamentais e não-governamentais no uso dos recursos disponíveis a serviço da melhoria das condições de vida das populações rurais, da construção de espaços de participação e de empoderamento da sociedade.

A constituição de uma rede de colegiados territoriais que representam os territórios rurais é imprescindível, contribuindo para ações coletivas e a percepção dos atores sobre a importância do trabalho em conjunto nos territórios. A perspectiva de atuação em rede, com suas conexões (ações em parceria e complementares) e conectividades (missões, objetivos e valores) é fundamental para fortalecer as relações para a efetividade de uma ação articulada e com sinergia (MDA 2006).

Nesse sentido, torna-se necessário analisar os arranjos institucionais em rede, bem como os aspectos que contribuem para identificar as formas de articulação e mecanismos de colaboração nos Colegiados Territoriais. A análise verificou nos Territórios rurais pesquisados aspectos como:

- Vínculos entre os membros dos colegiados nos territórios a partir da interação entre eles, grupos sociais, comunitários.

- Colaboração entre os membros dos colegiados nos territórios que contribui para a construção de um dinamismo territorial e a integração intermunicipal dos projetos implantados.

- Participação entre os membros dos colegiados nos territórios para a construção de resultados desejados na implantação dos projetos, atendendo a necessidades locais. A

participação em reuniões, elaboração de projetos, entre outros desenvolvem laços de confiança necessários a ações coletivas nos territórios.

Para a segunda fase da análise, foram também utilizados os questionários de avaliação da Gestão dos Colegiados Territoriais, assim como um questionário complementar, aplicado a todos os membros dos dois Colegiados pesquisados, com levantamento de informações tais como formação, origem, idades.

A identificação dos fatores que influenciam a interação dos atores nos Territórios Rurais foi feita a partir do modelo de análise apresentado na Figura 3.

- **Dependência entre os atores:**

A análise da dependência entre os atores foi avaliada a partir dos fatores seguintes:

- *Existência de dependência:* avaliada através os tipos de projetos implementados nos municípios, para verificar o perfil intermunicipal deles. A situação profissional dos participantes dos Colegiados foi também avaliada, para identificar os benefícios possíveis de cada um com a interação com os outros membros.
- *Consciência da dependência entre atores:* analisada através o nível de formação das pessoas, com a hipótese que maior o nível de educação, maior a consciência da importância de ações em conjunta na comunidade.

- **Especificidade dos ativos:**

A especificidade dos ativos complementa a dependência entre os atores, para determinar a necessidade de garantias em caso de interação. Na análise dos Territórios Rurais, na ausência de investimentos, a especificidade social é a única especificidade dos ativos com influencia.

A especificidade social é o tempo gasto no estabelecimento de uma relação específica e que se perde no caso da interrupção dessa relação. Essa especificidade foi avaliada a partir do tempo e esforço gastos pelos atores no funcionamento da interação, medida a partir dos períodos de realização das reuniões e do impacto dessas reuniões sobre o trabalho dos membros dos Colegiados.

- **Instituições e Capital social:**

Instituições e capital social fornecem garantias necessárias para a interação entre atores, no caso da existência de especificidade dos ativos. As instituições formais possuem um papel no caso dos representantes do serviço público. Oficialmente, esses representantes podem ser obrigados por suas hierarquias em participar das reuniões nos territórios. Mesma assim, a obrigação está centrada na participação das reuniões, não na colaboração efetiva, pois a fiscalização é difícil e não existem penalidades. Por isso, as instituições formais não possuem influência e devem ser substituídas por instituições informais e capital social.

As variáveis analisadas nesse item foram a origem das pessoas na comunidade, escolaridade, envolvimento no colegiado e participação em associações no território.

O Capítulo V apresenta os resultados da pesquisa, na forma de dois artigos científicos, cada um focalizado num dos objetivos específicos da pesquisa.

## **V. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Esse capítulo apresenta-se na forma de dois artigos científicos. O primeiro analisa a gestão participativa dos membros dos Colegiados nos Territórios Rurais do estado do Mato Grosso do Sul e o segundo identifica os fatores responsáveis pelas dificuldades de interação entre os membros dos Colegiados desses territórios

## **Artigo 1 - Gestão Participativa entre os membros dos Colegiados nos Territórios Rurais do Mato Grosso do Sul**

### **Resumo**

A importância das relações territoriais no apoio ao desenvolvimento local e a existência de projetos nos Territórios Rurais visam a implantação de estratégias de desenvolvimento sustentável nos espaços rurais de maior demanda social, com a participação dos atores sociais locais. O objetivo da pesquisa foi avaliar a existência de relações efetivas de cooperação entre os membros dos Colegiados Territoriais e a presença de ações coordenadas e comunitárias, nos territórios Rurais da Grande Dourados e da Reforma. Os dados coletados são provenientes do SGE (Sistema de Gestão Estratégica), uma ferramenta de informação sobre os territórios que a SDT/MDA disponibiliza para os Colegiados Territoriais e os diferentes gestores de Política de Desenvolvimento Territorial. Nos Territórios Rurais pesquisados, o envolvimento e a participação dos atores na gestão de projetos que beneficiem a comunidade local apresentam-se bastante reduzidos e limitados a poucas pessoas, essencialmente órgãos do poder público. A ação dos Colegiados não é integrada ao território, uma vez que muitos de seus membros não se interessam em participar e quando participam, preocupam-se essencialmente com os interesses particulares de seus municípios. Os projetos implantados são direcionados especificamente para os municípios, sem integração territorial. Os resultados demonstram que os objetivos da criação dos Territórios Rurais pelo MDA, que visam a implantação de estratégias de desenvolvimento sustentável nos espaços rurais de maior demanda social, com a participação em rede dos atores sociais locais, enfrente grandes dificuldades.

**Palavras- chaves:** Desenvolvimento participativo, redes sociais, territorialidade.

### **I. Introdução**

Nos últimos anos aumentou o interesse pela dimensão espacial dos fenômenos socioeconômicos, interesse baseado na dinâmica do desenvolvimento territorial e das relações coletivas. A abordagem da gestão social dos territórios, focada nos processos de desenvolvimento territorial, introduz o conceito de governança territorial, em referencia ao conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente em gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais (DALLABRIDA, 2007).

O aumento da complexidade nas sociedades modernas torna necessária a participação cada vez maior da sociedade civil, o que facilita a mudança de uma governança centralizada para uma governança mais focalizada no território, baseada no aumento do poder de decisão dos indivíduos sobre as atividades nas suas comunidades.



De acordo com Dallabrida (2007), a governança territorial pode ser compreendida como o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão do desenvolvimento territorial. Entende-se que é através de processos de concertação social que a sociedade de uma determinada região, ou território, organizada em suas redes de poder socioterritorial, constrói democraticamente consensos mínimos. Esses consensos representem as decisões acordadas naquele momento histórico no que se refere à superação dos desafios e resultam nos chamados pactos socioterritoriais.

Diante do potencial de desenvolvimento das dinâmicas locais agrupadas em espaços territoriais, surge a necessidade da implementação de ações governamentais. É possível citar programas como os CONSADs (Consórcio de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento), que foram criados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para promover o Desenvolvimento Territorial, com ênfase nas ações de Segurança Alimentar e Nutricional, voltadas prioritariamente às famílias abaixo da linha de pobreza (MDS, 2008). Um dos objetivos dos CONSADs é articular e estimular iniciativas locais para o desenvolvimento de propostas de produção de alimentos e geração de trabalho e renda, que respeitem as especificidades locais.

É também possível citar o programa Territórios Rurais, proposta do Governo Federal sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrária (MDA) para implantar ações que garantem o atendimento às necessidades básicas da população, bem como ampliar oportunidades de geração de renda nos territórios.

Segundo o MDA, o programa passa pela articulação e a gestão descentralizada e participativa, de ações para alcançar o desenvolvimento social e sustentável das populações que vivem em territórios rurais de todo o país. Tem como objetivo apoiar e fortalecer, nos territórios selecionados, capacidades sociais de autogestão dos processos de promoção do desenvolvimento, nos quais as próprias organizações dos agricultores familiares e dos trabalhadores rurais protagonizem as iniciativas.

Trata-se de uma ação de Estado dirigida para regiões rurais, nas quais se constroem historicamente relações de pertencimento e identidades culturais e geográficas. Para que este processo ganhe força e densidade, foram e estão sendo criados, através o programa Territórios Rurais, mecanismos institucionais para o estímulo e o apoio à

participação dos atores dos territórios, para que possam discutir e deliberar publicamente sobre políticas, programas e projetos que afetam diretamente suas vidas.

De acordo com o documento “Referências para uma Estratégia de desenvolvimento Rural no Brasil” (MDA/SDT, 2005), a decisão do governo brasileiro em propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável a partir da abordagem territorial é resultado de um processo de acúmulo e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil. Estes avaliaram como necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais. Tal decisão teve como resultado a proposta de criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do MDA e a formulação do Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais – PRONAT, no âmbito do Plano Plurianual do Brasil de 2004 - 2007.

Nesta abordagem, o foco das políticas é o território, que combina a proximidade social, fator que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, que favorece a inovação. Através da política territorial, o MDA busca o compartilhamento de uma identidade própria, que fornece a base para a coesão social e territorial, alicerce do capital social. Essa política é essencialmente integradora dos 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 conquistadas (FERNANDES e FIUZA, 2006).

O programa Territórios Rurais enfatiza a importância das relações territoriais na construção das ações locais. Para o MDA, esses territórios têm como finalidade favorecer o desenvolvimento econômico e se caracterizam por um conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental. A perspectiva de atuação em rede, com suas conexões (ações em parceria e complementares) e conectividades (missões, objetivos e valores) é fundamental para fortalecer as relações para a efetividade de uma ação articulada e com sinergia (MDA 2006). No entanto, os Territórios Rurais selecionados pelo MDA foram identificados apenas em função do nível de desenvolvimento das populações locais, sem considerar as relações existentes entre os habitantes desses territórios.

Em consequência, é possível estimar que a falta de consideração das relações territoriais no processo de identificação dos Territórios Rurais facilitou a ausência de coordenação entre os atores locais e dificultou a implantação de um sistema de gestão participativa e de cooperação entre os participantes. A partir dessa problemática, o objetivo da

pesquisa é avaliar as relações entre os atores dos Colegiados Territoriais dos Territórios Rurais do Mato Grosso do Sul e a presença de ações cooperativas. Para isso, foram avaliados dois dos quatro territórios existentes no estado, os da Grande Dourados e da Reforma.

A pesquisa se concentrou nos membros dos Colegiados Territoriais, pois esta entidade é responsável pela escolha e implementação das ações nos Territórios. Do Colegiado Territorial depende o bom funcionamento do Território.

Os dois territórios pesquisados fazem parte de um projeto do MDA, encomendado para o CNPq através do Edital MDA/SDT/CNPq – 05/2009. Esse projeto tem como objetivo avaliar e acompanhar a situação nos Territórios Rurais, em nível nacional. No Mato Grosso do Sul existem quatro desses territórios, mas apenas dois foram escolhidos para participar da pesquisa, o da Reforma e o da Grande Dourados.

Os Territórios Rurais são importantes para o Brasil à medida que priorizam ações em regiões e sub-regiões onde os investimentos públicos e privados não têm sido suficientes para garantir o atendimento às necessidades básicas da população, bem como para acelerar processos locais e sub-regionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de maneira desconcentrada. O MDA/SDT (2010) estimou que em 2010 foram atendidos pelo programa mais de 120 territórios, sendo que 60 deles possuíam 958 municípios, 24 milhões de habitantes, entre os quais 7,8 milhões em área rural, 1 milhão de agricultores familiares e 319,4 mil famílias em assentamentos.

Após a Introdução são abordadas as noções de território e de territorialidade, com o objetivo de enfatizar os principais elementos no funcionamento de um território. Em seguida é apresentado o programa Territórios Rurais do MDA, com as estruturas de Governança implantadas. O quarto Capítulo descreve a metodologia adotada na pesquisa e precede a apresentação dos resultados e análise e as Considerações finais.

## **II. Fundamentação Teórica**

A revisão da literatura permite identificar as diferentes abordagens que podem ser úteis para a análise, com as definições dos conceitos de território e territorialidade e a apresentação do Programa de Territórios Rurais do MDA.

## 2.1. Território e territorialidade

A primeira descrição do conceito de território veio das ciências naturais. Para os naturalistas, o território é a área de influência e de predomínio de uma espécie animal, que exerce o domínio nela de forma mais intensa no centro, perdendo esta intensidade ao aproximar-se da periferia, onde passa a concorrer com os domínios de outras espécies (ANDRADE, 1995).

Os naturalistas se preocupam essencialmente com o território animal e não com o território humano. Mesmo assim, o território animal contém características de poder (dominação) e de competição pelos territórios. Em ciências sociais, a expressão território está muito utilizada, desde o século passado, por geógrafos preocupados com o papel desempenhado pelo Estado no controle do território, mas também por pesquisadores que procuram estabelecer as relações entre as classes sociais e o espaço ocupado e dominado (OLIVEIRA, 2005). Para o autor, o território tem atualmente uma conotação mais complexa do que a simples dominação de um espaço, pois tem em seu âmago as redes formadas a partir das relações de poder.

Torna-se fundamental introduzir o conceito de territorialidade, que retrata o vivido territorial, entendido como um conjunto de relações culturais, políticas, econômicas e sociais entre o indivíduo, ou o grupo social, e seu meio de referência. Essas relações expressam um sentimento de pertencimento e um modo de agir no âmbito de um dado espaço geográfico (ALBAGLI, 2003). A territorialidade refere-se às afinidades (territoriais e socioculturais) entre indivíduos, ou grupos sociais, e seu meio de referência, manifestadas nas várias escalas geográficas (uma localidade, uma região ou um país). Ela expressa um sentimento de pertencer a um grupo e um modo de agir no âmbito de um dado espaço geográfico (OLIVEIRA, 2007).

No nível individual, territorialidade refere-se ao espaço pessoal imediato, que em muitos contextos culturais é considerado um espaço inviolável. Em nível coletivo, a territorialidade torna-se um meio de regular às interações sociais e reforçar a identidade do grupo, ou comunidade (ALBAGLI, 2004). Para o autor, a territorialidade se desenvolve a partir da coexistência dos atores sociais em um dado espaço geográfico, o que engendra um sentimento de sobrevivência do coletivo e referências socioculturais comuns, ainda que considerada a diversidade de interesses presentes. A territorialidade, como atributo humano, é condicionada por valores e normas sociais que variam de sociedade para sociedade, de um

período para outro. A territorialidade não traduz apenas uma relação com o meio, ela é uma relação triangular entre os atores sociais, mediada pelo espaço.

O território funciona como um espaço que favorece o desencadeamento de um conjunto de relações intencionais ou não, tangíveis e intangíveis, mercantis e não mercantis, que movem o processo de aprendizagem e de construção de competências, que se incorporam e evoluem de forma acumulativa, de modo a resultar em eficiências coletivas (SANTANA e SANTANA, 2004).

Rafestin (1993) afirma que o território se delimita, ou se define, a partir das relações de poder em suas múltiplas dimensões. O autor reforça que o território é também um campo de forças, teia ou rede de relações sociais e valoriza os aspectos imateriais de seu uso, ou apropriação.

Para Sabourin (2002), o fato de especificar e caracterizar um espaço equivale a criar um território. O autor procura mostrar que, no sentido acadêmico, espaço e território são termos muitas vezes confundidos. Embasado em Brunet (1990), Sabourin mostra que “o espaço é uma construção social”. O território abarca e é instrumento elaborador de formação de identidades, tanto individuais quanto coletivas, bem como um meio pelo qual podem aflorar sentimentos de pertença e gerar especificidades (ALBAGLI, 2004).

De acordo com Mariani e Arruda (2010), a incorporação da perspectiva analítica do território e de suas respectivas territorialidades pelas dinâmicas do desenvolvimento local corresponde ao aproveitamento das sinergias existentes entre os atores de uma dada localidade, de modo que as relações que estes estabelecem entre si sejam aproveitadas para a geração de renda, emprego, preservação das especificidades culturais e demais características do desenvolvimento local.

Para Santos (2000), num contexto de globalização em que prevalece a lógica dos interesses individualistas e conflitantes das empresas, o território acaba fragmentado. O autor acrescenta que na ausência de uma regulação unificadora do processo social e político, o que se impõe é a fragmentação social e geográfica. Essa afirmação é apoiada por Dallabrida (2007), para quem o bloco socioterritorial é constituído por um conjunto heterogêneo de atores com interesses divergentes, e não poucas vezes conflituosos, representativos dos diferentes segmentos da sociedade organizada territorialmente. Tais lideranças constituem redes de poder socioterritorial, transformando-se em estruturas de poder que assumem posição hegemônica.

Para Jesus (2006), a autonomia do território será tanto maior quanto maior for a organização da sociedade em torno de um projeto de desenvolvimento que articule o local com o global. As oportunidades podem surgir no acesso a novos mercados, a novas tecnologias, na atração de novos investimentos e na criação de novas atividades no setor de serviços. Em paralelo, existem ameaças a partir da destruição dos mercados regionais, do aumento da poluição e degradação do meio ambiente, da redução das atividades do setor de serviços e da destruição da cultura local, entre outros fatores emergentes.

As várias dimensões observadas sobre o território, identificadas por Souza (1995), *apud* Albagli (2004), são:

- *Dimensão física* - observa as características naturais, bem como os resultados advindos da utilização e vivência dos agentes sociais num dado território;
- *Dimensão econômica* – modos de relações sociais relacionados aos processos produtivos;
- *Dimensão simbólica* – relacionada à identidade, as relações culturais e afetivas de um grupo em determinado local;
- *Dimensão sócio-política* – relações de poder (dominação, influência) e interações sociais.

O território passa a ser visto e compreendido como a nova unidade de referência e mediação das ações do Estado. O enfoque no desenvolvimento territorial torna-se um modo de ação que valoriza os atributos políticos e culturais das comunidades e dos atores sociais ali existentes. Governança local e participação social tornam-se atributos do desenvolvimento territorial (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004).

Para a SDT/MDA (2005) e Fernandes e Fiuza (2006), o conceito de território está centrado num espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, 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. Esses grupos 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. Para Jesus (2006), o território definido nessa perspectiva é um resultado e não um dado, pois ele é fruto de uma construção social, política, cultural, histórica ou institucional, que envolve uma lógica coletiva dos atores presentes.

De acordo com MDA/SDT (2005), a implementação de uma estratégia integradora e democrática das ações voltadas ao desenvolvimento territorial só é possível se esse processo contar com o pleno envolvimento das diversas forças sociais existentes nos municípios, tanto das instituições governamentais quanto das organizações da sociedade civil, em todas as etapas do ciclo de planejamento e gestão social do desenvolvimento. Não se trata de garantir a participação apenas dos atores tradicionalmente reconhecidos, mas de buscar sensibilizar, motivar e envolver o conjunto dos agentes locais interessados em compartilhar os desafios políticos colocados pela construção coletiva de uma nova territorialidade.

É preciso que se criem mecanismos institucionais que estimulem a participação ativa e paritária das diferentes formas de organização e representação social, o fortalecimento de redes sociais de cooperação, de parcerias institucionais e o estabelecimento de processos de concertação social (MDA/SDT, 2005).

A ação do Estado passa a incorporar a premissa da descentralização com participação social. Portanto, a ideia de desenvolvimento territorial é indissociável das noções de planejamento e de gestão social (MDA/SDT, 2005). A gestão social deve se apoiar em sistemas descentralizados de decisão, baseados em intensa participação, no estabelecimento de parcerias e articulações em redes.

## **2.2. Programa Território Rurais**

De acordo com o MDA (2007), o programa Territórios Rurais prioriza ações em regiões e sub-regiões onde os investimentos públicos e privados não têm sido suficientes para garantir as necessidades básicas da população. O programa busca acelerar processos locais que ampliem as oportunidades de geração de renda de maneira descentralizada e sustentável.

O enfoque territorial focaliza-se nos Territórios Rurais como espaços de articulação e gestão de políticas públicas. Trata-se de uma ação de Estado dirigida para regiões rurais nas quais foram construídas relações de pertencimento e identidades culturais e geográficas. Considerada uma das estratégias do MDA para implementação das políticas de desenvolvimento sustentável, o Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais (PRONAT) tem um papel de facilitador da integração das políticas públicas na escala territorial, na medida em que busca organizar a demanda social em torno da gestão e construção de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDTRS) e no

processo que estimula o fortalecimento dos atores para a gestão social (FERNANDES e FIUZA 2006).

Para que este processo ganhe força e densidade, foram criados mecanismos institucionais para o estímulo e o apoio à participação dos atores dos territórios, para que possam discutir e deliberar publicamente sobre políticas, programas e projetos que afetam diretamente suas vidas (MDA, 2007).

O programa Territórios Rurais do MDA/SDT apoia 120 territórios que compreendem 1.833 municípios e onde vivem 37,4 milhões de pessoas, numa área equivalente a 32% da superfície nacional. Nesses territórios, 42% da população é constituída por agricultores familiares, assentados pela reforma agrária, trabalhadores rurais que buscam acesso à terra, além de outros segmentos de populações tradicionais que habitam os espaços rurais. Segundo MDA (2007), um território se define por sua identidade social econômica e cultural com os seguintes requisitos:

- Conjunto de municípios com até 50 mil habitantes;
- Densidade populacional menor que 80 habitantes/Km<sup>2</sup>;
- Organização em territórios rurais de identidade (municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, identidade e coesão social e cultural);
- Integração com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e/ou Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional (MI).

**Tabela 2** – Estimativa de evolução e abrangência do Programa Territórios Rurais, entre 2007 e 2010.

| <b>ANO</b> | <b>ÁREA DE ABRANGÊNCIA</b>  |
|------------|---|
| 2007       | 30 territórios, escolhidos entre os 118 territórios rurais homologados pelo MDA |
| 2008       | 40 novos territórios priorizados  |
| 2009       | 50 novos territórios, totalizando 120 territórios prioritários                  |

**Fonte:** MDA (2007)



Segundo MDA (2007), a definição dos territórios considerou parâmetros como Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, beneficiários do Programa Bolsa Família, agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária, concentração de populações quilombolas e indígenas, número de municípios com baixo dinamismo econômico e organização social (capital social).

A gestão do programa é realizada pelas seguintes entidades (MDA, 2007):

d) *Comitê Gestor Nacional* - orienta e monitora a atuação do Comitê Gestor Estadual no que se refere à aplicação de recursos e a implementação das ações do Programa. Sua composição compreende os Secretários Executivos, ou Secretários Nacionais, de todos os ministérios que compõem o Programa.

e) *Comitê Gestor Estadual* – apoia a organização e mobilização dos colegiados e articula as ações do programa. Sua composição compreende o representante nos estados dos Ministérios e Órgão Federais Participantes e os representantes dos Colegiados Territoriais.

f) *Colegiados Territoriais* – constituídos por organismos de Governos Municipal, Estadual e Federal com presença no território e de organizações da sociedade civil (associações, sindicatos dos trabalhadores, cooperativas, agências de desenvolvimento, representações e outros segmentos sociais). Tem caráter permanente e é responsável pela escolha e implementação das ações nos Territórios. Possibilita a promoção da interação entre gestores públicos e conselhos setoriais, permite a fixação da agenda de ações e a discussão de alternativas para o desenvolvimento do território. O Colegiado Territorial exerce também o controle social sobre o Programa. Em síntese, é o espaço de planejamento, execução e acompanhamento das ações para o desenvolvimento do Território (MDA, 2009a e b).

