

# MONITORAMENTO PARTICIPATIVO DE PLANOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (PMDRS)

## Uma análise preliminar de experiências feitas pelo Projeto PRORENDA RURAL-PARÁ em três municípios no Nordeste Paraense

*Dörte Segebart<sup>1</sup>*

### 1. Introdução

Em 1999, o projeto PRORENDA RURAL-PARÁ apoiou o processo participativo da elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) no município de Ourém e, à partir desta experiência, colaborou na elaboração de PMDRS, em mais três municípios do Nordeste Paraense.

Procurando respostas para perguntas como: “os PMDRS estão sendo colocados na prática? Quais os impactos desses planos?”, o Projeto tomou a iniciativa de elaborar uma proposta metodológica de monitoramento participativo dos PMDRS. Sendo que esta proposta também tem a missão de sistematizar o acompanhamento de implementação dos PMDRS e representar uma continuação lógica do processo participativo da elaboração dos mesmos.

Este artigo é uma breve descrição da análise preliminar das experiências feitas em monitoramento participativo pelo PRORENDA-PA, durante o período de outubro 2001 a abril 2002, nos municípios de São Domingos do Capim, Ourém e Nova Timboteua.

A parte introdutória traz um resumo do conceito de monitoramento participativo (2) e a metodologia de monitoramento adotada pelo PRORENDA-PA (3). Em seguida, serão apresentadas as experiências com a implementação do monitoramento (4). O relatório encerra com as conclusões e recomendações para um melhor desempenho do monitoramento participativo dos PMDRS (5).

### 2. Monitoramento participativo: uma breve introdução sobre os conceitos

Nos últimos anos vem crescendo as exigências, por parte de financiadores, de que projetos provem a sua eficácia, o seu desempenho de gerenciamento e que sejam transparentes. Esta tendência também se aplica ao setor público. Conceitos como o *new public*

<sup>1</sup> Geógrafa formada pela Universidade Livre de Berlim/Alemanha, consultora pela GFA do projeto PRORENDA PARÁ, doutoranda pela Universidade Tübingen/Alemanha sobre a temática Monitoramento Participativo.

*management* que promovem uma administração pública mais eficiente, estão na moda e introduzem novos instrumentos de gerenciamento, não só para reduzir custos e recursos, cada vez mais escassos, mas também para os projetos serem mais orientados ao “cliente”.

Com o novo modelo de descentralização no Brasil – introduzido com a constituição de 1988 – pretendeu-se promover uma maior democratização. Através desse modelo, novas estruturas de participação política pela população estão sendo implementadas, por exemplo, os Conselhos Municipais (ver ALVES DOS SANTOS, 2001:202).

Hoje, paradigmas como sustentabilidade e aprendizagem institucional, exigem a participação da população tanto no planejamento, como também na implementação dos planos e no monitoramento<sup>2</sup>. Fica cada vez mais evidente que a participação no processo da tomada de decisões e informações sobre impactos das ações podem ter um efeito positivo na motivação e na auto-estima da população envolvida no processo, fazendo com que ela se sinta responsável e dona de seu próprio desenvolvimento (*ownership*) (OAKLEY/PRATT/CLAYTON, 1998:30ff).

Estas mudanças conceituais, resultaram numa valorização de atividades relacionadas com monitoramento e avaliação (M&A). Monitoramento e Avaliação perderam a antiga conotação de controle ou fiscalização e, passaram a ser considerados instrumentos úteis e partes indispensáveis de um processo de gerenciamento.

A discussão sobre a definição dos termos Monitoramento e Avaliação em si, e a distinção entre eles, é extensa e contínua (ver por exemplo: ABBOT/GUIJT, 1999:12ff; CASLEY/KUMAR, 1987). Na Amazônia é comum denominá-los de Acompanhamento & Avaliação (A&A). A maioria das definições tem em comum o fato de existirem pelo menos dois processos diferentes:

- a) um processo contínuo, geralmente executado pelas pessoas envolvidas que acompanham o processo; e
- b) um processo periódico (ou até único), que visa avaliar principalmente os impactos de um projeto ou processo. Sendo possível que esta avaliação seja executada por pessoas internas, como também por externas.