O ciclo de planejamento e gestão dos Colegiados nos Territórios Rurais se inicia pela apresentação de uma Matriz de Ações para cada território, composta pelo conjunto de ações propostas pelo Governo Federal acrescido das ações dos Governos estaduais e municipais, e que norteará o debate territorial. Essas ações são discutidas no Colegiado, que indica as demandas e prioridades. Podem ser apresentadas sugestões para qualificação ou integração das ações (FRANÇA, 2010, MDA, 2009a e b).

A Matriz de Ações é então ajustada conforme as indicações do Colegiado, o que resulta no Plano de Execução (Plano Territorial de Ações Integradas), base para o controle social das ações pactuadas no Território. O controle das ações é realizado por meio do Relatório de Execução, que detalha as fases da execução física, orçamentária e financeira,

bem como as restrições, riscos e providências adotadas acerca das atividades desenvolvidas. O controle e a avaliação das ações fornecem subsídios para a construção de uma nova Matriz de Ações (FRANÇA, 2010, MDA, 2009 a e b).

Para Lopes e Costa (2006), a abordagem territorial deve permitir superar a visão localista do desenvolvimento, que até então vinha sendo seguida pelos municípios brasileiros e cujos resultados mais evidentes eram a pulverização de recursos e a superposição de políticas públicas.

No âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, a participação é entendida a partir da ideia de gestão social, concebida como o envolvimento dos diversos atores do território, através de seus representantes no Colegiado, em todas as fases da política de desenvolvimento, desde a mobilização dos agentes até a avaliação das ações implementadas (MDA, 2005 a). Segundo as Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais, não basta ampliar o leque de agentes territoriais envolvidos, mas envolver plenamente as forças sociais do território (MDA, 2005c).

Santos, Costa et al. (2011) afirmam que os Territórios Rurais caracterizam-se pela forte articulação entre os diversos atores territoriais institucionais e de entidades de representação coletiva no processo de decisão das prioridades elencadas dentro dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Regional Sustentável (PTDRS). Para os autores, a proposta de territórios se integra nas políticas públicas aplicadas ao mundo rural e busca a geração de empregos e renda e a melhoria das condições de vida da população rural mais pobre.

### **III. Metodologia**

A análise de dados foi realizada em dois territórios localizados no estado do Mato Grosso do Sul, o da Reforma e o da Grande Dourados. Esses territórios integram uma pesquisa encomendada pelo SDT/MDA para o CNPQ, sob o edital MDA/SDT/CNPq n° 05/2009, sobre a Gestão de Territórios Rurais. Os dados foram levantados entre Dezembro de 2010 e Junho de 2011.

O método utilizado na pesquisa foi o indutivo. O método indutivo é um processo por intermédio do qual se infere uma verdade geral ou universal não contida nas partes examinadas, partindo de dados particulares suficientemente constatados. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam (LAKATOS e MARCONI, 1986).

Como método de procedimento utilizou-se o estudo de caso. Esse método é definido por Yin (1997) como uma forma de se fazer pesquisa social empírica ao investigar-se um fenômeno atual dentro do seu contexto de vida real, em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e na situação em que múltiplas fontes de evidência são usadas.

Para o levantamento de dados e de informações relevantes à investigação e à compreensão das questões propostas, foram utilizadas técnicas de documentação direta e indireta. A documentação indireta foi calcada em pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. A fonte de coleta de dados da pesquisa documental limita-se aos documentos, escritos ou não, denominados de fontes primárias. Por outro lado, a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já publicada tanto na comunicação escrita quanto na oral.

Os dados utilizados na análise provêm da base de dados do SGE (Sistema de Gestão Estratégica), uma ferramenta de informação sobre os territórios que a SDT/MDA disponibiliza para os Colegiados Territoriais e os diferentes gestores da Política de Desenvolvimento Territorial.

Para análise da gestão participativa dos membros dos Colegiados Territoriais nos Territórios Rurais do Mato Grosso do Sul e da existência de ações cooperativas, na forma de rede, foram utilizados os questionários de avaliação da Gestão dos Colegiados Territoriais e os questionários de avaliação dos projetos realizados nos Territórios. Foi também feita a análise dos diferentes projetos financiados pelo MDA, com a verificação da participação efetiva dos membros dos Colegiados e da Comunidade Territorial nas ações desses projetos.

O desenvolvimento territorial deve ser participativo e visa a integração da população, através de seus representantes nos Colegiados Territoriais, em ações conjuntas e cooperativas, em busca do desenvolvimento socioeconômico do território. Em consequência, o envolvimento dos membros dos Colegiados nas atividades territoriais pode ser considerado como o fator principal das políticas territoriais.

As dimensões analisadas para verificar o envolvimento e as relações de cooperação entre os membros de um Colegiado Territorial foram o envolvimento nas políticas de desenvolvimento territorial e a participação efetiva nas ações dos projetos implantados nos territórios.

- Envolvimento político:

Os dados levantados avaliam o envolvimento dos membros de cada Colegiado nas atividades do próprio Colegiado e do Território em geral. Como metade desses representantes deve ser oriunda da sociedade civil e metade dos poderes públicos, a pesquisa buscou identificar a paridade efetiva dessas organizações.

O envolvimento dos membros do Colegiado Territorial foi avaliado a partir de dados coletados na base do SGE e extraídos do questionário de avaliação da Gestão dos Colegiados Territoriais, questionário aplicado a todos os membros de cada Colegiado pesquisado. O objetivo desse questionário foi de acompanhar a gestão do Colegiado nos territórios.

As variáveis levantadas na análise dos Colegiados se focalizaram na análise do modo de seleção dos membros do Colegiado, nos mecanismos de comunicação utilizados, no papel do Colegiado na elaboração do diagnóstico territorial, nos mecanismos de decisão e nas ações desenvolvidas para a gestão de projetos de desenvolvimento territorial.

- Participação efetiva nas ações dos projetos nos territórios:

A avaliação da participação efetiva aos projetos nos territórios é importante, pois permite verificar a atuação dos atores na execução de ações com as comunidades locais, com a implantação de práticas de planejamento participativo.

Os dados desse Item foram também coletados na base do SGE, a partir dos questionários de avaliação dos projetos realizados nos Territórios e financiados pelo MDA. Para cada projeto, um questionário foi aplicado a um responsável pela execução, um para um responsável pela proposta e um para uma pessoa que se beneficiou do projeto. Uma análise das características dos diferentes projetos foi também realizada.

As principais variáveis avaliadas nos questionários estão ligadas a participação dos beneficiários na elaboração do projeto, organizações apoiadas, abrangência dos projetos dentro do território, atividades atendidas com a execução do projeto, indicadores de acompanhamento e de monitoramento.

Na avaliação das características dos projetos foram identificados o envolvimento efetivo da Comunidade, a abrangência territorial e o impacto dos projetos para o desenvolvimento territorial.

## **IV. Resultados e discussão**

A verificação da existência da gestão participativa e de cooperação entre os membros dos Colegiados Territoriais avaliados passa pela avaliação do envolvimento na política territorial e na realização dos projetos econômicos.

### **4.1. Envolvimento na política territorial**

A criação dos Colegiados converteu-se num eixo central de implementação da política de desenvolvimento territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrária. Esta estrutura institucional serve de base de participação, representação e concertação para os atores sociais locais.

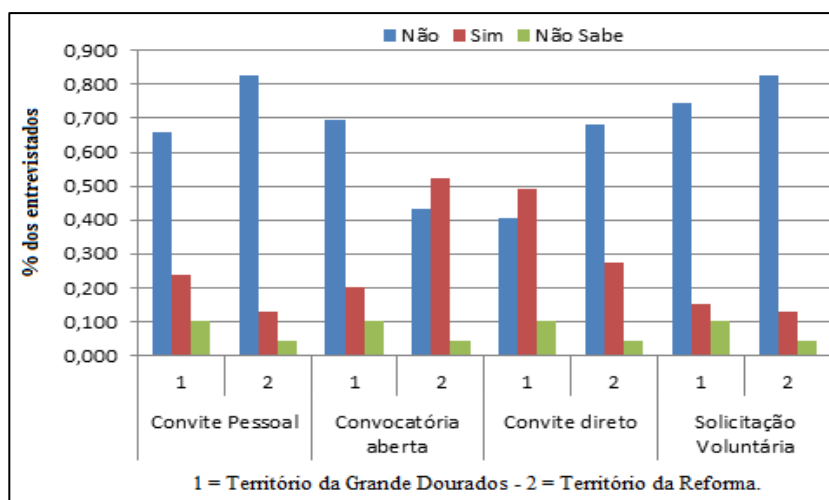
O acompanhamento da gestão dos Colegiados é importante para analisar o desempenho dos Territórios Rurais. Essa análise permite verificar as articulações que existem nos territórios nas esferas municipais e intermunicipais. Como a prioridade dos Colegiados é o fortalecimento da participação dos atores sociais na elaboração e execução das políticas públicas, a avaliação do funcionamento desses Colegiados auxilia na verificação da participação da comunidade territorial na gestão e implementação das atividades de desenvolvimento local.

#### **4.1.1. Participação do Colegiado**

Na primeira etapa da análise é importante verificar o envolvimento real dos membros dos Colegiados dos territórios pesquisados. Uma boa participação passa pelo interesse dos membros em integrar os Colegiados e em atuar como representantes de alguma entidade da sociedade civil ou do poder público.

A seleção dos membros dos Colegiados pesquisados é realizada essencialmente por convocatória aberta e convite direto (Figura 1). A convocatória aberta é caracterizada por uma consulta pela entidade para identificar os interessados em participar do Colegiado. Nesse caso, a nomeação é voluntária dentre da entidade representada, diferente do convite direto, onde a nomeação do representante de uma instituição é feita pelo superior hierárquico. O convite direto, sistema de nomeação frequente nos dois territórios, principalmente no de Dourados, facilita a participação de representantes sem interesse no desenvolvimento territorial.

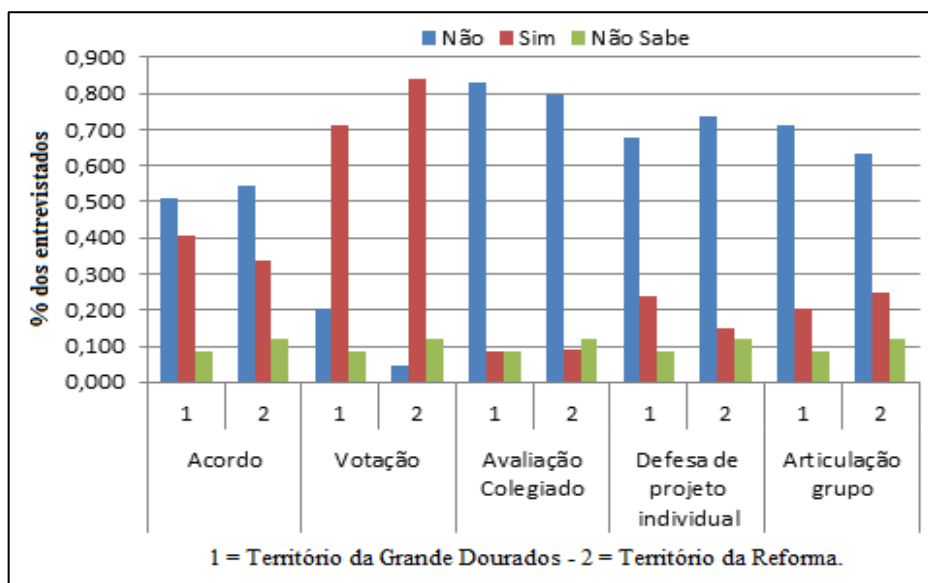
Foi possível verificar que os casos de voluntariado eram raros nos dois territórios (Figura 1). Esse sistema é o que melhor poderia evidenciar o interesse dos representantes em participar dos Colegiados. A baixa frequência do voluntariado indica um interesse reduzido nessa participação.



**Figura 1** - Formas de seleção dos membros dos Colegiados nos dois territórios pesquisados, em 2011.

A maioria dos membros do Colegiado nos dois territórios não tem ideia do número de reuniões ao qual participou, o que denota falta de interesse. A percentagem foi maior no território da Grande Dourados, o que é condizente com a análise sobre os processos de seleção dos membros do Colegiado, que identificou maior proporção de participantes nomeados por convite direto nesse território.

Nos Colegiados dos dois territórios constatou-se que o mecanismo de votação por maioria predominava para a tomada de decisões (Figura 2). No entanto, a realização de acordos com parte dos membros, a defesa de projetos individuais e a articulação em grupos representavam percentagem relevante dos mecanismos de tomada de decisão. Acordos anteriores á votação, articulação em pequenos grupos e aprovação de projetos individuais estão em desacordo com uma gestão territorial participativa, baseada em discussão e cooperação entre os membros e que contempla os interesses do conjunto da Comunidade e não de apenas um município. Os aspectos participativos foram contemplados no sistema de tomada de decisão após avaliação do Colegiado, mecanismo menos citado.



**Figura 2** - Mecanismos utilizados para a tomada de decisão nos Colegiados pesquisados, em 2011.

Em torno de 50% dos participantes dos Colegiados dos dois territórios pesquisados não lembravam se tinham participado da elaboração do diagnóstico territorial. Essa percentagem demonstra a falta de interesse e de envolvimento de grande parte dos membros dos Colegiados.

Entre aqueles que se lembravam de ter colaborado no diagnóstico territorial, a maioria participou apenas das oficinas de treinamento. Apenas 20% dos membros do Colegiado da Grande Dourados declararam ter participado da elaboração e da revisão do diagnóstico territorial. No caso do território da Reforma, apenas 6% dos membros participaram da revisão, o que revela um envolvimento ainda menor nesse Território.

Esses resultados indicam que as decisões concentram-se nas mãos de um pequeno grupo, o que dificulta a elaboração de um planejamento territorial com representação real dos interesses do conjunto da população.

A Gestão dos Colegiados territoriais apresenta deficiência relacionada a dificuldade da participação do membros do Colegiado. Os Colegiados são espaços de encontro dos habitantes dos territórios para facilitar a participação de todos no desenvolvimento territorial. A análise indicou um envolvimento limitado dos membros dos Colegiados pesquisados. A gestão destes não contribui com os objetivos do programa dos

Territórios Rurais, que visam uma articulação entre as entidades de representação coletiva e um processo de gestão participativa entre os habitantes do território.

O Item seguinte verifica a relação desses representantes com o resto da comunidade, aspecto de grande importância para permitir o desenvolvimento desses territórios.

A representação do Colegiado nos territórios é um elemento preponderante para o processo de construção da tomada de decisão nas comunidades, tendo em vista que preconiza a atuação dos atores envolvidos e representa ações para o atendimento das necessidades reais locais, bem como o senso de identidade territorial.

#### **4.1.2. Integração dos Colegiados com as comunidades que representam**

No território da Grande Dourados a composição das instâncias que representam o território estão divididas entre 35 entidades pertencentes ao poder público, 29 a sociedade civil e 10 representantes de conselhos municipais, considerando que em muitos casos os representantes dos Conselhos estão diretamente ligados ao poder público.

A representação no território da Grande Dourados indica um desequilíbrio, com uma participação majoritária do poder público, principalmente quando considera-se um vínculo forte dos conselhos municipais com as Prefeituras aos quais pertencem. Entre as entidades públicas, existe grande participação da Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural – AGRAER, entidade estadual de extensão rural, com 14 representantes e dos representantes das prefeituras, com 11 membros. Essa distribuição não está em conformidade com a ideia inicial de gestão social do território, com participação de toda a sociedade.

A representação no território da Reforma é também desequilibrada, mesmo se uma percentagem elevada dos representantes é oriunda da sociedade civil. Entre as entidades públicas, existe também grande participação da AGRAER, com 15 representantes e dos representantes das prefeituras, com 45 membros. Em paralelo, a sociedade civil é representada por 46 membros.

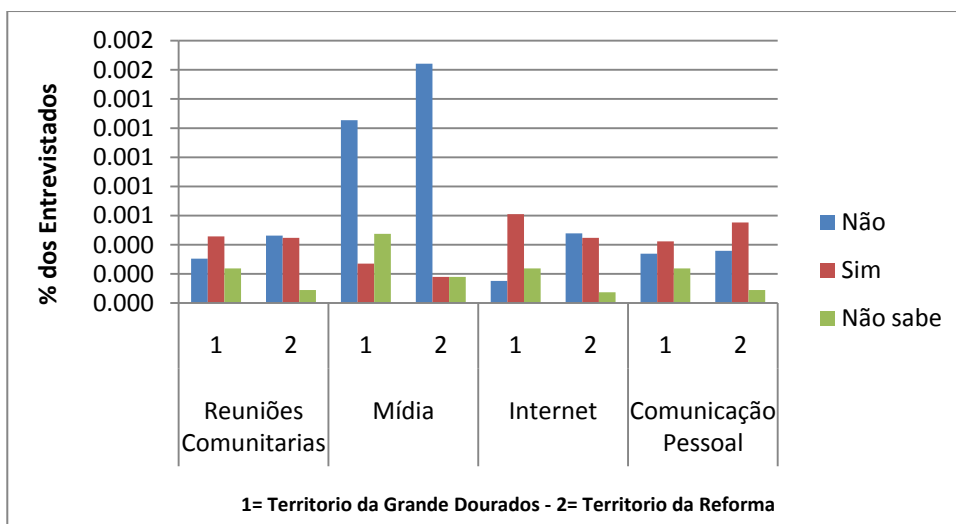
Nos dois territórios pesquisados, a centralização em torno de representantes do Poder Público dificulta ações de gestão participativa e ações direcionadas as necessidades e demandas da comunidade local. Como a AGRAER representa apenas uma entidade, é difícil explicar a presença de uma grande quantidade de representantes desta organização.



Além da distribuição dos representantes entre as diferentes entidades da sociedade, os mecanismos de comunicação utilizados pelos Colegiados são importantes para verificar o envolvimento com a sociedade. Estes permitem a divulgação das atividades realizadas e ajudam a mobilizar e articular a comunidade local em torno das atividades territoriais. Os processos de comunicação determinam as quantidades e a qualidade das informações e do conhecimento que circulam nos territórios, permitindo a construção de estratégias para uma política de gestão participativa mais eficiente.

Os meios de comunicação mais utilizados nos territórios pesquisados foram a Internet e a comunicação pessoal (Figura 3). A divulgação via mídia foi também bastante citada e possui o mesmo papel que a divulgação via internet. Esses dois meios de comunicação servem como ferramenta de propaganda, principalmente no caso das entidades públicas, como as Prefeituras. Eles facilitam a divulgação das atividades do Colegiado para o público em geral, mas são pouco adaptados para os representantes de entidades prestarem conta para aqueles que representam. A internet é o meio de comunicação menos indicado, pois atinge uma faixa da população mais abastada, diferente da população alvo dos territórios.

A comunicação pessoal atinge uma quantidade restrita de pessoas, aquelas diretamente relacionadas com os representantes dos Colegiados, como os superiores hierárquicos nos organismos públicos.



**Figura 3** – Mecanismos de comunicação utilizados pelos Colegiados dos territórios pesquisados no Mato Grosso do Sul, em 2011.

O recurso a organização de reuniões comunitárias foi apenas o terceiro meio de comunicação mais utilizado nos dois territórios pesquisados, mas foi citado por aproximadamente 45% dos entrevistados (Figura 3). Esse resultado está conforme ao esperado, pois corresponde aproximadamente a percentagem dos membros dos Colegiados que representa alguma entidade da sociedade civil e possui a obrigação de informar os outros membros.

Verificou-se a falta de comunicação com as entidades parceiras do Governo, principalmente o MDA e outras organizações de apoio, o que dificulta ações coletivas integradas às políticas públicas.

#### **4.2. Participação efetiva nas ações dos projetos implantados nos territórios**

O envolvimento nas atividades econômicas está ligado aos projetos de desenvolvimento realizados nos Territórios da Cidadania. A implantação desses projetos passa pelo envolvimento da comunidade local, mais especificamente de seus representantes nos Colegiados, que deve ter uma participação ativa em todas as fases do processo: sensibilização, diagnóstico, definição das prioridades, elaboração dos projetos, implementação e avaliação dos resultados.

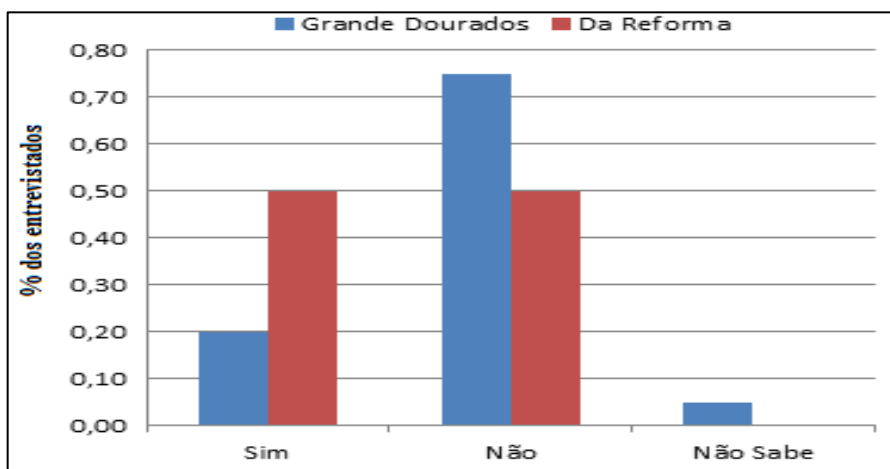
Nos Territórios da Grande Dourados e da Reforma, de acordo com dados do SGE, foi possível constatar que entre 2003 e 2011 foram implementados 243 projetos territoriais. Desse total, 74% foram implantados pelo PRONAT (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais) e 26% pelo PRONAF (Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar).

##### **4.2.1. Participação nos projetos**

O primeiro aspecto avaliado foi a participação efetiva dos habitantes dos territórios na elaboração dos projetos dos quais deveriam ser os principais beneficiários. Essa participação deveria permitir uma melhor adequação dos projetos às necessidades reais da população. No entanto, ela foi constatada em apenas metade dos projetos realizados no território da Reforma e 20% nos da Grande Dourados (Figura 4).

A pequena participação dos interessados, principalmente no território da Grande Dourados, indica um baixo envolvimento da comunidade. A resolução desse problema passa

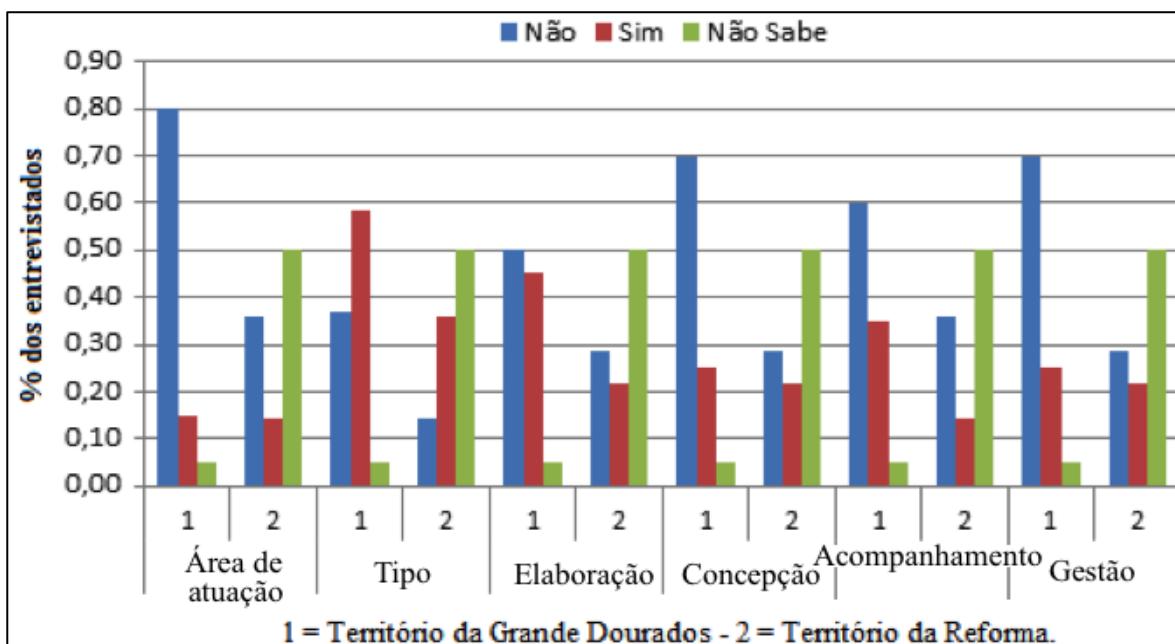
pelo fortalecimento da capacidade de organização dos membros da comunidade, a fim de favorecer a participação na construção de projetos que atendam as necessidades locais.



**Figura 4** – Participação dos beneficiários dos territórios da Grande Dourados e da Reforma na elaboração dos projetos territoriais, em 2011.

Um dos fatores que condicionam o sucesso da implantação dos projetos está na capacidade de articulação dos atores envolvidos. Verifica-se que nos dois territórios a maior participação está na definição do tipo de projeto (Figura 5). Nota-se também uma participação significativa no território da Grande Dourados na fase de elaboração do projeto.

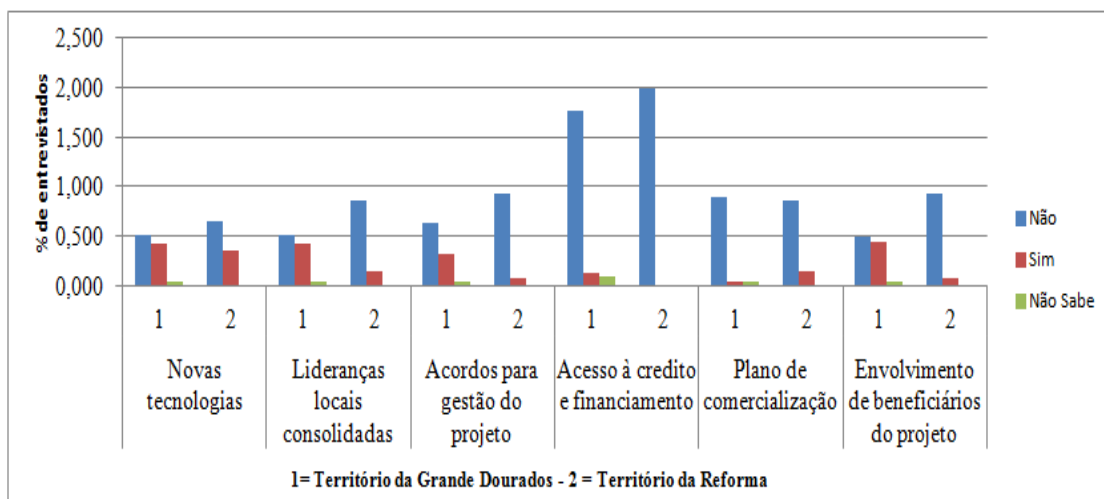
De modo geral, é possível evidenciar uma maior participação no território da Grande Dourados, em contradição com os resultados apresentados na Figura 4. No território da Reforma, metade dos entrevistados não sabia que tipo de participação eles tinham nos projetos, o que denota uma ausência de participação desses membros. No território da Grande Dourados foi possível constatar participação maior nas fases iniciais do projeto, com deficiência nas fases de elaboração, acompanhamento e gestão, o que exclui a participação da comunidade na elaboração, avaliação e verificação das ações implementadas para o desenvolvimento local.



**Figura 5** – Fases dos projetos dos territórios da Grande Dourados e da Reforma que contaram com a participação dos beneficiários, em 2011.

Nos territórios da Grande Dourados e da Reforma os projetos são voltados essencialmente para o setor produtivo, a infraestrutura produtiva e o setor educacional. Projetos produtivos estão destinados a criação de empregos e a melhoria de renda da população local. No entanto, o sucesso desse tipo de projeto passa por uma avaliação técnica anterior, o que não está ocorrendo nos territórios pesquisados. Muitas vezes, a criação de empreendimentos num município serve de propaganda política para os responsáveis pela implantação, sem real preocupação com a sustentabilidade dos negócios.

A figura 6 indica que no território da Grande Dourados considera-se que o envolvimento dos beneficiários é o elemento mais importante para a sustentabilidade dos projetos, o que contradiz a figura 4, mas demonstra uma preocupação com a gestão participativa. Na análise verifica-se também a pouca importância do plano de comercialização, aspecto imprescindível para o sucesso dos projetos, o que reforça a falta de apoio técnico e capacitação da gestão administrativa.



**Figura 6** – Principais elementos considerados importantes para a sustentabilidade dos projetos nos territórios pesquisados, em 2011.

A análise focalizou-se nos aspectos relacionados à realização dos projetos nos territórios, sem considerar a abrangência territorial, aspecto abordado a seguir.

#### 4.2.2. Abrangência territorial dos projetos

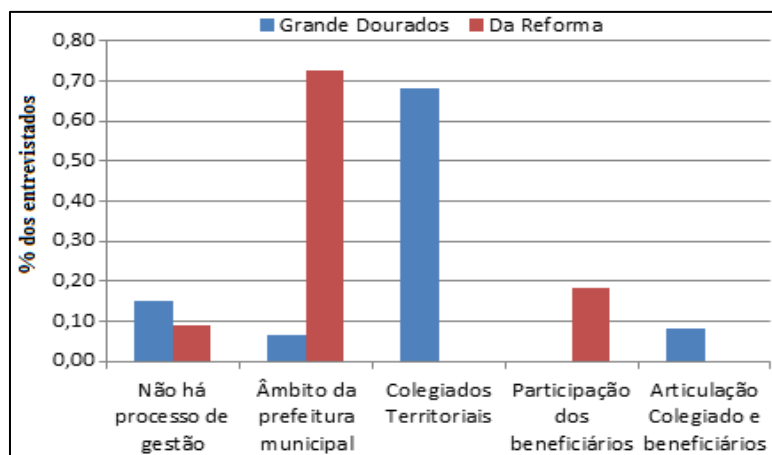
A abrangência territorial passa pela existência de relações socioculturais e econômicas num determinado espaço geográfico. Segundo Buarque (1986), o território não se limita a uma simples demarcação geográfica ou político-administrativa, traçada de forma mais ou menos arbitrária ou como reflexo de interesses políticos, mas existe enquanto articulação e relação com outros espaços, ou formações socioculturais.

Os projetos territoriais são desenvolvimento de ações em um determinado território que atendam as necessidades (econômicas, sociais e políticas) da comunidade que reside no local.

Segundo Abramovay (1998, p.13):

“Os projetos de desenvolvimento terão tanto mais chances de sucesso quanto mais forem capazes de extrapolar um único setor profissional. Isso porque, o desenvolvimento territorial apoia-se, antes de tudo, na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de certa região.”

No território da Grande Dourados percebe-se uma centralização dos processos de gestão no Colegiado. Em contrapartida, a gestão no território da Reforma ocorre em nível das Prefeituras Municipais, o que significa uma falta de integração territorial (Figura 7).



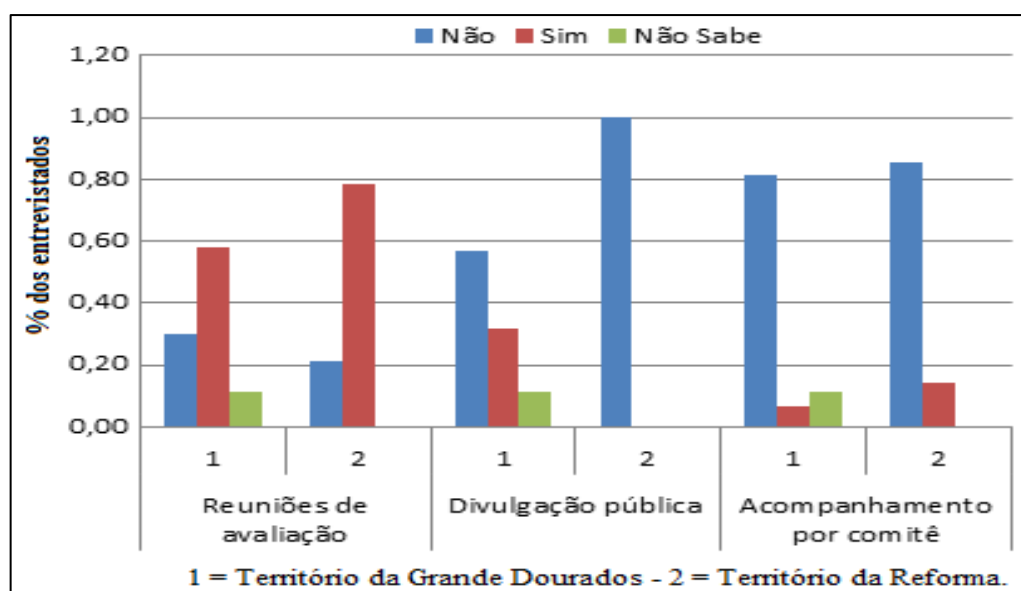
**Figura 7** – Elaboração dos projetos realizados nos territórios pesquisados, em 2011.

A gestão eficaz dos projetos necessita a identificação das necessidades locais, permitindo que os projetos implementados explorem as potencialidades humanas, técnicas e científicas do local. A proposta do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, enfatiza a participação dos atores a partir da ideia de gestão social, concebida como o envolvimento dos diversos atores do território, através seus representantes no Colegiado. Nos territórios da Grande Dourados e da Reforma observa-se que a maioria das ações e definição de critérios para escolha dos beneficiários acontece pela entidade proponente e o Colegiado territorial. Isso significa que a comunidade está representada por esses dois atores que deveriam ter conhecimento das necessidades locais, para que se estabeleçam critérios relevantes na elaboração de projetos, o que nem sempre acontece, como verificado no Item 4.1 sobre funcionamento dos Colegiados.

Nesse contexto, verifica-se nos territórios rurais pesquisados, um contracenso referente à gestão social, proposta pelos Colegiados Territoriais, o envolvimento desses atores em todas as fases da política de desenvolvimento nos territórios rurais.

Nos territórios analisados, verificou-se a pouca importância dada ao fator cultural, aspecto essencial para a construção de relações sociais. Uma cultura comum facilita o sentimento de pertencimento dos atores locais, associado a ação coletiva, onde são criados laços de solidariedade e de integração na comunidade.

A gestão participativa deve estimular a participação dos atores para que possam discutir sobre programas e projetos que afetam diretamente a vida da comunidade. Verifica-se a ocorrência de reuniões de avaliação em ambos os territórios, com a divulgação pública em alguns projetos da Grande Dourados (Figura 8). As reuniões de avaliação permitem uma integração das pessoas no projeto. No entanto, nos dois territórios as instâncias de controle social dos projetos, que são as articulações dos agentes locais públicos e privados na implementação das propostas territoriais, são representadas essencialmente pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Nesses Conselhos, apenas algumas pessoas estão envolvidas e muitos deles estão dominados pelas entidades municipais, o que reduz o controle efetivo da sociedade.



**Figura 8** – Estratégia de monitoramento e controle social dos projetos nos territórios pesquisados, em 2011.

Na análise sobre as dificuldades encontradas para os projetos operar constata-se que nos dois territórios uma das principais deficiências é a capacidade de gestão dos projetos. A maioria das ações é centralizada em órgãos locais, com pouca experiência e pouco apoio técnico, o que pode prejudicar o andamento das atividades e os resultados finais.

Finalmente, a abrangência dos projetos é de grande importância para o desenvolvimento do território. Um dos objetivos dos Territórios Rurais é a integração dos municípios, para passar do nível municipal para territorial. Nos dois territórios pesquisados, verificou-se a existência de projetos não integrados. Todos os projetos estão focalizados em apenas um município, sem integração territorial.

Os projetos possuem todos objetivos muito localizados, sem nenhuma visão territorial. Os projetos financiados pelo PRONAF tiveram valores entre R\$ 28.000,00 e 156.000,00 e contemplaram a aquisição de equipamentos, infraestrutura e capacitação para agricultores familiares de um município. No caso do PRONAT, os valores oscilaram entre R\$ 19.000,00 e 1.485.000,00 e apoiaram a elaboração de planos de desenvolvimento, aquisição de equipamentos, capacitação, construções locais, educação e preservação ambiental. São todos projetos pontuais, com financiamentos limitados e que não se focalizam em ações territoriais.

## **V. Considerações Finais**

Nos Territórios Rurais pesquisados, o envolvimento e a participação dos atores na gestão de projetos que beneficiem a comunidade local apresentam-se bastante reduzidos e limitados a poucas pessoas, essencialmente oriundas de órgãos do poder público. Essa situação reforça a constatação de Dallabrida (2007), que alertou contra o perigo da formação de redes de poder socioterritorial com existência de posição hegemônica.

A ação dos Colegiados não é integrada ao território, uma vez que muitos de seus membros não se interessem em participar. As decisões acontecem em pequenos grupos, o que dificulta a elaboração de um planejamento territorial com representação dos interesses da população. Os projetos implantados são direcionados especificamente para os municípios, sem cooperação entre os membros dos Colegiados em busca de um desenvolvimento integrado.

Esses resultados demonstram que os objetivos da criação dos Territórios Rurais pelo MDA, que visam a implantação de estratégias de desenvolvimento sustentável nos espaços rurais de maior demanda social, com a participação dos atores sociais locais, enfrente grandes dificuldades. A participação efetiva dos atores locais nos processos de identificação, planejamento, implementação e gestão de projetos ligados a demandas locais não está acontecendo. As ações são centralizadas nos municípios, sem cooperação entre eles.

Para a ocorrência, nos territórios pesquisados, de uma interação entre municípios é necessária a participação dos atores locais, através a descentralização dos projetos, cuja definição e execução encontram-se centralizadas no poder público. A implementação de projetos PRONAF e PRONAT, de âmbitos municipais, limita os incentivos para a cooperação entre os municípios. A criação de mecanismos institucionais para a integração territorial, fator



identificado como necessário pelo MDA, passa pela implantação de linhas de financiamento de projetos maiores, com necessidade de participação intermunicipal.

Para uma gestão participativa é necessária a conscientização dos atores locais, pelo menos dos membros do Colegiado. Nesse caso, é possível imaginar algumas ações de explicação e mobilização dos atores, tanto dos organismos públicos que das organizações sociais.

A pesquisa identificou apenas a falta de cooperação e de participação dos membros dos Colegiados de dois Territórios Rurais do Mato Grosso do Sul. A análise não abordou as razões pelas falhas no funcionamento da cooperação entre os membros dos Colegiados nesses territórios, o que deverá ser objeto de outra pesquisa. A análise dos outros Territórios da Cidadania pesquisados no edital MDA/SDT/CNPq – 05/2009 deverá também ser realizada, para verificar se as dificuldades encontradas são próprias ao Mato Grosso do Sul, ou se podem ser generalizadas a maioria dos territórios, indicando um problema na própria concepção do projeto Territórios Rurais.

## VI. Referências Bibliográficas

ALBAGLI, S.; BRITO, J. Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais. Redes de pesquisa em sistemas produtivos e inovativos locais. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>. Acesso em 20 mai. 2012.

ALBAGLI, S. Território e territorialidade. In: LAGES, V., BRAGA, C., MORELLI, G.(Org.). *Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Rio de Janeiro: Relume Damará/Brasília: SEBRAE, 2004.

ALBAGLI, S.; MACIEL, M.L. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. *Ci. Inf.*, Brasília, v.33, n.3, Set./Dec. 2004.

ANDRADE, M. C. *A questão do território no Brasil*. São Paulo: HUCITEC, 1995.

DALABRIDA, V.R. A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v.2, n.2, 2º semestre 2007.

DELGADO, N.G; BONNAL, P; LEITE, S. L. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Acesso em: <[http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento\\_territorial-Articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_atores\\_sociais.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf)> Acesso em: 02 de mar de 2012.

FERNANDES, M.L.D; FIUZA, A.L.C. Territórios rurais: uma abordagem para o desenvolvimento, processos de construção social e implantação do território da Serra do Brigadeiro Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.rimisp.org>>. Acesso em: 28 de ago de 2011.

JESUS, C. M. *Desenvolvimento territorial no Brasil: a experiência dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local*. 2006. 141 f. Dissertação (Pós – Graduação em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia. 2006.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas. 1986.

LOPES, E. S. A de; COSTA, J. E. da. *Contradições, avanços e Desafios na formação dos territórios rurais do alto sertão sergipano e agreste de alagoas*. Aracaju: 2006. (digit.) – Grupo de pesquisa sobre transformações no mundo rural/NPGEO/Universidade Federal de Sergipe, 2006.

MARIANI, M. A.P; ARRUDA, D. O. de. Território, territorialidades e desenvolvimento local: um estudo de caso dos empreendimentos econômicos solidários de Corumbá-MS. In: XLVIII Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER, 2010. Campo Grande. *Anais*. Campo Grande: UFMS, 2010. 18 p.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Estatísticas do meio rural*. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. 2 Ed., Brasília : MDA : DIEESE, 2006. 276 p.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Estatísticas do meio rural*. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. 2 Ed., Brasília : MDA : DIEESE, 2006. 276 p.

MDA/SDT. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília, Série Documentos SDT: número 1. março de 2005.

*Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005a. (Série Documentos Institucionais n. 2).

MDA/SDT *Espaço de construção do desenvolvimento sustentável*. Brasília: MDA/SDT, 2010 (Cadernos Territoriais n.2).

MDA/SDT. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Guia para o Planejamento*. Brasília: SDT/MDA, 2005b. (Documento de Apoio n.2)

MDA/SDT. *Referência para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil*. Brasília: SDT/MDA, 2005d. (Série Documentos Institucionais n. 1)

MDA/SDT. *Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005c. (Série Documentos Institucionais n. 3)

MDA/SDT. *Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais – Guia para a Organização Social*. Brasília: SDT/MDA, 2006. (Documento de Apoio n.3)

MDA/SDT. *Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: SDT/MDA, 2003.

MDA/SDT *.Revista Territórios da Cidadania: Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades*. Mar/2009. Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em 05 de mai/2012.

MDA/SDT. *Territórios da Cidadania*. 2009. Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em 05 de mai/2012.

OLIVEIRA, M.B. Desenvolvimento territorial local: *A agroindústria canavieira e o desenvolvimento da mesorregião de Piracicaba*. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMERICA LATINA, 2005, São Paulo. Anais São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

RAFFESTIN, C. Por uma Geografia do Poder. Ed. Ática, 1993.

SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O.A. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias e experiências*. EMPRABA/CIRAD/ UFPB: Brasília, 2002.

SANTANA, A. C. de; SANTANA, A. L. de Mapeamento e análise de arranjos produtos locais na Amazônia. *Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, v. 12, n. 22, 2004.

SANTOS, A. *The World Bank's Uses of the "Rule of Law" Promise*. In: TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro. *The New Law and Development - a Critical Appraisal*. Nova Iorque: Cambridge, 2006.

SANTOS, C.L; COSTA, J.E, et al. *Política de desenvolvimento dos territórios rurais: uma análise do território do alto sertão de Sergipe – Brasil*. Disponível em: <<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT15-Carmem-L%C3%BAcia-Santos.pdf>>. Acesso em: 02 de mar de 2012.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I.G.P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Revista Raízes*, Campina Grande, v.23, nº 01 e 02, p.99-116, jan/dez 2004.

## **Artigo 2- Fatores que influenciam a implantação de um arranjo cooperativo em rede entre os membros dos Colegiados nos Territórios Rurais: exemplo do Mato Grosso do Sul**

### **Resumo**

A implantação de arranjos institucionais do tipo cooperativo entre os diversos atores territoriais, representados através de seus representantes nos Colegiados, é de grande importância para o desenvolvimento local nos Territórios Rurais. No entanto, essa cooperação não ocorre e as atividades territorial permanecem com enfoque municipal. A partir dessa constatação, o objetivo da pesquisa foi de analisar os fatores que poderiam influenciar a implantação de arranjos cooperativos entre os atores dos territórios, pelo intermediário de seus representantes nos Colegiados, e explicar as razões pelas dificuldades de implementar um sistema de gestão participativa. Os Territórios escolhidos, da Grande Dourados e da Reforma, são localizados no Mato Grosso do Sul e foram pesquisados através do edital 05/2009 do CNPQ. O modelo de análise utilizado na pesquisa foi inspirado da Nova Economia das Instituições – NEI e da sociologia econômica. Ao considerar os fatores que influenciam a escolha dos arranjos institucionais entre os membros dos Colegiados nos Territórios Rurais pesquisados, é possível entender melhor as dificuldades de organização dos Colegiados, identificar as ações que poderiam favorecer um maior envolvimento dos atores e facilitar a integração territorial, com cooperação entre os atores. Na análise verifica-se que os tipos de projetos desenvolvidos nos Territórios Rurais não favorecem a integração dos municípios. Nesse sentido, não existe nenhuma vantagem para os membros dos Colegiados colaborarem em projetos conjuntos. A participação integrada dos membros do Colegiado tem que ser vista como um dos principais constituidores das estratégias de desenvolvimento territorial. A análise foi realizada em um Estado e em dois territórios rurais. Seria interessante ampliar a pesquisa em outros territórios e regiões, pois cada território possui suas especificidades e dinâmicas territoriais distintas. A integração entre os membros dos colegiados territoriais e os fatores que influenciam a cooperação entre eles podem variar em cada Território, uma vez que a origem, costumes e características políticas nas comunidades diferem.

**Palavras- chaves:** Arranjos institucionais, Capital social, Confiança, Instituições.

### **I. Introdução**

Nos últimos anos aumentou o interesse das ciências sociais pela dimensão espacial dos fenômenos socioeconômicos. Esse interesse baseia-se na necessidade de dinamizar o desenvolvimento territorial e as relações coletivas, onde a existência de capital social possui papel relevante.

Para Delgado et al. (2007) o desenvolvimento territorial é ligado à forma como o Estado atua no espaço nacional, ou seja, como se articulam as decisões públicas em todas as escalas da organização administrativa. Para os autores, as políticas territoriais foram

estruturadas com o propósito de oferecerem soluções inovadoras com respeito às políticas setoriais, frente aos desafios da sociedade e da economia nacional, tais como a pobreza, a desigualdade regional, com a necessidade de um desenvolvimento sustentável que considera os aspectos econômicos, sociais e ambientais.

A abordagem da gestão social dos territórios, focada nos processos de desenvolvimento territorial, introduz o conceito de governança territorial, em referência ao conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente em gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais (DALLABRIDA, 2007).

De acordo com o autor, a governança territorial pode ser compreendida como o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão do desenvolvimento territorial. Entende-se que é através de processos de concertação social que a sociedade de uma determinada região, ou território, organizada em suas redes de poder socioterritorial, constrói consensos mínimos, os quais representem as decisões acordadas naquele momento.