Neste estudo estamos chamando os dois procedimentos de monitoramento de processo (a) e monitoramento de impacto (b).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Monitoramento e avaliação participativa fazem parte de um processo histórico mais amplo. Baseiam-se em diferentes tradições de pesquisa participativa, por exemplo Participatory Action Research (PAR), Pesquisa/Ação, inspirados entre outros pela obra de Paulo Freire e Participatory Rural Appraisal (PRA), influenciado por Robert Chambers (1989, 1997). Estes conceitos desenvolveram-se nos últimos 20 a 30 anos utilizando métodos participativos, mas suas origens remontam ao início do século passado. Sumários do desenvolvimento desses conceitos e métodos são apresentados por Estella/Gaventa, 1999; Wright/Nelson, 1995; para experiências na Amazônia Oriental ver Schmitz, 2001.

<sup>3</sup> Outros atores o chamam de monitoramento operacional, monitoramento em processo (Brose 2001:296) ou de monitoramento de atuação (Abbot/Guijt, 1999). Monitoramento de impacto, às vezes também de desempenho. A GTZ lançou nos últimos anos várias publicações específicas sobre monitoramento de processo (ProM) e monitoramento participativo de impacto (p.ex. Germann/Gohl/Schwarz, 1996; GTZ 1996; CDE/GTZ, 1999; GTZ, 2000; Vahlhaus, 2000; Vahlhaus/Kuby, 2001).

### 3. A metodologia de monitoramento do PRORENDA-PA

Esta metodologia compreende tanto um **monitoramento participativo de processo** da elaboração e implementação dos PMDRS como um **monitoramento participativo de impactos**.

O monitoramento de processo:

- avalia o estado de execução ou implementação de um projeto ou de um planejamento, e

O monitoramento de impacto:

- avalia o grau de alcance das metas anteriormente definidas;
- mede as mudanças positivas e negativas, desejadas e não intencionadas, provocadas pela implementação do PMDRS;
- identifica as causas dos impactos positivos ou negativos, esclarece como essas mudanças aconteceram, ou por que não aconteceram.

O monitoramento de processo e o monitoramento de impacto devem ser considerados elementos que integram o processo da elaboração e implementação participativa do PMDRS. Especialmente porque o monitoramento de processo é um instrumento de sistematização do processo e implementação do plano, tornando-se uma ferramenta de apoio ao gerenciamento do mesmo.

Enquanto o monitoramento de processo é contínuo, o monitoramento de impacto acontece pontualmente (p.ex. a cada dois anos) e reinicia com os seus resultados, o círculo do projeto com um possível replanejamento.

O PRORENDA-PA elaborou a proposta de monitoramento depois de ter concluído a elaboração dos primeiros quatro PMDRS. Por esse motivo o monitoramento atual se refere exclusivamente ao processo da implementação do mesmo, mas poderia e deveria ser aplicado à princípio, desde a fase inicial da elaboração do PMDRS.

#### 3.1 Os atores do monitoramento participativo: o grupo local de monitoramento

Qual o grau, e quais os meios de participação da população no monitoramento do seu próprio plano municipal de desenvolvimento rural sustentável?

A proposta dessa metodologia de monitoramento trabalha com duas formas de participação:

- ⇒ Uma participação representativa no desenho e na execução do monitoramento através de um comitê local de monitoramento e
- ⇒ Uma participação consultiva na fase de levantamento de dados através de reuniões nas comunidades e conferências municipais realizadas pelo comitê local de monitoramento.

O ator central do monitoramento participativo é o comitê local. Os integrantes do comitê são o núcleo de coordenação e os responsáveis pela execução do monitoramento participativo de processo e de impacto.