Para acompanhar os processos de organização e funcionamento das governanças territoriais é necessária a implementação de ações governamentais. É possível citar programas como os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento – CONSADs, criados para favorecer a política de promoção de Desenvolvimento Territorial, com ênfase nas ações de Segurança Alimentar e Nutricional. Os CONSADs são voltados prioritariamente às famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza, nas regiões identificadas (MDS, 2008).

O programa desenvolvido pelo Governo brasileiro, os Territórios Rurais visam a implantação de ações que garantem o atendimento às necessidades básicas da população, bem como ampliar oportunidades de geração de renda nos territórios (Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, 2007). Segundo o MDA o programa Territórios Rurais busca a articulação e a gestão descentralizada e participativa das ações de desenvolvimento social e sustentável das populações que vivem em territórios rurais de todo o país. Tem como objetivo apoiar e fortalecer capacidades sociais de autogestão dos processos de promoção do desenvolvimento, nos quais as próprias organizações dos agricultores familiares e dos trabalhadores rurais protagonizem as iniciativas.

Os territórios com mais chances de inserção no processo de globalização não são os que contam com recursos genéricos (terra, energia, trabalho barato), cujo valor tende a cair com a redução nos custos dos transportes, das comunicações e das matérias-primas. É a capacidade de valorizar os recursos locais e, sobretudo, de criar um ambiente propício à colaboração entre os diversos segmentos produtivos e entre campo e cidade que vai decidir o destino de cada região (RESQUIER-DESJARDINS, 2002). Segundo Abramovay (1999), as dificuldades encontradas nos territórios para estimular a participação das pessoas estão centradas na capacidade dos atores econômicos locais de manejar e valorizar ativos específicos às regiões em que habitam.

O MDA, pelo intermediário de um edital com o CNPQ (Edital MDA/SDT/CNPq – 05/2009), selecionou Territórios Rurais distribuídos em todo o território nacional, com o objetivo de acompanhar seu funcionamento entre os anos de 2010 e 2013. Esse projeto visa o monitoramento, avaliação e acompanhamento dos resultados do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Brasil. No Mato Grosso do Sul foram selecionados dois territórios, o da Reforma e o da Grande Dourados.

Para o MDA (2006), a constituição de uma rede entre os colegiados territoriais, entidades encarregadas de administrar os Territórios Rurais, é imprescindível para o desenvolvimento de ações coletivas e a percepção dos atores sobre a importância do trabalho em conjunto nos territórios. A perspectiva de atuação em rede, com suas conexões (ações em parceria e complementares) e conectividades (missões, objetivos e valores) é fundamental para fortalecer as relações para a efetividade de uma ação articulada e com sinergia.

Os primeiros resultados do projeto MDA/SDT/CNPq indicam que nos dois territórios selecionados no Mato Grosso do Sul essa atuação em rede apresenta-se ineficiente pela falta de envolvimento e de cooperação entre os membros dos Colegiados Territoriais. A ação dos Colegiados privilegia os interesses municipais, sem espaço para ações em conjunto entre vários municípios.

A partir dessas constatações, o objetivo da pesquisa é analisar os fatores que poderiam influenciar a cooperação entre os membros dos Colegiados nos territórios e explicar as razões pelas dificuldades de implementar um sistema de gestão participativa e cooperativa nos Territórios Rurais pesquisados no edital 05/2009 do CNPQ e localizados no Mato Grosso do Sul, os territórios da Grande Dourados e da Reforma.

Os dados utilizados na pesquisa são provenientes do SGE (Sistema de Gestão Estratégica), uma ferramenta de informação sobre os territórios que a SDT/MDA disponibiliza para os representantes dos Territórios e os gestores da Política de Desenvolvimento Territorial. Esses dados foram levantados entre Dezembro de 2010 e Junho de 2011.

Para a análise foram utilizados os questionários de avaliação da Gestão dos Colegiados Territoriais, assim como um questionário complementar, aplicado a todos os membros dos dois Colegiados pesquisados, com levantamento de informações tais como formação, origem, idades,... A avaliação da participação da comunidade nas atividades econômicas dos territórios foi feita a partir dos questionários de avaliação dos projetos realizados nos Territórios e financiados pelo MDA e de uma análise das características dos diferentes projetos.

Após a apresentação da análise sobre os Territórios Rurais são identificadas as dificuldades encontradas para o estabelecimento de arranjos cooperativos entre os membros dos Colegiados e a implantação de uma gestão participativa. Em seguida é abordada a revisão da literatura sobre os fatores que podem influenciar a cooperação entre atores, ou arranjos institucionais do tipo relacional. Esses fatores servem de base para a metodologia utilizada na pesquisa e apresentada no Capítulo seguinte. Finalmente são abordados os resultados da pesquisa, seguidos das considerações finais.

## **II. Territórios Rurais do Mato Grosso do Sul e participação dos membros dos Colegiados**

A decisão do governo brasileiro de propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável a partir da abordagem territorial é resultado de um processo de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais. Tal decisão teve como resultado a proposta de criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a formulação do Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais - PRONAT.

### **2.1. Territórios Rurais**

O enfoque territorial está embasado na estratégia de desenvolvimento rural e focaliza-se nos Territórios Rurais como espaço de articulação e gestão de políticas públicas.

Trata-se de uma ação de Estado dirigida para regiões rurais nas quais já foram construídas, historicamente, relações de pertencimento e identidades culturais e geográficas. Para que este processo ganhe força e densidade, foram criados mecanismos institucionais para o estímulo e o apoio à participação dos atores nos territórios. Esses mecanismos permitem discussões e deliberações públicas sobre políticas, programas e projetos que afetam diretamente a vida dos atores locais (MDA, 2007).

O programa do MDA/SDT apoia 120 Territórios Rurais que compreendem 1.833 municípios onde vivem 37,4 milhões de brasileiros, numa área equivalente a 32% da superfície nacional. Nesses territórios, 42% da população é constituída por agricultores familiares, assentados pela reforma agrária, trabalhadores rurais que buscam acesso à terra, além de outros segmentos de populações tradicionais que habitam os espaços rurais (MDA, 2007).

Santos et al. (2011) afirmam que os Territórios Rurais caracterizam-se pela forte articulação entre os diversos atores territoriais institucionais e de entidades de representação coletiva. Para os autores, a proposta dos Territórios Rurais se integra nas políticas públicas aplicadas ao mundo rural e busca a geração de emprego e renda e a melhoria das condições de vida da população rural mais pobre.

A definição dos territórios considerou parâmetros como o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, o número de beneficiários do Programa Bolsa Família, a concentração de agricultores familiares, de assentados da reforma agrária, a importância das populações quilombolas e indígenas, o baixo dinamismo econômico e a existência de uma organização social (MDA, 2007).

A partir do Programa Territórios Rurais, o governo procura ampliar a gestão participativa dos territórios. O MDA busca apoiar a articulação de arranjos institucionais em torno dos programas e projetos dos territórios, que promovam o desenvolvimento harmônico de regiões habitadas majoritariamente por agricultores familiares e beneficiários da reforma agrária (MDA, 2009).

A composição institucional gestora dos Territórios Rurais está centrada no Comitê Gestor Nacional, formado pelos Secretários Executivos de todos os Ministérios que compõem o Programa. Abaixo do Comitê Gestor Nacional, em nível estadual, encontra-se o Comitê de Articulação Estadual, que tem por função apoiar a organização e mobilização dos Colegiados Territoriais (MDA, 2009 a e b).



A gestão em nível de território é realizada pelo Colegiado Territorial, composto paritariamente por representantes governamentais e da sociedade civil. Esse Colegiado tem por atribuições a definição do Plano de Desenvolvimento do Território, a promoção da interação entre gestores públicos e conselhos setoriais, discutir as alternativas de desenvolvimento e exercer o controle social sobre o Programa. É o espaço de planejamento, execução e acompanhamento das ações para o desenvolvimento do Território (MDA, 2009 A e B).

## **2.2. Participação dos membros dos Colegiados na gestão dos territórios do Mato Grosso do Sul**

O desenvolvimento territorial deve ser participativo e visa a cooperação da população em ações conjuntas, na busca de um desenvolvimento socioeconômico equilibrado do território. O envolvimento dos habitantes dos territórios, principalmente de seus representantes nos Colegiados Territoriais, nas atividades políticas e no desenvolvimento de atividades econômicas locais pode ser considerado como o fator principal das políticas territoriais.

### **2.2.1. Envolvimento nas atividades políticas**

O envolvimento nas atividades políticas nos territórios verifica-se pela gestão participativa dos representantes dos Colegiados nas atividades realizadas. Uma participação efetiva passa pela existência de articulações nas esferas municipais e intermunicipais. A Gestão dos Colegiados territoriais apresenta deficiências relacionadas à falta de interesse dos participantes. Existe um envolvimento limitado na gestão dos Colegiados, o que contraria os objetivos do programa dos Territórios Rurais.

A seleção dos membros dos Colegiados no Mato Grosso do Sul é realizada essencialmente por convites diretos e pessoais. No convite direto, a nomeação do representante de uma instituição é feita pelo superior hierárquico, o que facilita a participação de representantes sem interesse para o desenvolvimento territorial. Os casos de voluntariado representam menos de 15% nos dois territórios. Esse sistema é o que melhor poderia evidenciar o interesse dos representantes em participar dos Colegiados.

A gestão dos Colegiados contraria os objetivos do programa dos Territórios Rurais, que visa uma articulação entre as entidades de representação coletiva e um processo

de gestão participativa entre os habitantes do território. A maioria dos membros do Colegiado nos dois territórios não tem ideia do número de reuniões ao qual participou, o que denota falta de interesse. A realização de acordos entre alguns interessados, a defesa de projetos individuais e a articulação em grupos têm grande influência na tomada de decisão dos colegiados. Essas práticas estão em desacordo com uma gestão territorial participativa, baseada em discussão e cooperação entre os membros e que contempla os interesses do conjunto da Comunidade e não de apenas um município.

Metade dos participantes dos Colegiados dos dois territórios pesquisados não lembrava se tinha participado da elaboração do diagnóstico territorial. Essa percentagem demonstra a falta de interesse e de envolvimento. As decisões concentram-se nas mãos de um pequeno grupo, o que dificulta a elaboração de um planejamento territorial com representação real dos interesses do conjunto da população.

Nos dois territórios pesquisados, a concentração da participação em torno de representantes do Poder Público dificulta uma gestão participativa da comunidade local.

Os meios de comunicação mais utilizados nos territórios são a Internet e a comunicação pessoal. A internet é o meio de comunicação menos indicado, pois atinge uma faixa da população mais abastada, diferente da população alvo dos territórios. A comunicação pessoal atinge uma quantidade restrita de pessoas, aquelas diretamente relacionadas com os representantes dos Colegiados, como os superiores hierárquicos nos organismos públicos.

Existe uma falta de comunicação com as entidades parceiras do Governo, principalmente o MDA e outras organizações de apoio, o que dificulta ações coletivas integradas às políticas públicas.

### **2.2.2. Participação efetiva da Comunidade nos projetos territoriais**

A participação efetiva nos projetos implantados nos territórios passa pela participação dos habitantes na elaboração dos projetos dos quais deveriam ser os principais beneficiários. No entanto, essa participação foi constatada em apenas metade dos projetos realizados no território da Reforma e 20% nos da Grande Dourados.

No território da Reforma, metade dos entrevistados não sabia que tipo de participação eles tinham nos projetos, o que denota uma falta de interesse. No território da

Grande Dourados foi possível constatar participação maior nas fases iniciais do projeto, com deficiência nas fases de gestão e acompanhamento.

Nos dois territórios verificou-se a pouca importância do plano de comercialização, aspecto imprescindível para o sucesso dos projetos, o que indica uma abordagem mais política do que técnica. Muitas vezes, a criação de empreendimentos num município serve de propaganda política para os responsáveis pela implantação, sem real preocupação com a sustentabilidade dos negócios.

Constatam-se também dificuldades na capacidade de gestão dos projetos. As ações são centralizadas em órgãos geralmente locais, com pouca experiência e baixo nível técnico, o que dificulta a execução das atividades. Além das dificuldades na execução e na seleção, a abrangência dos projetos é de grande importância para o desenvolvimento do território. Um dos objetivos dos Territórios Rurais é a integração dos municípios, para passar do nível municipal para territorial. Nos dois territórios verificou-se a ausência de projetos realizados de forma integrada, com todos os projetos focalizados em apenas um município.

A análise do envolvimento político e econômico nos Territórios Rurais do Mato Grosso do Sul indicou a falta de envolvimento dos atores locais, através de seus representantes nos Colegiados e na ausência de atividades cooperativa, com projetos focalizados em nível municipal e não territorial. Na falta de soluções para esse problema, o funcionamento dos territórios dificilmente terá sucesso. O Capítulo seguinte identifica o material bibliográfico disponível para entender os fatores responsáveis pela falta de ações cooperativas entre os membros dos Colegiados nos Territórios Rurais.

### **III. Referencial bibliográfico**

Nos Territórios Rurais é importante entender quais são os fatores que podem influenciar a cooperação entre os atores, principalmente os membros dos Colegiados Territoriais. Essa interação pode ser definida como arranjo institucional do tipo relacional, não protegido por lei, conforme definição de Furubotn e Richter (2005). A revisão da literatura permite identificar as diferentes abordagens que existem na literatura e que podem ser úteis para essa análise.

### 3.1. Arranjos Institucionais

Muitos pesquisadores trabalharam sobre a análise dos modos de coordenação dentre ou entre as organizações e sobre a cooperação entre indivíduos. Essas coordenações são também denominadas de sistemas de governança, ou arranjos Institucionais (VILPOUX e OLIVEIRA, 2011).

Os tipos de arranjos institucionais descritos na literatura podem ser classificados entre os dois extremos, que são o mercado *spot* e a integração vertical. No primeiro, os agentes econômicos seguem seus interesses e relações de curto prazo são desenvolvidas, tendo o preço como termômetro para as interações. As transações de mercado *spot* são marcadas pela ausência de relações contínuas entre os atores. No segundo, os agentes econômicos passam a fazer parte da mesma entidade, o que facilita a coordenação e minimiza a incerteza ligada à transação. Entre o mercado *spot* e a integração vertical estão localizadas as formas híbridas, em que a cooperação é construída pelo interesse mútuo entre os agentes envolvidos na troca econômica, constituindo relações de médio a longo prazo que beneficiam todas as partes (VILPOUX e OLIVEIRA, 2011 )

Yoshihara (2010) define as formas híbridas como relações contratuais que preservam a autonomia, mas fornecem salvaguardas para transações específicas. Ménard (2003) considera que as estruturas híbridas são formadas pelo conjunto de regras duradoras, estáveis, abstratas e impessoais, cristalizadas nas leis, tradições ou costumes e embutidas em dispositivos que permitem a implantação, pelo consenso ou pela força, dos sistemas de governança das transações. Para o autor, uma característica fundamental das formas híbridas é a mistura entre a dependência mútua e a necessidade de continuidade nas relações.

Furubotn e Richter (2005) separam as relações contratuais em dois grupos distintos – protegidos e não protegidos por lei. Os contratos legais são separados entre os clássicos (contratos sem flexibilidade) e os relacionais, com renegociação contínua das relações em função dos eventos. Nesse caso, relações pessoais entre os participantes são importantes. Naquelas relações contratuais não protegidas por lei, o envolvimento entre os atores adquire importância ainda maior que nos contratos relacionais (FURUBOTN e RICHTER, 2005).

Santos (2006) qualifica os arranjos institucionais como um conjunto de instituições inter-relacionadas que têm capacidade de garantir a integridade de uma transação, ou sequência de transações. Os arranjos institucionais abrangem o conjunto de regras, tais

como contratos entre particulares e normas internas às organizações, que coordenam uma determinada transação, ou, conforme definição de Richter (2001), a interação entre dois ou mais atores.

Entre os arranjos institucionais híbridos que abordam a cooperação entre atores, é possível citar as redes. A análise de redes interessa pesquisadores de vários campos do conhecimento que, na tentativa de compreenderem o seu impacto sobre a vida social, deram origem a diversas metodologias de análise que têm como base as relações entre os indivíduos, em uma estrutura em forma de redes (MARTELETO e SILVA, 2004).

O modo como o indivíduo se comporta é determinado por suas relações passadas ou atuais com as outras pessoas (MARTELETO e SILVA, 2004). O conceito desenvolvido por Granovetter, que envolve redes sociais e sua importância, caracteriza-se por relações de confiança. A análise da concepção do autor está centrada na compreensão de que uma rede não se sustenta sem o elo da confiança e cooperação entre as pessoas que participam dessa atividade. É necessário que haja uma integração geral dos indivíduos e a comunicação interna e externa se torna fundamental para a promoção e expansão da rede (BITTENCOURT, 2001).

A participação em redes está associada ao capital social estrutural, sendo muito relevante a compreensão do tipo de rede que se está observando (diversidade dos participantes, institucionalização de normas de decisão, objetivos gerais ou específicos, tamanho e área geográfica, etc.). O nível de confiança entre os indivíduos da rede está relacionado com o capital social cognitivo e influencia a ação coletiva do grupo. Em parte, relaciona-se com o acesso à informação tanto no nível local quanto mais geral, este último associado aos meios de comunicação, ou, em outros termos, às fontes pessoais e impessoais (MARTELETO, 2004).

Embora ampliada em termos de comunidades, essa rede ainda possui características horizontais. Assim, para se entender o seu alcance, deve-se identificar laços com indivíduos que estejam em posição de autoridade, isto é, que podem intermediar recursos adicionais para o desenvolvimento da comunidade (*linking social capital* ou “capital social de conexão”) (MARTELETO, 2004).

### **3.2. Escolha dos Arranjos Institucionais**

Para a compreensão do processo de escolha de um determinado arranjo institucional é necessário entender quais variáveis podem influenciar nessa escolha. A Economia dos Custos de Transação (ECT) oferece uma abordagem metodológica que possui exatamente esse objetivo e pode servir de base para a análise.

#### **3.2.1. Variáveis abordadas pela Economia dos Custos de Transação – ECT**

A ECT integra a Nova Economia Institucional (NEI), fundamentada no trabalho de Coase (1937) e que contribuiu para a ideia que os custos existentes não eram apenas os de produção, mas que existiam também custos para se realizar uma transação.

Segundo Williamson (1985), o arranjo institucional de uma transação é condicionado pelos atributos das transações, pelo ambiente institucional e pelos pressupostos comportamentais exercidos pelos atores envolvidos. Para Williamson (1996), o ambiente institucional, tratado com mais detalhes no Item 3.2.2, compreende as regras do jogo que definem o contexto em que a atividade econômica acontece. As regras políticas, sociais e legais estabelecem a base para a produção, troca e distribuição.

A ECT considera que as características comportamentais dos agentes envolvidos nas transações podem afetar os tipos de contratos existentes e a decisão por um ou outro tipo de arranjo institucional. Entre as características dos agentes econômicos envolvidos nas transações econômicas, a ECT destaca a racionalidade limitada e o oportunismo (ARBAGE, 2004). Os indivíduos agem racionalmente, porém de modo limitado. Assim, a obtenção de informações necessárias e a capacidade de processar problemas complexos são limitadas.

O oportunismo parte de um princípio de jogo não cooperativo, em que a informação que um agente possui sobre a realidade e que não é acessível a outro agente pode permitir que o primeiro desfrute de algum benefício do tipo monopolístico. O pressuposto não é de que todos os indivíduos agem sempre de modo oportunista, bastando que um indivíduo tenha a possibilidade de assim agir para que os contratos fiquem expostos a ações que demandam monitoramento (ZYLBERSZTAJN, 1995).

Além das características comportamentais, a ECT considera que a escolha dos arranjos institucionais é influenciada pelas características das transações, entre as quais a especificidade dos ativos é considerada a mais importante. A especificidade de ativos refere-

se a quanto o investimento no ativo é específico para a atividade e quão custosa é sua utilização alternativa em outra situação (WILLIAMSON, 1985). Ativos são específicos se o retorno associado a eles depende da continuidade de uma transação específica. Quanto maior a especificidade dos ativos, maior a perda associada a uma ação oportunista por parte de outro agente. Consequentemente, maiores serão os custos de transação implícitos na relação de troca (FARINA, 1999).

Williamson (1996) considera a existência de seis tipos de especificidades de ativos: a) especificidade locacional, em que a localização próxima economiza custos de transporte e armazenagem; b) especificidade de ativos físicos, que se refere à especialização do ativo necessária para produzir o produto; c) especificidade de ativos humanos, que se refere à necessidade de investimentos em capital humano para exercer a atividade; d) ativos dedicados, que são investimentos feitos para clientes específicos; e) especificidade de marca, que se refere a investimentos na marca de uma empresa; f) especificidade temporal, na qual o valor da transação está relacionado ao tempo em que ela é processada, intimamente ligada a produtos perecíveis.

De acordo com Vilpoux e Oliveira (2011) às especificidades descritas por Williamson é possível adicionar uma complementar, a especificidade social, que é o tempo e esforço gastos pelos atores no funcionamento da interação. A construção desse investimento, assimilado ao capital social de uma interação específica, possui um custo, custo similar ao descrito por Ostrom (2011) de estabelecimento e manutenção de um relacionamento com outros indivíduos. Em caso de finalização da interação esse investimento será perdido, como no caso dos outros tipos de especificidade.

Segundo a ECT, as outras variáveis que podem influenciar a escolha de um determinado arranjo institucional são a frequência das transações e a incerteza. A frequência está relacionada com a recorrência e/ou regularidade de uma transação. A ocorrência repetitiva de uma transação pode permitir o surgimento de reputação, o que acarreta um menor nível de oportunismo e a melhor eficiência da coordenação (FERREIRA, 2005).

A incerteza relaciona-se com a imprevisibilidade das atitudes posteriores dos agentes econômicos e com o desconhecimento de elementos relacionados ao ambiente econômico e institucional. No campo organizacional, a fonte fundamental de incerteza decorre da racionalidade limitada. Não fosse esse aspecto, as estruturas de governança seriam capazes de se ajustar às alterações do ambiente. Há uma segunda fonte de incerteza que se

relaciona com o oportunismo. A aceitação do pressuposto de que os agentes podem se comportar de forma oportunista insere um componente de incerteza nas relações comerciais, na medida em que não há como prever exatamente o comportamento dos agentes, mesmo após o estabelecimento de contratos (FERREIRA, 2005).

O modelo da ECT é importante para entender os mecanismos de escolha dos arranjos institucionais. No entanto, esse modelo é incompleto, pois apresenta as instituições de forma estática e homogênea. Sociedades diferentes desenvolvem instituições distintas, as quais operam com graus muito diferentes de eficiência, para permitir que transações aconteçam (BUENO, 2003). Em arranjos institucionais cooperativos, como nos Territórios Rurais, as instituições possuem um papel relevante e devem ser incorporadas ao modelo. Para North (1990), as regras, ou instituições, permitem definir os limites nos quais se desenvolvem esses arranjos institucionais.

### **3.2.2. Papel das Instituições**

A NEI dedica-se ao estudo das instituições, ou regras do jogo, formais e informais, que estruturam a interação social, econômica e política e seu papel na coordenação das ações humanas (NORTH, 1990). As instituições podem reduzir o custo da interação entre os seres humanos, constituindo um elemento relevante à eficiência econômica e ao desenvolvimento (VILPOUX e OLIVEIRA, 2011).

As instituições afetam o desempenho da economia ao afetar os custos de transação e de produção. Tanto instituições quanto organizações fornecem a estrutura para as interações humanas, sendo a redução da incerteza o principal papel das instituições, papel alcançado com o estabelecimento de uma estrutura estável (NORTH, 1990).

Segundo North (1991, p. 97):

“As instituições são restrições (normas) construídas pelos seres humanos, que estruturam a interação social, econômica e política. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade)”.

As instituições seriam, portanto, as ‘regras do jogo’ (North, 1994, p.13), seja do jogo econômico, social, político, seja do próprio jogo institucional. Trata-se de uma definição abrangente, que procura abarcar toda espécie de elementos sociais que funcionam como invólucro para as atividades econômica, social ou política. Não é necessário assumir que as



instituições tenham como único propósito de restringir as interações humanas, mas é fundamental reconhecer que efetivamente elas desempenham esse papel, e com ele, condicionam tais interações (AZEVEDO, 1996).

A existência de leis contratuais (instituições formais) eficientes diminui o risco ligado às transações e permite formalizar a cooperação entre empresas. No entanto, as dificuldades de fiscalização dos contratos (avaliação do desempenho), principalmente no caso de arranjos cooperativos, e os problemas ligados ao respeito das leis, com o custo e a demora ligados a processos judiciais, inviabilizam soluções contratuais formais (VILPOUX e OLIVEIRA, 2010). Nesse caso, soluções informais são preferidas

As instituições informais “referem-se a complexidade de valores, normas, crenças e significados, símbolos, costumes e padrões socialmente aprendidos e partilhados, que definem a lista de comportamento esperado e aceito em um determinado contexto” (NELSON, 1995: 80).

Conceição (2000: 205) ressalta que os teóricos da evolução cultural chamam de instituição a “cultura” ou os aspectos da cultura que afetam a ação humana e organizacional. Sob esta perspectiva, as instituições “referem-se à complexidade de valores, normas, crenças e significados, símbolos, costumes e padrões socialmente aprendidos e compartilhados, que delimitam o elenco de comportamento esperado e aceito em um contexto particular.”

As instituições reduzem a incerteza, porque elas permitem às partes envolvidas prever o comportamento dos outros. Esta redução de incerteza facilita a interação entre os jogadores e aumenta os níveis de confiança entre os parceiros, que, pelo fato de estar trabalhando juntos, passam a se conhecer melhor e, portanto, tendem a colaborar com mais facilidades. Neste caso, a confiança pode ser considerada um mecanismo eficiente para controlar os arranjos institucionais.

### **3.2.3. Relação de Confiança**

Para a NEI, as instituições sociais e econômicas são formadas para resolver, com níveis distintos de eficiência, o problema da cooperação entre os indivíduos. Para que possa ocorrer uma cooperação entre atores, os indivíduos precisam confiar naqueles com os quais estão negociando ou, na falta dessa confiança pessoal, nas instituições que induzem ou restringem o comportamento individual em favor da cooperação (BUENO, 2003).

Baldi e Lopes (2004) indicam que a confiança entre os elos da cadeia desenvolve um papel crucial na escolha dos arranjos institucionais, com a criação de um sentimento de

obrigação recíproca entre os parceiros. A ideia de confiança entre organizações é construída pela interação repetida. Conforme afirmado pelos autores, esse sentimento de obrigação recíproca tem como consequência um comportamento de lealdade entre os parceiros e diminui a apreensão de que um vai agir oportunisticamente. A confiança é a vontade de aceitar uma vulnerabilidade em relação às ações dos outros, baseada na expectativa de seus comportamentos (TILLMAR e LINDKVIST, 2007).

Para Sabourin e Teixeira (2002) os princípios de confiança mútua permitem:

- d) Minimizar a incerteza comportamental associada a práticas oportunistas;
- e) Eliminar os custos contratuais vinculados à montagem de arranjos que incorporam mecanismos defensivos de monitoração das condutas;
- f) Otimizar a divisão do trabalho no âmbito da rede, adequando-se as escalas de produção e evitando a duplicação de esforços;
- d) Viabilizar as transferências de informações de natureza tácita.

As instituições informais permitem estabelecer relações de confiança, o que facilita a coordenação entre atores e diminui o risco ligado as transações. Zucker (1986) e Mueller (1995), *apud* Vilpoux e Oliveira (2010), citam três formas de confiança:

- a) Reputação, baseada na honestidade e experiência passada. A reputação permite baixar os custos de transação. Se uma empresa age muito de modo oportunista e se suas ações são observáveis por outros, o custo de seus atos vai ultrapassar rapidamente seus benefícios. Em um ambiente conturbado, o risco de ações oportunistas aumenta, pois é mais difícil medir o resultado das ações dos atores.
- b) Possessão de características comuns, tais como aquelas existentes num grupo étnico;
- c) Pertencer às mesmas instituições sociais.

A eficiência das instituições depende de uma clara definição de normas (instituições informais) e do grau de interação social presente entre as pessoas envolvidas. Estes pontos estão, por sua vez, inteiramente integrados à existência de relações de confiança entre os atores, à consolidação de sistemas de supervisão mútua e de sanções, e ao estabelecimento de compromissos cívicos (OSTROM, 1990).

Muitos autores, como Putnam, Coleman e Fukuyama, confundem a confiança com a noção de capital social. No entanto, para Lin (1999) e Reimer (2008), embora relacionados, esses dois aspectos não podem ser confundidos.

#### **3.2.4. Capital Social**

De acordo com Kliksberg (2001), há quatro formas básicas de capital: o natural, constituído pela dotação de recursos naturais com que conta um país; o capital construído, gerado pelo ser humano, que inclui infraestrutura, bens de capital, financeiro, comercial, etc.; o humano, determinado pelos graus de nutrição, saúde e educação da população, e o social, conceito sem uma definição consensualmente aceita.

Segundo Putnam (2002), a eficiência das instituições é fortemente condicionada a um conjunto de características específicas da organização social, tais como laços de confiança, normas, sistemas, redes de interação e cadeias de relações sociais. É esse conjunto de características que constitui o Capital Social de uma sociedade.

A noção de Capital Social expressa uma dinâmica das relações de organização, confiança, cooperação, iniciativa, solidariedade e participação entre os indivíduos de uma determinada comunidade, que contribuem de forma efetiva na formação de um senso de responsabilidade da própria comunidade sobre seus rumos. Abstratos, esses elementos manifestam-se em ganhos concretos sobre a resolução de problemas e viabilizam um maior acesso a direitos e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida. A formação de um capital social pressupõe que a comunidade passe a atuar como sujeito compreensivo e ativo em seu meio social, ao invés de mero beneficiário das políticas assistencialistas (ARAÚJO et al., 2007).

Segundo Bueno (2004), o capital social é produto do grau de confiança interpessoal. Ele aumenta progressivamente em sociedades que conseguem libertar-se do equilíbrio negativo das soluções não cooperativas e tende a ser insuficiente em sociedades onde prevalece o individualismo e as relações econômicas e sociais coordenadas por meio de coerção, ao invés da cooperação voluntária.

Para Putman (1995), uma comunidade ou sociedade que possui significativo estoque de capital social, através de redes sociais de compromissos cívicos, incita a prática geral de reciprocidade e facilita o surgimento da confiança mútua.

Segundo Putnam (1996), o capital social pode ser entendido como o estoque de redes de engajamento cívico e de vida associativa numa comunidade. Para o autor, esse

capital tem sido o elemento determinante para o desempenho dos governos regionais na Itália, e uma pré-condição para o desenvolvimento efetivo. A qualidade e eficiência dos governos democráticos dependem fundamentalmente da participação dos cidadãos em associações cívicas e em atividades comunitárias, sendo estas últimas o resultado de um longo processo de amadurecimento dos laços de confiança, das regras de reciprocidade e da disponibilidade para a cooperação por parte dos indivíduos. Estes três elementos são considerados por Putnam como os constituintes do capital social.

Segundo Eymard-Duvernay (1989), questões organizativas como redes locais de produção, recursos familiares, redes tradicionais de proximidade, instituições locais, entre outras, pressupõem relações duráveis entre os agentes econômicos, as quais baseiam-se preferencialmente em comportamentos de fidelidade, confiança ou lealdade.

Para Marteleto (2004), o capital social é definido como as normas, valores, instituições e relacionamentos compartilhados que permitem a cooperação dentro ou entre os diferentes grupos sociais. Dessa forma, são dependentes da interação entre, pelo menos, dois indivíduos. Assim, fica evidente a estrutura de rede por trás do conceito de capital social, que passa a ser definido como um recurso da comunidade construído pelas suas redes de relações. A construção de redes sociais e a conseqüente aquisição de capital social estão condicionadas por fatores culturais, políticos e sociais.

O capital social possui uma natureza multidimensional. A visão mais estreita o define como um conjunto de normas e redes sociais que afeta o bem-estar da comunidade na qual está implantado. Ele facilita a cooperação entre os membros dessa comunidade pela diminuição do custo de se obter e processar informação. Nesse caso, as relações de base para a formação das redes seriam entre iguais, isto é, entre indivíduos similares do ponto de vista de suas características demográficas (*bonding social capital* ou “capital social de ligação”) (MARTELETO, 2004).

Para o autor as redes assim constituídas não permitem que a comunidade rompa suas próprias fronteiras, embora essa ruptura seja fundamental para os processos de inovação. Dessa forma, as redes devem se ampliar para criar ligações com outras comunidades semelhantes e assim ampliar o alcance de suas ações (*bridging social capital* ou “capital social de ponte”).

Como definido por Lin (1999), o capital social é baseado em redes sociais, cujo caráter é essencialmente não mercantil, mas uma vez utilizado pode proporcionar para os

indivíduos, ou grupos de indivíduos, um retorno financeiro, porque permite a realização de transações mercantis.

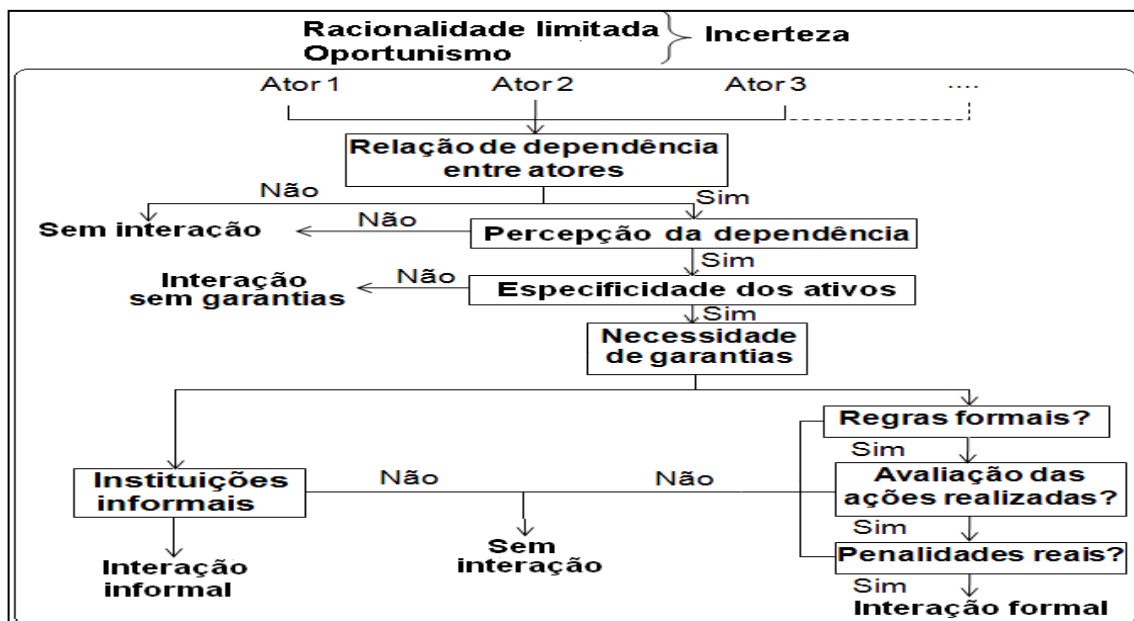
Segundo Abramovay (2000), a noção de capital social enfatiza o fato dos indivíduos não agir independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seus comportamentos nem sempre estão estritamente egoístas. Este conceito procura dar mais significado à presença e à qualidade das relações sociais para o desencadeamento do processo de desenvolvimento. O capital social significa, para Castilhos (2001), relações sociais “institucionalizadas”, na forma de normas ou de redes sociais. Estas relações sociais são institucionalizadas porque representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações de grupos, comunidades ou classes sociais.

Fukuyama (1996) conceitua o capital social como um conjunto de normas informais que promovem a cooperação entre dois ou mais indivíduos. Para o autor, as normas que constituem o capital social podem variar desde simples normas de reciprocidade entre dois amigos até doutrinas complexas e elaboradas, como o cristianismo ou o confucionismo (instituições informais). Para o autor, é da existência e do compartilhamento dessas normas que surgem a confiança e as redes entre indivíduos.

Para Putnan (1997), o capital social compreende características da organização social, confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. O capital social de uma sociedade fortalece a tomada de decisões e a execução de ações colaborativas que beneficiam toda a comunidade.

#### **IV. Modelo de análise adotado na pesquisa**

O desenvolvimento participativo e o envolvimento dos atores nos Territórios Rurais passam pela interação entre os atores, principalmente os membros dos Colegiados, ou seja pela implementação de arranjos institucionais do tipo cooperativo. A Figura 1, baseada em Vilpoux e Oliveira (2011), apresenta as variáveis selecionadas na pesquisa e seus efeitos na escolha dos arranjos institucionais. O objetivo desse modelo é de explicar as dificuldades em estabelecer arranjos institucionais cooperativos entre os membros dos Colegiados Territoriais dos dois Territórios Rurais pesquisados no Mato Grosso do Sul.



Fonte: Baseado em Vilpoux e Oliveira (2011).

**Figura 1** – Variáveis que influenciam a adoção dos arranjos institucionais.

O modelo apresentado na figura 1 indica as relações de dependência entre os atores como o primeiro item a ser considerado na análise. Uma relação de dependência consiste em um ator depender de outro para atingir seus objetivos, sejam de ordem econômica ou de outra natureza, como abordado pela economia das convenções. Nessa abordagem, Boltansky e Thévenot (1987) e Thévenot (2007) identificaram seis mundos, cada um com valorização de aspectos distintos, aspectos que influenciam o comportamento dos indivíduos e a decisão de cooperar com outro.

- a) *Mundo de inspiração* - baseia-se na emergência de ideias originais e inovadoras. Os indivíduos que pertencem a esse mundo buscam a não conformidade e criatividade;
- b) *Mundo doméstico* - pessoas neste mundo estão ligadas a uma família, uma linhagem (parentesco). O relacionamento entre as pessoas neste mundo é baseado na hierarquia e no respeito às regras do grupo (tradições);
- c) *Mundo de renome* - a opinião é o princípio superior comum, sendo a ordem de grandeza dada pela notoriedade, reconhecimento ou sucesso;
- d) *Mundo cívico* - a união de todos para a formação da vontade geral é o princípio superior comum. O interesse coletivo é o valor que anima os participantes;
- e) *Mundo mercantil* - mundo abordado tradicionalmente pela economia. Tem por princípio superior comum a concorrência sobre os bens. O preço exprime o valor das coisas e o dinheiro aparece como finalidade;

f) *Mundo industrial* - é caracterizado pela eficácia e produtividade, através da especialização e da profissionalização dos indivíduos.

Em função da necessidade de interagir com os outros para atingir seus objetivos, um ator procura escolher o arranjo que lhe permite maior satisfação. Assim, na existência de alto grau de dependência, os indivíduos evitarão ações isoladas, sem cooperação.

Segundo Vilpoux e Oliveira (2011) a simples existência de dependência entre atores não é suficiente para explicar os tipos de arranjos institucionais adotados. Existem vários níveis de dependência, relacionados ao grau de especificidade dos ativos, conforme definição de Williamson.

Uma dependência sem especificidade dos ativos significa que um ator depende de outros para atingir seus objetivos, mas, no caso de interrupção da interação, esse voltará à sua situação inicial, sem perdas. A existência de especificidade de ativos significa a impossibilidade, ou dificuldade, de um ator trocar de parceiro depois de iniciar uma interação. Nesse caso, a finalização de uma interação com especificidade de ativos não leva o ator de volta a sua situação inicial, mas ocasiona uma perda equivalente ao ativo específico envolvido. Atores nessa situação procurarão maiores níveis de garantias para iniciar uma interação (VILPOUX e OLIVEIRA, 2011).

Conforme indicado na Figura 1, um tipo de garantia é oferecido pelas instituições formais. Nessas instituições relações de confiança entre os atores não são necessárias, as relações sendo baseadas nas leis formais. Nesse caso, atores podem transacionar sem se conhecer e sem ter nenhum vínculo entre eles, ao contrario das instituições informais e da presença de capital social.

A existência de leis contratuais eficientes diminui a incerteza e permite formalizar a interação entre os indivíduos com a adoção de arranjos contratuais formais. No entanto, as dificuldades de fiscalização dos contratos e os problemas ligados ao respeito das leis, com custo e a demora ligados a processos judiciais, podem inviabilizar soluções formais (VILPOUX e OLIVEIRA, 2011).

No caso do mau funcionamento das instituições formais, os atores necessitam buscar garantias alternativas que passam pela existência de instituições informais ou de capital social. A proximidade dos atores, com a existência de uma cultura regional comum e o compartilhamento das mesmas regras, permite o aparecimento de instituições informais. O fato dos indivíduos frequentarem os mesmos lugares como clube, associações, e dividir as

mesmas normas, crenças e valores facilita a presença de capital social. As instituições informais e o capital social possibilitam a realização de transações baseadas na confiança.

## **V. Resultados e discussão**

A verificação dos fatores que influenciam a escolha dos arranjos institucionais entre os membros dos Colegiados nos Territórios Rurais passa pela avaliação da existência de dependência entre os atores, especificidade dos ativos e instituições, conforme metodologia apresentada na Figura 1.

### **5.1. Dependência entre os membros dos Colegiados Territoriais**

A dependência foi avaliada a partir do levantamento de relações de dependência entre os membros dos Colegiados Territoriais e do grau de percepção dessa dependência.

#### **5.1.1. Existência de dependência entre os membros dos Colegiados**

A presença de dependência entre os membros de um Colegiado foi avaliada a partir da análise das características dos projetos implantados nos Territórios, com a verificação do perfil intermunicipal destes.

Nos Territórios da Grande Dourados e da Reforma, de acordo com dados do SGE, entre 2003 e 2011 foram implementados 243 projetos territoriais. Desse total, 74% foram implantados pelo PRONAT (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais) e 26% pelo PRONAF (Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar).

Os projetos financiados pelo PRONAF tiveram valores entre R\$ 28.000,00 e 156.000,00 e contemplaram a aquisição de equipamentos, infraestrutura e capacitação para agricultores familiares de um município. No caso do PRONAT, os valores oscilaram entre R\$ 19.000,00 e 1.485.000,00 e apoiaram a elaboração de planos de desenvolvimento, aquisição de equipamentos, capacitação, construções locais, educação e preservação ambiental. São todos projetos pontuais, com financiamentos limitados e que não contemplam ações de interação entre os municípios.



Os projetos implantados nos municípios são pontuais e não incentivam os membros dos Colegiados Territoriais em realizar projetos em comum, que integram vários municípios. Verifica-se que a vantagem na participação dos membros de um Colegiado é a possibilidade de levantar financiamentos para seus municípios, ou para suas entidades, no caso dos membros da sociedade civil, sem integração entre os diferentes municípios de um mesmo território. Nesse caso, os tipos de projetos desenvolvidos não favorecem a cooperação.

Além das vantagens para o desenvolvimento local, com a realização de projetos comuns entre vários municípios, a participação nos Colegiados, com cooperação entre os membros, poderia trazer algum tipo de vantagem individual para os participantes e favorecer a criação de arranjos cooperativos nos Territórios Rurais.

O primeiro ganho possível é o econômico, ligado ao mundo mercantil abordado na economia das convenções. O fato de trazer financiamentos para o território poderia se transformar em promoção no caso dos servidores públicos, ou em aumento de renda para os representantes da sociedade civil. No entanto, essa vantagem continua ligada a projetos para um município, ou uma organização, sem valorização para projetos com dimensão territorial, que abrangem vários municípios.

Os outros ganhos possíveis estão ligados ao reconhecimento nas comunidades ou municípios de origem dos membros do Colegiado (mundo de renome da economia das convenções) e ao interesse em beneficiar o coletivo (mundo cívico). No primeiro caso, a implantação de projetos focalizados em apenas um município, ou uma comunidade, traria mais benefícios para o membro do Colegiado do que o levantamento de projetos territoriais. A maioria da população dos territórios não conhece as atividades do território e privilegia o município ou a Comunidade onde morra.

No caso do mundo cívico, as comunidades de origem dos membros dos colegiados são mais preocupadas com seus municípios ou com as organizações onde atuam, que com o território com o qual poucos se identificam. Em todos os casos, os incentivos vão muito mais para a realização de ações localizadas nos municípios do que para uma cooperação territorial.

A maioria dos membros dos Colegiados dos dois territórios não tinha ideia do número de reuniões ao qual participou. Em torno de 50% dos participantes dos Colegiados dos dois territórios pesquisados não lembravam se tinham participado da elaboração do diagnóstico territorial, o que comprova a falta de articulação entre esses atores.

Os projetos PRONAF e PRONAT, de âmbito municipal, limitam os incentivos para a integração entre os municípios. Mudanças nas políticas do MDA, com o planejamento de ações que estabelecessem uma dependência entre os municípios dos Territórios Rurais é imprescindível. Essas mudanças deverão estimular projetos com articulações territoriais, através do envolvimento e participação dos Colegiados, com a implantação de financiamentos que obrigam o envolvimento de vários municípios do território.

Hoje, com a falta de incentivo para os membros dos Colegiados cooperarem em ações territoriais integradas, as ações individuais, localizadas em apenas um município, são as únicas esperadas.

### **5.1.2. Percepção da dependência**

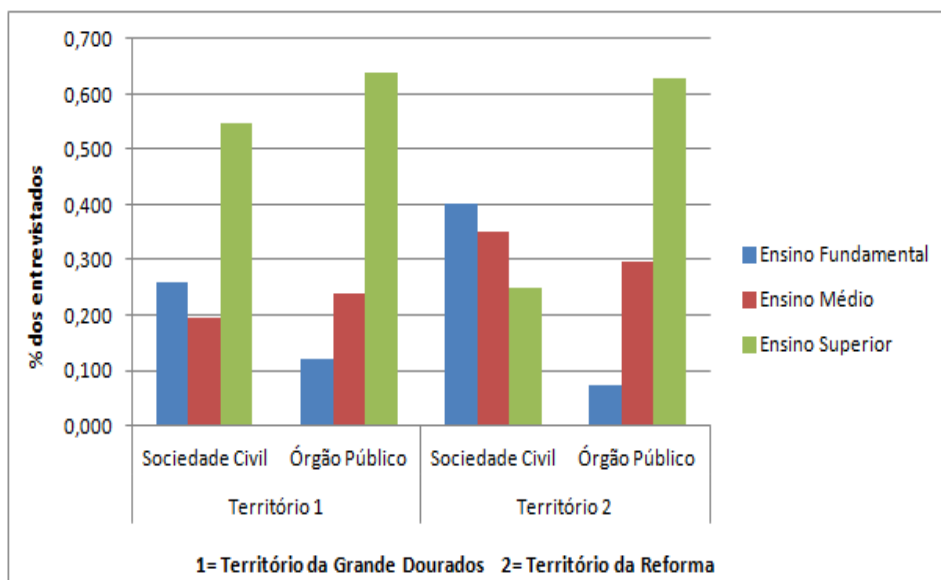
A existência de dependência entre os atores é apenas o primeiro passo para explicar a existência de arranjos cooperativos, mas não é o único. Em caso de mudança na política de financiamento do MDA, estimulando a integração entre os municípios, a cooperação entre os membros dos Colegiados para a realização de atividades integradas seria facilitada, mas não automática. O segundo passo seria a percepção entre esses membros da necessidade de cooperar.

O questionário aplicado pelo MDA, através do Edital lançado pelo CNPQ, não tinha o objetivo de avaliar o grau de percepção dos indivíduos em relação à importância de adotar arranjos cooperativos. No entanto, o nível de educação permite ter uma ideia sobre essa variável. Como a maioria dos membros dos dois territórios possui pelo menos o ensino médio (Figura 2) é possível estimar que existe uma certa facilidade em entender as ações e políticas aplicadas nos Territórios Rurais e perceber as vantagens de uma cooperação em caso de mudança nas políticas de financiamento.

Nos dois territórios analisados existe uma diferença em relação ao nível educacional entre os membros da sociedade civil e representantes dos organismos públicos. No Território da Reforma, a proporção de membros com curso superior passa de 50%. A percentagem de membros com apenas o ensino fundamental é maior entre os representantes da sociedade civil, com 25%.

No território da Grande Dourados o nível de educação dos membros que representam os órgãos Públicos é equivalente ao Território da Reforma. A grande diferença

aparece entre os membros da sociedade civil desse território, pois 40% deles possuem apenas o ensino fundamental.



**Figura 2** – Nível de escolaridade dos representantes do Colegiado nos territórios do Mato Grosso do Sul pesquisados.

Um nível educacional mais alto pode facilitar a percepção quanto à importância de realizações de ações coletivas e de integração territorial. Pelos resultados apresentados na Figura 2 essa percepção é facilitada entre os representantes dos órgãos públicos. No caso do território da Reforma, é possível antecipar a ocorrência de dificuldades na integração de parte dos representantes da sociedade civil, com maior dificuldade de percepção da importância da realização de ações integradas entre os municípios dos territórios.

## 5.2. Especificidade dos Ativos

Após a verificação do grau de dependência entre os atores, é necessária a análise da existência de especificidade dos ativos.

A especificidade dos ativos complementa a dependência entre os atores, para determinar a necessidade de garantias em caso de interação. Na análise dos Territórios Rurais, na ausência de investimentos financeiros por parte dos membros dos Colegiados, a especificidade social é a única especificidade com possibilidade de influenciar.

O tempo e os esforços gastos pelos atores no funcionamento dos Colegiados podem ser considerados como custos específicos para o funcionamento do território ou do Colegiado. No caso da interrupção do Colegiado, ou da falta de ação deste, o membro do Colegiado poderá ter um prejuízo ligado ao tempo investido, tempo passado para estabelecer uma rede de relações com os outros membros do Colegiado sem ter conseguido a aprovação de ações de seu interesse. Como esse tipo de investimento é específico as atividades dentro do Colegiado ele pode ser caracterizado como uma especificidade social.

Para facilitar a análise, a especificidade social foi dividida entre membros dos Colegiados que pertencem ao serviço público e membros da sociedade civil. No caso dos membros ligados aos órgãos públicos o nível de especificidade é relativamente baixo. As reuniões ocorrem geralmente durante os horários de trabalho. Para eles a finalização das atividades do Colegiado, ou a ineficiência das atividades realizadas, não ocasiona um custo elevado e a participação ao Colegiado traz essencialmente benefícios potenciais.

No caso de membros dos Colegiados que pertencem à sociedade civil, os custos para participação em reuniões podem ser elevados. Essas acontecem nos dias de semana, durante os horários de trabalho o que dificulta a participação desses membros.

A existência de um nível maior de especificidade para os membros da sociedade civil dificulta a participação deles nas reuniões. No território da Reforma, 70% dos representantes dos órgãos públicos no Colegiado possuem uma noção da quantidade de reuniões realizadas, contra apenas 30% dos representantes da sociedade civil. Esse resultado denota um seguimento maior dos representantes dos órgãos públicos, que participam mais das reuniões nesse território.

No Território da Grande Dourados, o grau de conhecimento sobre a quantidade de reuniões do Colegiado é similar entre representantes da sociedade civil e dos órgãos públicos, com metade dos participantes sem informação. Essa falta de informação pode se explicar pela falta de interesse em participar do Colegiado, como identificada no Item 5.1.

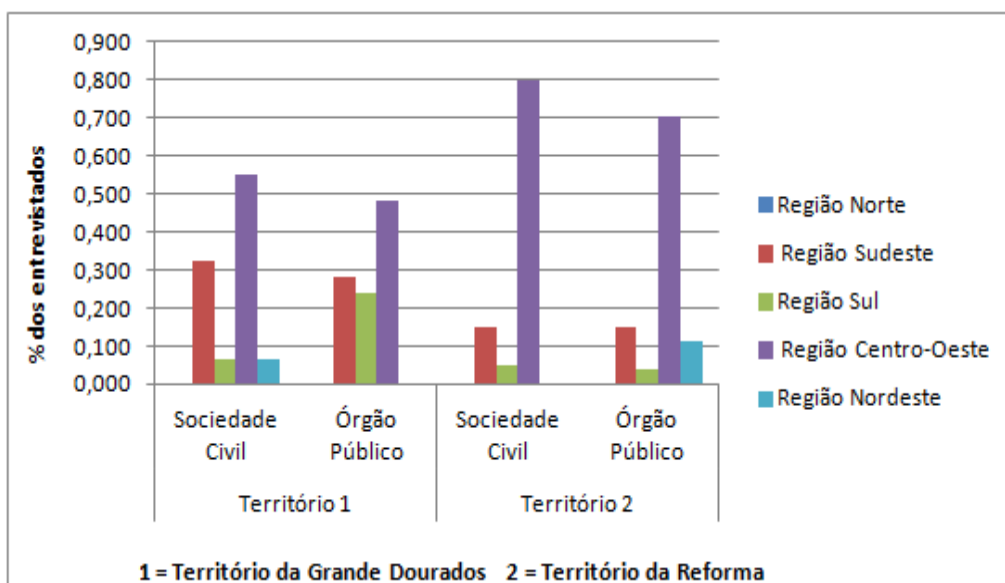
No caso da criação de um incentivo para uma maior participação dos representantes nos Colegiados e a realização de atividades territoriais integradas, a existência de especificidade social para os representantes da sociedade civil aumentaria a necessidade de garantias para permitir a participação deles. Conforme a metodologia apresentada, as garantias são oferecidas pelas instituições e a existência de capital social entre os atores.

### 5.3. Instituições e Capital Social

As instituições formais podem influenciar a participação dos membros do serviço público, mas não os da sociedade civil. Como as reuniões ocorrem nas horas de trabalho, os responsáveis hierárquicos podem obrigar seus subordinados, membros dos Colegiados, em participar das reuniões. Mesma assim, a obrigação limita-se na participação nas reuniões, não numa colaboração efetiva, com participação nas decisões e construção de atividades integradas entre os municípios territoriais, pois a fiscalização é difícil e não existem penalidades. Por isso, as instituições formais não possuem influência e devem ser substituídas por instituições informais e capital social.

A proximidade dos atores, com a existência de uma cultura regional comum e o compartilhamento das mesmas regras, facilita o estabelecimento de relações de confiança entre os atores. O fato dos indivíduos frequentarem os mesmos lugares, como clubes e associações, e dividir as mesmas normas, crenças e valores facilita a presença de capital social, o que possibilita a interação entre os indivíduos.

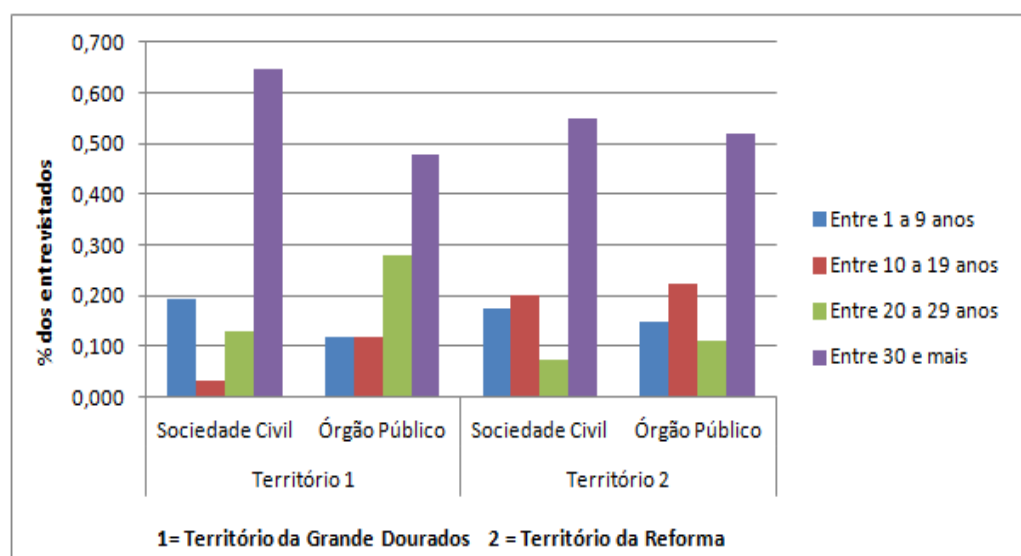
Na avaliação dos dois Territórios Rurais verificou-se que os representantes da sociedade civil e dos órgãos públicos são majoritariamente originários da região Centro-Oeste (Figura 3). No território da Reforma a população é originária essencialmente da região Centro-Oeste. O território da Grande Dourados é mais diversificado, com a presença de membros do Colegiado originários de diversas regiões.



**Figura 3** – Origem dos membros que compõem os Colegiados nos territórios do Mato Grosso do Sul pesquisados.

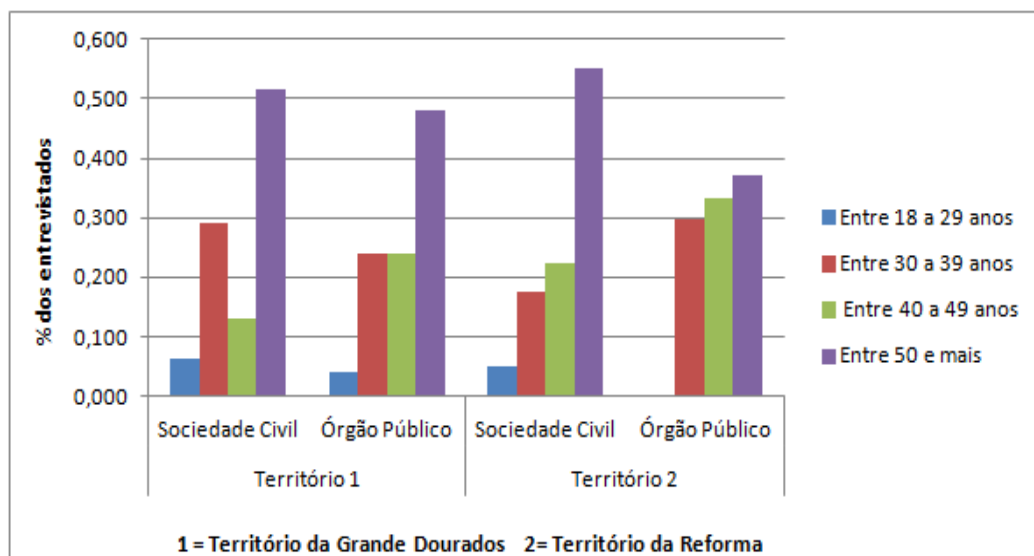
Apesar da maioria dos representantes dos Colegiados serem provenientes da região Centro-Oeste existe pouca interação entre eles nos dois territórios, evidenciando que o aspecto cultural e proximidade geográfica não influenciam as relações de interação nos territórios rurais. O tempo de moradia no território é outro fator relevante que facilita as relações de confiança e possibilita as interações entre os membros dos Colegiados. Como levantado na revisão bibliográfica, relações de confiança são essenciais para a interação entre os atores. Essas garantias passam pela existência de normas comuns, de uma cultura comum, fatores com maior probabilidade de serem encontrados com atores que residem há mais tempo no mesmo território.

Na análise dos territórios a maioria dos representantes nos Colegiados nasceu ou possui vínculo com o território há mais de 10 anos. Esse tempo de moradia facilita o sentimento de pertence ao território e permite o estabelecimento de regras comuns, uma linguagem comum que facilita as relações de confiança.



**Figura 4** – Tempo de moradia dos membros dos Colegiados nos territórios do Mato Grosso do Sul pesquisados.

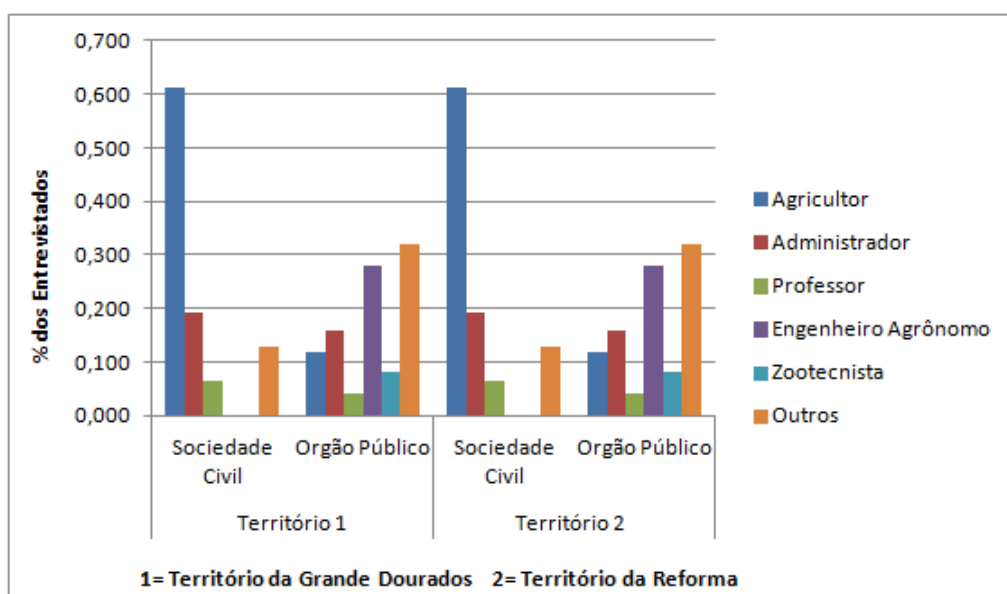
Nos dois territórios predominam participantes acima de 50 anos (Figura 5), o que facilita as relações de confiança. Pessoas de mesma idade possuem mais pontos em comum e maior probabilidade de se entender numa eventual cooperação.



**Figura 5** – Idade dos membros dos Colegiados nos territórios do Mato Grosso do Sul pesquisados.

A noção de Capital Social pega sua origem nas relações de confiança, cooperação, solidariedade e participação entre os indivíduos de uma determinada comunidade. Essas relações contribuem para que a comunidade defina seu rumo e assume seu próprio destino.

A Figura 6 apresenta as diferentes profissões levantadas nos territórios pesquisados.



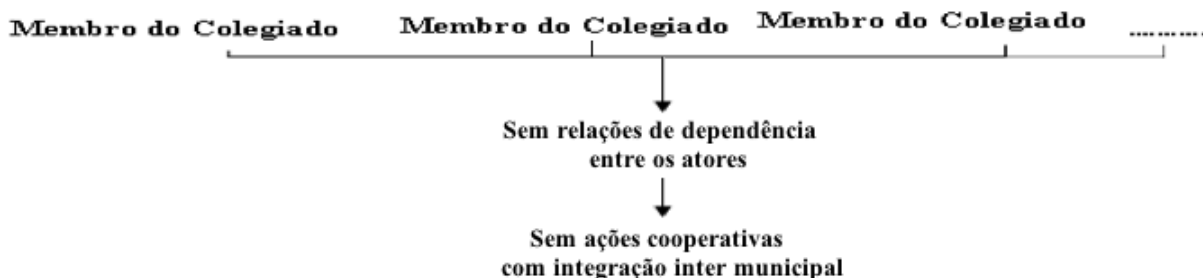
**Figura 6** – Profissão dos membros dos Colegiados nos territórios do Mato Grosso do Sul pesquisados.

Na análise verifica-se uma homogeneidade relacionada às profissões ligadas a área de agrárias. Nos Territórios da Grande Dourados e da Reforma 60% dos membros que representam a sociedade civil são produtores rurais. No caso dos representantes dos órgãos públicos muitos atores possuem profissões ligadas as áreas de agrárias, como engenheiro agrônomo, zootecnista e veterinários. Essas profissões possuem uma base similar, similaridade que se aplica também aos professores, que podem estar ligados a essas áreas e possuir uma ligação direta com os produtores. Esse aspecto poderia facilitar a interação entre os atores, uma vez que a maioria está ligada ao setor agropecuário.

## VI. Considerações finais

Ao considerar os fatores que influenciam a escolha dos arranjos institucionais entre os membros dos Colegiados nos Territórios Rurais pesquisados, é possível entender melhor as dificuldades de organização dos Colegiados, identificar as ações que poderiam favorecer um maior envolvimento dos atores e facilitar o desenvolvimento de arranjos cooperativos, com atividades integradas entre os municípios do território.

Na figura 7 é possível visualizar os fatores que influenciam a adoção dos arranjos institucionais entre os membros dos Colegiados atualmente nos Territórios Rurais no Mato Grosso do Sul.



**Figura 7** - Arranjos institucionais existentes entre os membros do Colegiado nos Territórios Rurais no Mato Grosso do Sul.

Os tipos de projetos desenvolvidos nos Territórios Rurais não favorecem a integração dos municípios. Nesse sentido, não existe nenhuma vantagem para os membros dos Colegiados colaborarem na implantação de projetos intermunicipais. Os territórios necessitam de projetos que estimulem a integração dos municípios e favorecem a realização



de atividades juntas. A participação integrada dos membros do Colegiado tem que ser vista como um dos principais constituidores das estratégias de desenvolvimento territorial.

A resolução dos problemas de incentivo, com a criação de mecanismos que favorecem a implantação de projetos intermunicipais, poderia solucionar a integração territorial, mas não as dificuldades de gestão participativa nos Colegiados Territoriais. A sociedade civil possui uma especificidade maior em relação aos membros do colegiado que representam os órgãos públicos, o que dificulta a participação desses membros.

A mudança no modo de planejamento dos projetos nos Territórios Rurais pode auxiliar na percepção dos membros dos colegiados sobre a importância de participar das reuniões e de implementar ações com um âmbito territorial.

A presença da sociedade civil na definição das demandas da coletividade e na definição de projetos é fundamental para a integração territorial. Mesmo com a implantação de projetos com incentivos para a integração territorial, a participação efetiva dos representantes da sociedade civil pode representar um desafio adicional. Existe um custo na participação destes representantes, o que dificulta o envolvimento deles. Uma solução seria a criação de um fundo que financiaria a participação de todos os membros, considerando o custo da perda de horas de trabalho e não apenas o transporte para participar das reuniões. Esse apoio diminui o nível de especificidade e reduz o custo da participação dos membros da sociedade civil no Colegiado, com redução paralela das necessidade de garantias.

A análise foi realizada em um Estado e em dois territórios rurais. Seria interessante ampliar a pesquisa em outros territórios e regiões, pois cada território possui suas especificidades e dinâmicas territoriais distintas. A integração entre os membros dos colegiados territoriais e os fatores que influenciam a realização de atividades cooperativas entre os municípios podem variar em cada Território, uma vez que a origem, costumes e características políticas nas comunidades podem ser diferentes.

Outra questão a ser considerada foi à abordagem muito geral dos questionários, que não permitiu definir muitos fatores, tal como a capacidade de percepção do interesse na cooperação intermunicipal e o nível de capital social (participação em associações, cooperativas, igrejas), o que prejudicou a análise.

## VII. Referencias.

ARAÚJO, J.B.C.; PIMENTEL, J.C.M.; PAIVA, F.F. de A.; MARINHO, F. de A. Elementos constitutivos de Capital Social e Desenvolvimento Local nos Projetos de Assentamento Che Guevara e Santa Bárbara, no Estado do Ceará. In: VII CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO: Agricultura familiar, políticas públicas e inclusão social: *anais*. 2007, Fortaleza: Banco do Nordeste, 2007.

ARBAGE, A.P. *Custos de transação e seu impacto na formação e gestão da cadeia de suprimentos: estudo de caso em estruturas de governança híbridas do sistema agroalimentar no Rio Grande do Sul*. 2004. 267f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

AZEVEDO, P.F., *Integração Vertical e Barganha*. Tese (Doutorado em Economia) - Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996.

BALDI, M.; LOPES, F. D. Laços sociais e formação de arranjos organizacionais cooperativos – proposição de um modelo de análise. In. II SIMGEN – SIMPÓSIO DE GESTÃO E ESTRATÉGIA EM NEGÓCIOS, 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro:UFRuralRJ, 2004. 1 CD-ROM.

BITTENCOURT, B. *Dinâmicas sociais contemporâneas: redes, capital social e desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt>>. Acesso em: 28 de ago de 2011.

BUENO N. P. *Lógica de ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional*, Viçosa: UFV, 2003.

COASE, R. H. *The nature of the Firm*. New York: Oxford University, 1937.

CONCEIÇÃO, O. A. C. *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista*.(tese de doutorado) Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001.

CONCEIÇÃO, O. A. C. *O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas*. Porto Alegre, UFRGS, 2000.

DALABRIDA, V.R. A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v.2, n.2, 2º semestre 2007.

DELGADO, N.G; BONNAL, P; LEITE, S. L. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Acesso em: <[http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento\\_territorial-Articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_atores\\_sociais.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf)> Acesso em: 02 de mar de 2012.

EYMARD-DUVERNAY, F. Conventions de qualité et formes de coordination. In: DUPUY, J. P. L'économie des conventions. *Revue Économique*, Paris, v. 40, n. 2, p. 329- 359, 1989.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. *Competitividade: mercado, Estado e organizações*. São Paulo: Singular, 1997.

FARINA, E.M.Q; ZYLBERSZTAJN, D. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais; um ensaio conceitual. *Revista Gestão da Produção*, v.6, n.3, p. 141 – 161, 1999.

FERREIRA, G.M.V.; GONZALVES, W.M.; PEDROZO, E.A.; TAKITANE, I.C. Economia dos custos de transação sob uma análise crítica: perspectivas de aplicação no agronegócio. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2005, Ribeirão Preto. *Anais*. UFMS, 2005. 20 p.

FUKUYAMA, F. *Confiança: As virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Rio de Janeiro: Rocco 1996.

FURUBOTN, E.G.F e RICHTER, R. (2005), *Institutions e economic theory. The contribution of the New Institutional Economics*. 2, The University of Michigan Press.

KLIKSBERG, B. – *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. Cortez Editora/UNESCO, S.Paulo, 2001.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas. 1986.

LIN, N. (1999), “Building a Network Theory of Social Capital”. *Connections*, 22, 1: 28-51.  
LÖWEN SAHR, C. L. e CUNHA, L. A. G. (2005), “O significado social e ecológico dos faxinais: reflexões acerca de uma política agrária sustentável para a região da mata com araucária no Paraná”. *Emancipação*, 5, 1: 89-104.

MARTELETO, R.M.; SILVA, A. B. de O. e. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 33, n. 3, p.41-49, set./dez. 2004.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Estatísticas do meio rural*. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. 2 Ed., Brasília : MDA : DIEESE, 2006. 276 p.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Estatísticas do meio rural*. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. 2 Ed., Brasília : MDA : DIEESE, 2006. 276 p.

MDA/SDT. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília, Série Documentos SDT: número 1. março de 2005.

*Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005a. (Série Documentos Institucionais n. 2).

MDA/SDT. *Espaço de construção do desenvolvimento sustentável*. Brasília: MDA/SDT, 2010 (Cadernos Territoriais n.2).

MDA/SDT. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Guia para o Planejamento*. Brasília: SDT/MDA, 2005b. (Documento de Apoio n.2)

MDA/SDT. *Referência para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil*. Brasília: SDT/MDA, 2005d. (Série Documentos Institucionais n. 1)

MDA/SDT. *Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005c. (Série Documentos Institucionais n. 3)

MDA/SDT. *Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais – Guia para a Organização Social*. Brasília: SDT/MDA, 2006. (Documento de Apoio n.3)

MDA/SDT. *Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: SDT/MDA, 2003.

MDA/SDT. *Revista Territórios da Cidadania: Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades*. Mar/2009. Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em 05 de mai/2012.

MDA/SDT. *Territórios da Cidadania*. 2009. Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em 05 de mai/2012.

MENARD. C. (2003), “L’approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats”. *Cahiers d’économie politique*, 44, 1: 103-118.

NORTH, D.C. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1994.

NORTH, D.C. *Instituciones*. Cambio Internacional y Desempeno Economico. Mexico, Fondo de Economica, 1993. 191 p.

NORTH, D.C. *Institutions, Institutional change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.

NORTH, D.C. *Institutions*. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p.97-112, 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO - FAO. *Uma estratégia para o desenvolvimento rural: Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado (DTPN)*. Abril de 2005. 109 p.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. 1990.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

PUTNAM, R. D. Bowling Alone: America’s Declining Social Capital. *Journal of Democracy*. Janeiro, vol. 6, n. 1. 1995.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1997.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 3ªed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

REIMER, B.; LYONS, T.; FERGUSON, N.; POLANCO, G. (2008), “Social capital as social relations: the contribution of normative structures”. *The Sociological Review*, 56, 2: 256-274.

RESQUIER-DESJARDINS, D. Globalización y evolución de los sistemas de producción: la Agro-Industria Rural y los 'sistemas agroalimentarios localizados' en los países andinos - Universidad de Versailles – mimeo, 2002.

RICHTER, R. (2001), “New Economic Sociology and New Institutional Economics”, in *Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics (ISNIE)*, Berkeley, California, USA.

SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O.A. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias e experiências*. EMPRABA/CIRAD/ UFPB: Brasília, 2002.

SANTANA, A. C. de; SANTANA, A. L. de Mapeamento e análise de arranjos produtos locais na Amazônia. *Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, v. 12, n. 22, 2004.

SANTOS, A. *The World Bank's Uses of the "Rule of Law" Promise*. In: TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro. *The New Law and Development - a Critical Appraisal*. Nova Iorque: Cambridge, 2006.

- SANTOS, C.L; COSTA, J.E, et al. *Política de desenvolvimento dos territórios rurais: uma análise do território do alto sertão de Sergipe – Brasil*. Disponível em: <<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT15-Carmem-L%C3%BAcia-Santos.pdf>>. Acesso em: 02 de mar de 2012.
- SANTOS, M., SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- VILPOUX, O. F.; OLIVEIRA, E. J. de . Instituições Informais e Governanças em arranjos produtivos locais. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de janeiro, V.14, n.1, p 85 -111. 2010.
- VILPOUX, O.F; OLIVEIRA, M.A.C.de. *Governanças na agricultura familiar: mercados, contratos, redes e cooperativismo*. In: SUSTENTABILIDADE E AGRICULTURA FAMILIAR. Curitiba: CRV, 2011. p.191-222.
- WILLIAMSON, O. (1985), *The economic institutions of capitalism*. New York, The Free Press.
- WILLIAMSON, O. (1996), *The mechanisms of governance*. Oxford, Oxford University Press.
- YIN, R. K. *Case Study research: design and methods*. 2. ed. Washington: Sage, 1997.
- YOSHIAHARA, P.H.F. *Criação de ovinos confinados para a produção de carne, alimentados com ração a base de mandioca como alternativa para a agricultura familiar no município de Campo Grande – MS*. 2010.144f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2010.
- ZUCKER, L. G. *Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840-1920* Research in Organizational Behavior, Vol. 8, p. 53-111, 1986.
- ZYLBERSZTAJN, D. (2003), “Costs, transactions and transaction costs: (are there simple answers for complex questions?)”, in *Série de working papers*, 03/006.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa Territórios Rurais enfatiza a importância das relações territoriais na construção das ações locais. Para o MDA, esses territórios têm como finalidade favorecer o desenvolvimento econômico e se caracterizam por um conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental.

Na análise dos Territórios Rurais pesquisados, o envolvimento e a participação dos atores na gestão de projetos que beneficiem a comunidade local apresentam-se bastante reduzidos e limitados a poucas pessoas, essencialmente oriundas de órgãos do poder público.

A ação dos Colegiados não é cooperativas entre os municípios do território e não é participativa, uma vez que muitos de seus membros não se interessem em participar. As decisões acontecem em pequenos grupos, o que dificulta a elaboração de um planejamento territorial com representação dos interesses da população. Os projetos implantados são direcionados especificamente para os municípios, sem integração intermunicipal.

Esses resultados demonstram que os objetivos da criação dos Territórios Rurais pelo MDA, que visam a implantação de estratégias de desenvolvimento sustentável nos espaços rurais de maior demanda social, com a participação dos atores sociais locais, enfrente grandes dificuldades. A participação efetiva dos atores locais nos processos de identificação, planejamento, implementação e gestão de projetos ligados a demandas locais não está acontecendo. As ações são centralizadas nos municípios, sem integração entre eles.

Na análise verificou-se a necessidade em mudar os tipos de projetos nos territórios rurais. Os territórios necessitam de projetos que estimulem a integração dos municípios, que reflitam as necessidades locais.

A implantação dos projetos nos territórios rurais deveria acontecer de forma integrada, direcionando as decisões dos colegiados em ações intermunicipais. Uma solução seria a criação de um fundo de financiamento da participação de todos os membros, diminuindo os custos de participação dos membros da sociedade civil e facilitando a participação efetiva de todos os representantes dos Colegiados.

Nos territórios rurais analisados existe uma identidade territorial ligada a proximidade dos membros dos colegiados referente ao tempo de moradia na região. Também se pode citar a homogeneidade relacionada às profissões encontradas, a maioria ligada à área

agrária. Essa homogeneidade pode facilitar ações integradas nos territórios e promover a cooperação, possibilitando a integração entre os municípios.

A análise foi realizada em apenas um estado e dois territórios rurais, o que limite a possibilidade de generalização dos resultados. Seria interessante ampliar a pesquisa em outros territórios e regiões, pois cada território possui suas especificidades e dinâmicas territoriais distintas.

Outra questão a ser considerada foi à abordagem muito geral dos questionários, que não permitiu definir todas as variáveis necessárias para a análise, tal como a capacidade de percepção do interesse na cooperação intermunicipal e o nível de capital social (participação em associações, cooperativas, igrejas), prejudicando a análise.

A pesquisa ressalta a importância das redes de relações intermunicipais nos territórios rurais. Elas podem impulsionar novas formas de ajuda e cooperação e possibilitar um aumento da produtividade social local, com maior envolvimento dos membros dos colegiados.

## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADLER, P. KWON, S. *Social Capital: The good, the bad and the ugly in knowledge and social capital: foundations and application*. Edit. Butterworth – Heinemann. 2000.
- ALBAGLI, S.; BRITO, J. Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais. Redes de pesquisa em sistemas produtivos e inovativos locais. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>. Acesso em 20 mai. 2012.
- ALBAGLI, S. Território e territorialidade. In: LAGES, V., BRAGA, C., MORELLI, G.(Org.). *Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Rio de Janeiro: Relume Damará/Brasília: SEBRAE, 2004.
- ALBAGLI, S.; MACIEL, M.L. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. *Ci. Inf.*, Brasília, v.33, n.3, Set./Dec. 2004.
- ANDRADE, M. C. *A questão do território no Brasil*. São Paulo: HUCITEC, 1995.
- ANDREAU J. L'institutionnalisme de J. R. Commons et l'économie antique. *Cahiers d'économie politique*, 2001/2-3, N° 40-41. pp. 59-77.
- ARAÚJO, J.B.C.; PIMENTEL, J.C.M.; PAIVA, F.F. de A.; MARINHO, F. de A. Elementos constitutivos de Capital Social e Desenvolvimento Local nos Projetos de Assentamento Che Guevara e Santa Bárbara, no Estado do Ceará. In: VII CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO: Agricultura familiar, políticas públicas e inclusão social: *anais*. 2007, Fortaleza: Banco do Nordeste, 2007.
- ARBAGE, A.P. *Custos de transação e seu impacto na formação e gestão da cadeia de suprimentos: estudo de caso em estruturas de governança híbridas do sistema agroalimentar no Rio Grande do Sul*. 2004. 267f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.
- AZEVEDO, P.F., *Integração Vertical e Barganha*. Tese (Doutorado em Economia) - Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996.
- AZEVEDO, P.F.de. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. *Agricultura em São Paulo*, v. 47, n. 1, p.33 – 52 2000.
- BALDI, M.; LOPES, F. D. Laços sociais e formação de arranjos organizacionais cooperativos – proposição de um modelo de análise. In. II SIMGEN – SIMPÓSIO DE GESTÃO E ESTRATÉGIA EM NEGÓCIOS, 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro:UFRuralRJ, 2004. 1 CD-ROM.
- BITTENCOURT, B. *Dinâmicas sociais contemporâneas: redes, capital social e desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt>>. Acesso em: 28 de ago de 2011.
- BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. *Les économies de la grandeur: cahiers du centre d'études de l'emploi*. Paris, Universitaires de France, 1987
- BUENO N. P. *Lógica de ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional*, Viçosa: UFV, 2003.
- COASE, R. H. *The nature of the Firm*. New York: Oxford University, 1937.



- COMMONS, R. Jr. *Institutional economics. The American economic review*, 1931, vol. XXI, n° 4, pp. 648-657. In *Cahiers d'économie politique*, 2001/2-3, N° 40-41. pp. 287-296.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista*. (tese de doutorado) Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. *O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas*. Porto Alegre, UFRGS, 2000.
- DALABRIDA, V.R. A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v.2, n.2, 2º semestre 2007.
- DELGADO, N.G; BONNAL, P; LEITE, S. L. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Acesso em: <[http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento\\_territorial-Articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_atores\\_sociais.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf)> Acesso em: 02 de mar de 2012.
- EYMARD-DUVERNAY, F. Conventions de qualité et formes de coordination. In: DUPUY, J. P. L'économie des conventions. *Revue Économique*, Paris, v. 40, n. 2, p. 329- 359, 1989.
- FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. *Competitividade: mercado, Estado e organizações*. São Paulo: Singular, 1997.
- FARINA, E.M.Q; ZYLBERSZTAJN, D. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais; um ensaio conceitual. *Revista Gestão da Produção*, v.6, n.3, p. 141 – 161, 1999.
- FERNANDES, M.L.D; FIUZA, A.L.C. Territórios rurais: uma abordagem para o desenvolvimento, processos de construção social e implantação do território da Serra do Brigadeiro Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.rimisp.org>>. Acesso em: 28 de ago de 2011.
- FERREIRA, G.M.V.; GONZALVES, W.M.; PEDROZO, E.A.; TAKITANE, I.C. Economia dos custos de transação sob uma análise crítica: perspectivas de aplicação no agronegócio. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2005, Ribeirão Preto. *Anais*. UFMS, 2005. 20 p.
- FUKUYAMA, F. *Confiança: As virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Rio de Janeiro, Rocco 1996.
- FURUBOTN, E.G.F e RICHTER, R. (2005), *Institutions e economic theory. The contribution of the New Institutional Economics*. 2, The University of Michigan Press.
- HOBBS, J.E. A transaction cost approach to supply chain management. *Supply Chain Management*, v. 1, n. 2, p. 15 – 27, 1996.
- JESUS, C. M. *Desenvolvimento territorial no Brasil: a experiência dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local*. 2006. 141 f. Dissertação (Pós – Graduação em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia. 2006.
- JUNIOR, R. J. C; DANTAS, C. L. F. Análise contratual sob ótica da economia dos custos de transação: a relação entre uma cooperativa hortícola e uma rede de supermercado no Estado de Pernambuco. *Revista de Administração Mackenzie*. Recife, V.5, n. 1, p. 105 – 122. 2004.
- KLIKSBERG, B. – *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. Cortez Editora/UNESCO, S.Paulo, 2001.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas. 1986.

LIN, N. (1999), "Building a Network Theory of Social Capital". *Connections*, 22, 1: 28-51.  
LÖWEN SAHR, C. L. e CUNHA, L. A. G. (2005), "O significado social e ecológico dos faxinais: reflexões acerca de uma política agrária sustentável para a região da mata com araucária no Paraná". *Emancipação*, 5, 1: 89-104.

LOPES, E. S. A de; COSTA, J. E. da. *Contradições, avanços e Desafios na formação dos territórios rurais do alto sertão sergipano e agreste de alagoas*. Aracaju: 2006. (digit.) – Grupo de pesquisa sobre transformações no mundo rural/NPGEO/Universidade Federal de Sergipe, 2006.

MARIANI, M. A.P; ARRUDA, D. O. de. Território, territorialidades e desenvolvimento local: um estudo de caso dos empreendimentos econômicos solidários de Corumbá-MS. In: XLVIII Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER, 2010. Campo Grande. *Anais*. Campo Grande: UFMS, 2010. 18 p.

MARTELETO, R.M.; SILVA, A. B. de O. e. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 33, n. 3, p.41-49, set./dez. 2004.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Estatísticas do meio rural*. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. 2 Ed., Brasília : MDA : DIEESE, 2006. 276 p.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Estatísticas do meio rural*. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. 2 Ed., Brasília : MDA : DIEESE, 2006. 276 p.

MDA/SDT. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília, Série Documentos SDT: número 1. março de 2005.

MDA/SDT. *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005a. (Série Documentos Institucionais n. 2).

MDA/SDT. *Espaço de construção do desenvolvimento sustentável*. Brasília: MDA/SDT, 2010 (Cadernos Territoriais n.2).

MDA/SDT. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Guia para o Planejamento*. Brasília: SDT/MDA, 2005b. (Documento de Apoio n.2)

MDA/SDT. *Referência para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil*. Brasília: SDT/MDA, 2005d. (Série Documentos Institucionais n. 1)

MDA/SDT. *Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005c. (Série Documentos Institucionais n. 3)

MDA/SDT. *Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais – Guia para a Organização Social*. Brasília: SDT/MDA, 2006. (Documento de Apoio n.3)

MDA/SDT. *Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: SDT/MDA, 2003.

MDA/SDT. *Revista Territórios da Cidadania: Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades*. Mar/2009a. Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em 05 de mai/2012.


MDA/SDT. *Territórios da Cidadania*. 2009b. Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em 05 de mai/2012.

- MENARD, C. (2003), “L’approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats”. *Cahiers d’économie politique*, 44, 1: 103-118.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia científica*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- MUELLER, F. Organizational governance and employe e cooperation: can we learn from economists?. *Human Relations*, v.48, n.10, 1995. p.1217-1235.
- NORTH, D.C. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1994.
- NORTH, D.C. *Instituciones*. Cambio Internacional y Desempeno Economico. Mexico, Fondo de Economica, 1993. 191 p.
- NORTH, D.C. *Institutions, Institutional change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.
- NORTH, D.C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p.97-112, 1991.
- OLIVEIRA, M.B. Desenvolvimento territorial local: *A agroindústria canavieira e o desenvolvimento da mesorregião de Piracicaba*. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMERICA LATINA, 2005, São Paulo. Anais São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO - FAO. *Uma estratégia para o desenvolvimento rural: Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado (DTPN)*. Abril de 2005. 109 p.
- OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. 1990.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- PUTNAM, R. D. Bowling Alone: America’s Declining Social Capital. *Journal of Democracy*. Janeiro, vol. 6, n. 1. 1995.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1997.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 3ªed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. Ed. Ática, 1993.
- REIMER, B.; LYONS, T.; FERGUSON, N.; POLANCO, G. (2008), “Social capital as social relations: the contribution of normative structures”. *The Sociological Review*, 56, 2: 256-274.
- RESQUIER-DESJARDINS, D. Globalización y evolución de los sistemas de producción: la Agro-Industria Rural y los 'sistemas agroalimentarios localizados' en los países andinos - Universidad de Versailles – mimeo, 2002.
- RICHTER, R. (2001), “New Economic Sociology and New Institutional Economics”, in *Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics (ISNIE)*, Berkeley, California, USA.
- SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O.A. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias e experiências*. EMPRABA/CIRAD/ UFPB: Brasília, 2002.
- SANTANA, A. C. de; SANTANA, A. L. de Mapeamento e análise de arranjos produtos locais na Amazônia. *Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, v. 12, n. 22, 2004.

- SANTOS, A. *The World Bank's Uses of the "Rule of Law" Promise*. In: TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro. *The New Law and Development - a Critical Appraisal*. Nova Iorque: Cambridge, 2006.
- SANTOS, C.L; COSTA, J.E, et al. *Política de desenvolvimento dos territórios rurais: uma análise do território do alto sertão de Sergipe – Brasil*. Disponível em: <<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT15-Carmem-L%C3%BAcia-Santos.pdf>>. Acesso em: 02 de mar de 2012.
- SANTOS, M., SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I.G.P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Revista Raízes*, Campina Grande, v.23, nº 01 e 02, p.99-116, jan/dez 2004.
- SUZIGAN, W. Estruturas de Governança e Cooperação em APLs. Seminário BNDES: APLs como Instrumento de Desenvolvimento, set/2004.
- VILPOUX, O. F.; OLIVEIRA, E. J. de . Instituições Informais e Governanças em arranjos produtivos locais. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, V.14, n.1, p 85 - 111.2010.
- VILPOUX, O.F; OLIVEIRA, M.A.C.de. *Governanças na agricultura familiar: mercados, contratos, redes e cooperativismo*. In: SUSTENTABILIDADE E AGRICULTURA FAMILIAR. Curitiba: CRV, 2011. p.191-222.
- WILLIAMSON, O. (1985), *The economic institutions of capitalism*. New York, The Free Press.
- WILLIAMSON, O. (1996), *The mechanisms of governance*. Oxford, Oxford University Press.
- WOOLCOCK, M. *Using Social Capital: Getting Social Relations Right in the Theory and Practice of Economic Development*. Princeton, Princeton University Press, 2000.
- YIN, R. K. *Case Study research: design and methods*. 2. ed. Washington: Sage, 1997.
- YOSHIAHARA, P.H.F. *Criação de ovinos confinados para a produção de carne, alimentados com ração a base de mandioca como alternativa para a agricultura familiar no município de Campo Grande – MS*. 2010.144f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2010.
- ZUCKER, L. G. *Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840-1920* Research in Organizational Behavior, Vol. 8, p. 53-111, 1986.
- ZYLBERSZTAJN, D. (2003), “Costs, transactions and transaction costs: (are there simple answers for complex questions?)”, in *Série de working papers*, 03/006.

## VII. ANEXOS

### Anexo 1 – Questionário de Acompanhamento da Gestão dos Colegiados Territoriais.

|  |   |
|--|---|
|  <b>SGE</b> | Questionário<br>Data: 18/07/12 11:24<br>Relatório: Acompanhamento da Gestão dos Colegiados Territoriais |
| <b>Identificação</b>   |   |
| Q3_P1: Entrevistador   |   |
| <u>Informe o nome do entrevistador</u>   |   |
| <hr/>  |   |
| Q3_P2: Data da aplicação do questionário   |   |
| <u>Informe a data</u>  |   |
| <hr/>  |   |
| Q3_P3: UF:   |   |
| <u>Informe a UF do município do respondente</u>  |   |
| <hr/>  |   |
| Q3_P4: Município:  |   |
| <u>Informe o município do respondente</u>  |   |
| <hr/>  |   |
| Q3_P5: Território:   |   |
| <u>Informe o território</u>  |   |
| <hr/>  |   |
| Q3_P6: Nome do entrevistado:   |   |
| <u>Informe o nome do entrevistado</u>  |   |
| <hr/>  |   |
| Q3_P7: Que organização ou entidade representa:   |   |
| <u>Informe a organização</u>   |   |
| <hr/>  |   |
| Q3_P8: Há quanto tempo você faz parte do Colegiado Territorial?                              |   |
| <u>Exemplo: Há 2 anos e 4 meses</u>  |   |
| <hr/>  |   |
| <b>Parte I</b>   |   |
| Q3_P9: Existe um assessor técnico que apoie permanentemente a gestão do Colegiado?           |   |
| <u>Escolha APENAS UMA das opções seguintes:</u>  |   |
| <input type="checkbox"/> Sim   |   |
| <input type="checkbox"/> Não   |   |
| <input type="checkbox"/> Não sabe  |   |
| <input type="checkbox"/> Não se aplica   |   |
| q_r1   | Page 1 of 5   |

Q3\_P10: Se sim, há quanto tempo exerce a função de assessor técnico?

Responder apenas se a resposta da questão Q3\_P9 for SIM

---

Q3\_P11: No caso de não existir um assessor técnico, há algum outro técnico que apoie a ação do Colegiado?

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Sim, um técnico do governo municipal
- Sim, um técnico do governo estadual
- Sim, um funcionário do governo federal
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q3\_P12: De que forma se realiza a seleção e a eleição dos membros do Colegiado?

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Convite pessoal
- Convocatória aberta para eleição de representantes
- Convite direto a organizações selecionadas
- Solicitação voluntária de participantes
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q3\_P13: Você sabe qual a data de constituição do Colegiado?

Escolha apenas uma alternativa

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

Q3\_P14: Quantas reuniões formais o Colegiado realizou desde a sua constituição?

Por favor escolha APENAS UMA alternativa

- Só se reuniu para a sua constituição
- Entre 2 e 5
- Entre 6 e 10
- Entre 11 e 20
- Mais de 20
- Não sabe
- Não se aplica

Q3\_P15: Com que frequência a plenária do Colegiado se reúne?

Por favor escolha APENAS UMA alternativa

- Mensalmente
- A cada dois meses
- A cada três ou quatro meses
- A cada cinco ou seis meses

- Com intervalos superiores a seis meses  
 Não sabe  
 Não se aplica

Q3\_P16: Como é avaliada a capacidade de decisão de cada um dos seguintes membros do colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo

|   | Muita baixa - 1       | 2                     | 3                     | 4                     | 5 - Muita alta        | Não sabe              | Não se aplica         |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Representantes do governo federal                 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Representantes do governo estadual                | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Representantes do governo municipal               | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Representantes dos agricultores familiares        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Representantes de movimentos sociais              | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Representantes de comunidades tradicionais        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Representantes de associações e sindicatos        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Representantes de organizações não-governamentais | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Representantes de universidades                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Representantes de entidades colegiadas            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Q3\_P17: Quais mecanismos de comunicação são utilizados pelo Colegiado para informar suas ações e decisões à comunidade?

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Reuniões comunitárias  
 Mídia de massa (rádio, televisão, carro de som, etc)  
 Mídia focal (cartazes, faixas, folhetos, etc)  
 Internet (e-mail, sites, etc)  
 Comunicação pessoal (de boca em boca)  
 Parceiros (governo)  
 Parceiros (organizações da sociedade civil)  
 Não sabe  
 Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_

Q3\_P18: Indique o ano de constituição do Colegiado?

Informe o ano

## Parte II

Q3\_P19: Com que frequência cada um dos seguintes temas são tratados no Colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo

|                              | Nunca é tratado - 1   | 2                     | 3                     | 4                     | 5 - Sempre é tratado  | Não sabe              | Não se aplica         |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Desenvolvimento agropecuário | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Saúde                        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Meio Ambiente                | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Assuntos políticos           | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Segurança                    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Educação                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Justiça                      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Infra-estrutura              | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Cultura                      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Lazer                        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Planejamento                 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Projetos                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

q\_r1

|                             |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Controle Social             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Cidadania e inclusão social | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Gênero, raça e etnia        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Reforma agrária             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Q3\_P20: Com que frequência os problemas a seguir prejudicam o desempenho do Colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo

|  | Prejudicam pouco - 1  | 2                     | 3                     | 4                     | 5 - Prejudicam muito  | Não sabe              | Não se aplica         |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Baixa participação dos produtores                                  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Baixa capacidade técnica para avaliação de projetos                | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| O colegiado não é escutado em outras instâncias                    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| O colegiado não representa os verdadeiros interesses do território | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Influência política  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Alta rotatividade dos membros                                      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Pouca participação dos gestores públicos                           | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Q3\_P21: Qual o papel desempenhado pelo Colegiado na elaboração do diagnóstico territorial?

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- ( ) Participou na concepção e elaboração  
 ( ) Participou das oficinas de discussão para sua formação  
 ( ) Participou da revisão  
 ( ) Não participou  
 ( ) Não sabe  
 ( ) Não se aplica  
 Outro \_\_\_\_\_

Q3\_P22: Foi elaborado algum documento que contenha uma visão de longo prazo do território (visão de futuro)?

Escolha APENAS UMA das opções seguintes

- ( ) Sim  
 ( ) Não  
 ( ) Não sabe  
 ( ) Não se aplica

Q3\_P23: Qual o papel desempenhado pelo Colegiado na elaboração da visão de futuro do território?

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- ( ) Participou na concepção e elaboração  
 ( ) Participou das oficinas de discussão para sua formação  
 ( ) Participou da revisão  
 ( ) Não participou  
 ( ) Não sabe  
 ( ) Não se aplica  
 Outro \_\_\_\_\_

Q3\_P24: Caso o território tenha o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS, qual foi o papel desempenhado pelo Colegiado Territorial na elaboração do mesmo?

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- ( ) Participou na concepção e elaboração  
 ( ) Participou nas oficinas de discussão para sua formação  
 ( ) Participou da revisão  
 ( ) Não participou



- Não sabe
- Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_

Q3\_P25: Indique quais dos seguintes mecanismos são utilizados para a tomada de decisões no Colegiado:

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Acordos por consenso
- Votação por maioria
- O Colegiado avalia, opina, mas não decide
- Cada membro do Colegiado defende seus próprios projetos e iniciativas
- Articulação entre grupos (blocos) de interesse
- Não sabe
- Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_

Q3\_P26: Quais ações são desenvolvidas pelo Colegiado para a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial?

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Análise de viabilidade técnica
- Avaliação interna de mérito
- Priorização e seleção com base em critérios
- Disponibilização de especialistas nas áreas do projeto
- Não sabe
- Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_


Q3\_P27: Em quais das seguintes áreas, os membros do colegiado receberam capacitação?

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Planejamento participativo
- Elaboração de projetos
- Organização
- Elaboração de planos de desenvolvimento
- Desenvolvimento territorial
- Planejamento estratégico
- Controle social
- Monitoramento e avaliação
- Gestão de Conflitos
- Não sabe
- Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_

## Anexo 2 – Questionário de Avaliação dos Projetos de Investimento.

|   |
|---|
|  <p>Questionário<br/>Data: 18/07/12 11:25<br/>Relatório: Avaliação de Projetos de Investimento</p> |
| <b>Identificação</b>  |
| <p>Q5_P1: Entrevistador<br/><u>Informe o nome do entrevistador</u></p> <hr/>  |
| <p>Q5_P2: Data de aplicação do questionário<br/><u>Informe a data</u></p> <hr/>   |
| <p>Q5_P3: UF<br/><u>Informe a UF de localização do projeto</u></p> <hr/>  |
| <p>Q5_P4: Município<br/><u>Informe o município de localização do projeto</u></p> <hr/>  |
| <p>Q5_P5: Território<br/><u>Informe o território de localização do projeto</u></p> <hr/>  |
| <p>Q5_P6: Código de Operação<br/><u>Número do Contrato na Caixa</u></p> <hr/>   |
| <p>Q5_P7: Nome do proponente<br/><u>Informe o nome do proponente</u></p> <hr/>  |
| <p>Q5_P8: Nome do(s) entrevistado(s)<br/><u>Informe o nome do(s) entrevistado(s)</u></p> <hr/> <hr/> <hr/>  |
| <p>Q5_P9: Assinale a categoria que se enquadra o entrevistado<br/><u>Escolha apenas uma das alternativas</u></p> <p>( ) Executor<br/>( ) Colegiado<br/>( ) Beneficiário</p>         |
| <b>Planejamento do Projeto</b>  |
| q_r1  |
| Page 1 of 14  |

Q5\_P10: Indique como ocorreu a definição do projeto:

Escolha apenas uma das alternativas

- ( ) Indicado no PTDRS
- ( ) Indicado em outro instrumento de planejamento
- ( ) Demanda espontânea dos beneficiários
- ( ) Ofertado pela SDT-MDA
- ( ) Emenda Parlamentar
- ( ) Não sabe
- ( ) Não se aplica

Q5\_P11: Quais foram os objetivos centrais do projeto?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- ( ) Redução da pobreza
- ( ) Geração de renda
- ( ) Fortalecimento de cadeias produtivas
- ( ) Fortalecimento de redes sociais
- ( ) Fortalecimento da gestão social
- ( ) Recuperação Ambiental
- ( ) Desenvolvimento de novas tecnologias
- ( ) Fortalecimento do cooperativismo
- ( ) Fortalecimento de ações afirmativas de gênero, raça e etnia
- ( ) Fortalecimento da educação no campo
- ( ) Fortalecimento das capacidades locais
- ( ) Fortalecimento da identidade territorial
- ( ) Não sabe
- ( ) Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_

Q5\_P12: Houve participação dos beneficiários na elaboração do projeto?

Escolha apenas uma das alternativas

- ( ) Sim
- ( ) Não
- ( ) Não sabe
- ( ) Não se aplica

Q5\_P13: Havendo participação dos beneficiários, em que fase(s) do projeto ela ocorreu?

Escolha todas as alternativas que se aplicam (Responder apenas se a resposta da pergunta anterior foi SIM)

- ( ) Na definição da área de intervenção
- ( ) Na definição do tipo de projeto
- ( ) Na elaboração do diagnóstico
- ( ) Na concepção do projeto
- ( ) No acompanhamento do processo de implementação
- ( ) Na gestão do projeto
- ( ) Não sabe
- ( ) Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_

Q5\_P14: Quem participou da definição de critérios para identificação dos beneficiários do projeto?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- A entidade proponente
- O colegiado territorial
- Intermediação/indicação política
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P15: Indique os critérios utilizados para a elegibilidade dos beneficiários do projeto:

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Nível da renda
- Potencial produtivo
- Gênero
- Integração de comunidades tradicionais
- Grupos etários
- Participação nas instâncias colegiadas
- Participação em associações/cooperativas
- Assentados da reforma agrária
- Ser agricultor familiar
- Não houve critérios definidos previamente
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P16: Quais são os tipos de organizações apoiadas pelo projeto?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Empreendimentos autônomos
- Cooperativas
- Prestadoras de serviços
- Associações informais
- Não apoia organizações
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P17: Em caso de projetos sócio-culturais foi realizado:

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Estimativa da demanda social
- Levantamento das atividades sócio-culturais demandadas
- Levantamento dos equipamentos necessários para o funcionamento do projeto
- Levantamento de recursos humanos necessários para o funcionamento do projeto
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P18: Qual critério foi utilizado para definir a abrangência do projeto dentro do território?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Político/Administrativo
- Físico/Geográfico
- Cultural
- Ambiental

q\_r1

Page 3 of 14

- Territórios rurais apoiados pela SDT/MDA
- Recorte territorial utilizado em outras políticas públicas
- Não houve critério pré-estabelecido
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P19: Que atividades da sociedade são atendidas com a execução do projeto?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Produtivo
- Educacional
- Saúde
- Infra-estrutura social
- Infra-estrutura produtiva
- Institucionais
- Culturais
- Esportivos e recreativos
- Assistenciais
- De Comunicação
- De Informação
- Direito e Cidadania
- Nenhuma atividade
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P20: O projeto contempla os aspectos ambientais e de desenvolvimento sustentável do território em relação a:

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Uso sustentável de recursos naturais do território
- Medidas de manejo dos impactos ambientais
- Gestão de custos ambientais
- Oferta de serviços ambientais
- Não contempla nenhum aspecto
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P21: Quais ações abaixo foram utilizadas no planejamento do projeto?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Capacitação/Formação
- Levantamento de informações
- Assistência técnica em produção
- Assessoria em gestão
- Visitas técnicas e intercâmbios
- Integração à redes
- Acesso a crédito
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P22: Existe algum sistema de auditoria e acompanhamento financeiro do projeto?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Auditoria interna
- Auditoria interna acompanhada por órgãos federais de controle
- Auditoria interna acompanhada pelo colegiado territorial
- Auditoria externa
- Controle social
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P23: Indique as parcerias firmadas para a implantação do projeto:

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Parcerias com a Prefeitura
- Parcerias com o Governo do Estado
- Parcerias com Organizações da sociedade civil
- Parcerias com Entidades de Assistência Técnica
- Não houve parcerias
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P24: Quais foram as etapas de elaboração do projeto que houve participação dos beneficiários:

Escolha todas as alternativas que se aplicam e faça um comentário

- Definição de Componentes do projeto
- Definição de áreas de investimentos
- Identificação/Definição de soluções
- Diagnósticos
- Definição de visão de futuro
- Seleção de executores
- Definição de beneficiários
- Definição de mecanismos para avaliação
- Nenhuma etapa
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P25: Qual o papel do Colegiado Territorial no desenho e definição dos componentes do projeto?

Escolha todas as alternativas que se aplicam e faça um comentário

- Colegiado prepara a proposta
- Colegiado é consultado
- Colegiado avalia
- Colegiado autoriza desembolsos
- Colegiado co-administra o projeto
- Nenhum
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P26: Qual é o papel das entidades públicas no desenvolvimento do projeto?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Elaboram a proposta
- Aprovam a proposta
- Co-financiam
- Avaliam o projeto
- Participam com apoio técnico
- Nenhum
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P27: Indique as atividades econômicas que foram promovidas pelo projeto?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Avicultura
- Bovinocultura
- Suinocultura
- Apicultura
- Ovinocaprino cultura
- Pesca ou aquí cultura
- Produção florestal
- Beneficiamento de produtos
- Artesanato
- Comercialização
- Turismo rural
- Serviços tecnológicos
- Agricultura
- Biodiesel
- Grãos
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P28: Se o projeto estiver relacionado a alguma cadeia produtiva, responda que tipo de ações são realizadas para o seu fortalecimento:

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Participação em acordos da cadeia produtiva
- Negociação entre os fornecedores do produto
- Acordos entre fornecedores e clientes
- Incentivos Fiscais, Tecnológicos e/ou Institucionais
- Estudos de cadeia
- Vinculação de empreendimentos econômicos solidários à cadeia
- Não contempla nenhuma ação
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P29: Caso o projeto considere metas explícitas para o aumento da competitividade, a quais ações elas estão relacionadas?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Aumento da produtividade
- Redução de custos
- Diversificação produtiva
- Incorporação de novas técnicas
- Desenvolvimento gerencial
- Estratégias de mercado
- Aumento de capital de giro
- Acesso à crédito
- Nenhuma em particular
- Não sabe
- Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_

Q5\_P30: O projeto realizou estudos sobre o mercado de produtos ou serviços em relação a:

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Estudo de demanda
- Estudo de localização
- Análise de custos
- Análise de preços
- Qualidade do produto
- Sanidade do produto
- Transporte
- Normas de comércio
- Comercialização
- Não realizou nenhum estudo
- Não sabe
- Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_

Q5\_P31: Em caso de projeto com finalidade produtiva, foi realizado estudo de viabilidade econômica?

Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

#### Aspectos da Gestão

Q5\_P32: Indique a instância gestora do projeto:

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Prefeitura
- Associação
- Cooperativa
- Movimentos sociais
- Não sabe
- Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_

Q5\_P33: Os beneficiários foram suficientemente informados sobre o projeto?

Escolha apenas uma das alternativas



- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P34: A implementação do projeto foi acompanhada pelos beneficiários?

Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P35: O repasse da gestão, incluindo a cessão dos bens edificados, adquiridos e/ou recuperados, foi devidamente legalizado?

Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P36: Foram definidos indicadores de acompanhamento conhecidos pelos atores que participam do projeto?

Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P37: Os indicadores são utilizados periodicamente para monitorar o projeto?

Escolha apenas uma das alternativas (Responder somente se a resposta da questão Q5\_P34 for SIM)

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P38: Quais foram os mecanismos para ajustar o projeto depois dos resultados verificados com o acompanhamento do projeto?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Reprogramação de atividades
  - Ajustes em componentes do projeto
  - Ajustes orçamentários
  - Mudança de participantes
  - Renegociação de acordos
  - Mudanças na metodologia do projeto
  - Não sabe
  - Não se aplica
  - Nenhuma
- Outro \_\_\_\_\_

Q5\_P39: Quem são os responsáveis pelo monitoramento do projeto?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Técnicos da entidade executora
- Técnicos da entidade financiadora
- Beneficiários
- Colegiado Territorial
- Não sabe
- Não se aplica
- Nenhuma

Outro

---

Q5\_P40: Quais as instâncias de controle social do projeto

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Colegiado Territorial
- Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Cooperativa/Associação
- Sindicato
- Não sabe
- Não se aplica
- Nenhuma

Outro

---

Q5\_P41: Qual a estratégia de monitoramento e controle social do projeto?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Reuniões de avaliação
- Divulgação pública dos resultados
- Acompanhamento por comitê gestor
- Não sabe
- Não se aplica
- Nenhuma

Outro

---

Q5\_P42: Como se caracteriza o processo de gestão?

Escolha apenas uma das alternativas

- Não há um processo de gestão caracterizado
- No âmbito da prefeitura municipal
- Dentro dos colegiados territoriais
- Com ampla participação dos beneficiários
- A partir da articulação entre o Colegiado e os beneficiários
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P43: A estrutura está funcionando com capacidade ociosa?

Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P44: Há equipamentos não utilizados?

Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P45: Como é garantida a manutenção da estrutura existente?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- A partir das receitas geradas pelo empreendimento
- Por intermédio de empréstimos financeiros
- Por intermédio de cooperativas de crédito
- Por acesso a recursos da prefeitura municipal
- Por acesso a recursos estaduais
- Por acesso a recursos federais
- Não sabe
- Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_

### Aspectos da Gestão - Parte 2

Q5\_P46: Entre a contratação e o início da operação do projeto, qual foi o prazo de execução das obras?

Escolha apenas uma das alternativas

- Até 1 ano
- De 1 a 2 anos
- De 2 a 4 anos
- De 4 a 6 anos
- Acima de 6 anos
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P47: Os beneficiários estão sendo atendidos em que proporção em relação ao previsto no plano de trabalho do projeto?

Escolha apenas uma das alternativas

- Menos de 40%
- De 40 a 60%
- De 60 a 80%
- De 80% a 100%
- Acima do número de beneficiários previsto
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P48: O projeto atende a quais públicos?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Agricultores familiares
- Assentados da reforma agrária
- Pescadores/ribeirinhos
- Mulheres
- Jovens
- Quilombolas

q\_r1

Page 10 of 14

- ( ) Indígenas
  - ( ) Não sabe
  - ( ) Não se aplica
- Outro \_\_\_\_\_

Q5\_P49: Estão sendo beneficiados outros públicos além dos que foram previstos no projeto?

Escolha apenas uma das alternativas

- ( ) Sim
- ( ) Não
- ( ) Não sabe
- ( ) Não se aplica

Q5\_P50: Utilizando a escala abaixo, avalie o quanto o projeto atendeu às expectativas na visão dos beneficiários:

1 - Para não atendeu às expectativas e 5 - Para superou às expectativas

|                                    |                       |                       |                       |                                |                       |                       |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Não atendeu às<br>expectativas - 1 | 2                     | 3                     | 4                     | 5 - Superou às<br>expectativas | Não sabe              | Não se aplica         |
| <input type="radio"/>              | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>          | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Q5\_P51: Utilizando a escala abaixo, avalie o quanto melhorou a qualidade de vida dos beneficiados, após a implementação do projeto

1 - Não melhorou a qualidade de vida e 5 - Melhorou muito a qualidade de vida

|  |                       |                       |                       |   |                       |                       |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---|-----------------------|-----------------------|
| 1- Não melhorou a<br>qualidade de vida | 2                     | 3                     | 4                     | 5 - Melhorou muito a<br>qualidade de vida | Não sabe              | Não se aplica         |
| <input type="radio"/>                  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Q5\_P52: Quais mudanças no Território podem ser atribuídas a implementação do projeto:

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- ( ) Melhoria da infra-estrutura
  - ( ) Aumento da produção primária
  - ( ) Melhoria da qualidade do produto
  - ( ) Maior acesso a mercados
  - ( ) Integração da cadeia produtiva
  - ( ) Redução de custos de produção
  - ( ) Maior competitividade do produto
  - ( ) Incremento tecnológico
  - ( ) Aumento do nível de organização da comunidade
  - ( ) Fortalecimento de redes
  - ( ) Recuperação de passivos ambientais
  - ( ) Aumento da disponibilidade de alimentos
  - ( ) Aumento da participação do trabalho das mulheres na geração de renda da família
  - ( ) Maior envolvimento dos jovens
  - ( ) Aumento da auto-estima da comunidade
  - ( ) Melhoria das habilidades/competências locais
  - ( ) Maior acesso a atividades culturais
  - ( ) Melhor qualidade na formação sócio-cultural
  - ( ) Melhores condições de ensino para a formação escolar
  - ( ) Maior número de alunos atendidos
  - ( ) Melhoria da qualidade das condições ambientais
  - ( ) Não sabe
  - ( ) Não se aplica
- Outro \_\_\_\_\_

Q5\_P53: Em termos institucionais, quais os ganhos atribuídos ao projeto:

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Produziu alianças entre as instituições do Território e a comunidade
  - Produziu alianças entre os diversos atores do Território
  - Produziu alianças entre os produtores
  - Produziu alianças entre instituições locais e estaduais
  - Permitiu a construção de acordos entre os distintos interesses
  - Não ocorreu nenhuma mudança significativa
  - Não sabe
  - Não se aplica
- Outro \_\_\_\_\_

Q5\_P54: O projeto está operando em qual proporção da sua capacidade instalada?

Escolha apenas uma das alternativas

- Menos de 40%
- De 40% a 60%
- De 60 a 80%
- De 80% a 100%
- 100% com necessidade de ampliação
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P55: Com relação a cobertura da demanda identificada antes e após a implantação do projeto, verifica-se que:

Escolha apenas uma das alternativas

- Não houve alteração
- Ocorreu um aumento de até 35%
- Ocorreu um aumento entre 35% e 70%
- Ocorreu um aumento entre 70% e 100%
- Ocorreu um aumento superior a 100%
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P56: Em relação a renda familiar dos beneficiários, o projeto:

Escolha apenas uma das alternativas

- Não alterou a renda
- Elevou a renda em até 35%
- Elevou a renda entre 35% e 70%
- Elevou a renda entre 70% e 100%
- Elevou a renda em mais de 100%
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P57: Em relação ao acesso a mercados, o projeto permitiu ao grupo acessar quais mercados adicionais:

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Municipal
- Territorial
- Estadual
- Nacional

q\_r1

Page 12 of 14

- Internacional
- Institucional/Governamental
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P58: Caso seja um projeto socio-cultural, assinale abaixo a sua abrangência?

Escolha apenas uma das alternativas

- Bairro
- Distrito
- Município
- Território
- Estado
- Não sabe
- Não se aplica

Q5\_P59: Quais dos elementos a seguir auxiliam a sustentabilidade do projeto:

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Apropriação de novas tecnologias
- Lideranças locais consolidadas
- Definição de acordos para gestão do projeto
- Acesso à crédito
- Existência de plano de comercialização
- Envolvimento de todos os beneficiários na gestão do projeto
- Fontes de financiamento permanentes
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P60: Quais são as principais dificuldades encontradas para que o projeto possa operar de forma ideal?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Gestão
- Comercialização
- Desenvolvimento de tecnologia
- Acesso à informação
- Custo da matéria-prima
- Custo dos insumos
- Condições de transporte
- Capacitação
- Melhoria da produção
- Divulgação/marketing
- Capital de giro
- Abandono escolar
- Desinteresse da demanda social
- Financiamento
- Não sabe
- Não se aplica

Outro

---

Q5\_P61: Outras informações consideradas relevantes pelo avaliador:

Escreva aqui a sua resposta

---

---

---

---

Q5\_P62: Recomendações/Sugestões finais para o projeto:

Escreva aqui a sua resposta

---

---

---

---

### Anexo 3 – Questionário sobre o perfil dos integrantes do Colegiado nos territórios

| Perfil dos Integrantes do Colegiado   |  |
|---|--|
|   |  |
| Município:  | _____  |
| Nome:   | _____  |
| Instância:  | <input type="checkbox"/> Plenária <input type="checkbox"/> Núcleo Diretivo <input type="checkbox"/> Núcleo Técnico |
| Entidade:   | _____  |
| Cargo/Função:   | _____  |
| Resp. Social:   | <input type="checkbox"/> Poder Público <input type="checkbox"/> Sociedade Civil                                    |
| Celular:  | _____  |
| E-mail:   | _____  |
| Endereço:   | _____  |
| Escolaridade:   | _____  |
| Profissão:  | _____  |
| Data de Nascimento:   | _____  |
| Estado de Origem:   | _____  |
| Há quanto tempo mora no Território:   | _____  |
| 1. Como foi indicado para o Colegiado:<br><input type="checkbox"/> Plenária Municipal <input type="checkbox"/> Indicação direta pela instituição <input type="checkbox"/> Outra _____   |  |
| 2. Qual coletividade você representa? _____   |  |
| 3. Como encaminha as discussões territoriais com sua coletividade? _____  |  |
| 4. Como soube da existência do Colegiado? _____   |  |
| 5. Experiências em instâncias colegiadas ou associativas:<br><input type="checkbox"/> Sindicatos. Qual(is) _____<br><input type="checkbox"/> Associações. Qual(is) _____<br><input type="checkbox"/> Conselhos. Qual(is) _____<br><input type="checkbox"/> Outros. Qual(is) _____ |  |
| 6. Tempo de experiência em instâncias colegiadas ou associativas anterior ao Colegiado: _____   |  |



Nenhuma    Até 2 anos    De 2 a 5 anos    Mais de 5 anos

7. Já teve acesso a documentos sobre o Programa de Desenvolvimento Territorial do MDA?

Sim. Qual(is)? \_\_\_\_\_

Não

8. Como você contribuiu para o trabalho o Colegiado?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

9. Conhece os projetos desenvolvidos no seu município por meio do Colegiado?

Sim. Qual(is)? \_\_\_\_\_

Não

10. Para você qual é a importância da integração dos municípios sobre a visão territorial?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_