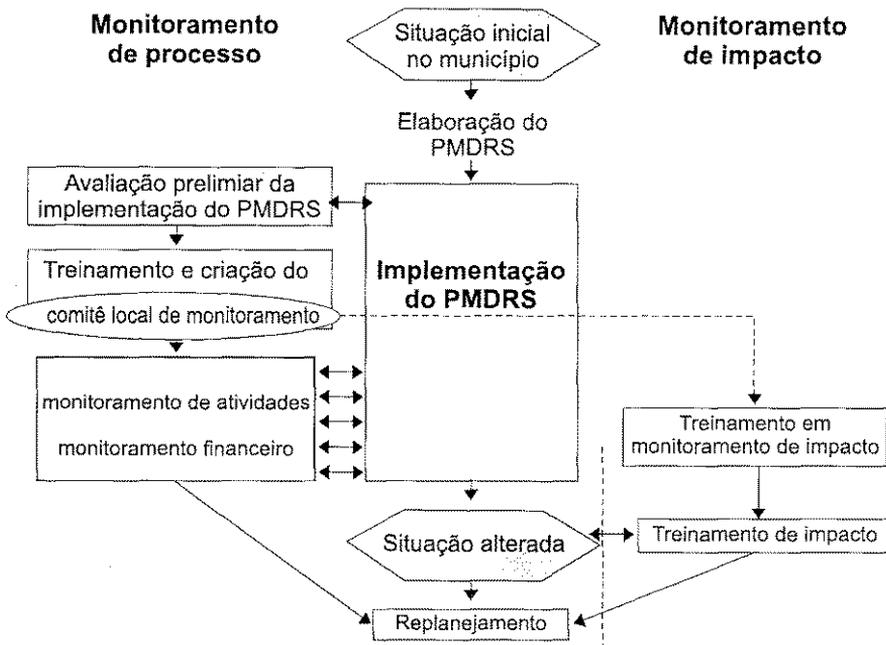
Não existe uma forma predefinida em relação à estrutura do comitê e ao perfil dos participantes. Em geral, a população é convidada a refletir sobre os seguintes critérios: representatividade, interdisciplinaridade, competência, continuidade (disponibilidade) e rotatividade. A população ainda poderá aumentar esta lista, definindo seus próprios critérios. O município que decide sobre o tamanho do comitê, sendo que sugerimos um mínimo de 4 pessoas e no máximo 10 pessoas.

O trabalho do comitê é caracterizado por uma coleta contínua de informações, encontros de avaliação e atividades que estão relacionadas com o gerenciamento das informações. Por isso, o comitê, para funcionar adequadamente, deveria ter à sua disposição uma certa estrutura física: um escritório com computador, material didático, espaço para guardar material (relatórios, livros etc.) e um lugar para se reunir. Não é necessário que este espaço seja de uso exclusivo do comitê, mas deveria estar disponível quando acontecerem as reuniões. O ideal seria também ter uma pessoa responsável pela administração do comitê, por exemplo, uma pessoa contratada especialmente para esse fim ou um servidor público, liberado pela Prefeitura para cumprir essa tarefa.

### **3.2 Procedimento do monitoramento**

O quadro abaixo visualiza os procedimentos do monitoramento e mostra a localização do monitoramento de processo e monitoramento de impacto durante o planejamento e a implementação do PMDRS.

Quadro 1: Procedimento do monitoramento



### 3.2.1 Avaliação preliminar da implementação do PMDRS

No início do processo, a coordenação do PRORENDA-PA consulta o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), para saber se existe interesse em realizar uma avaliação rápida da implementação do PMDRS. Em caso afirmativo, esta avaliação é realizada. Se durante este processo a população concluir que existe a necessidade de ter um monitoramento, o projeto apresentará a proposta do monitoramento participativo. Depois da aprovação da mesma, são realizadas primeiro uma capacitação sobre monitoramento de processo e num momento posterior, uma capacitação sobre monitoramento de impacto.

### 3.2.2 Treinamento em monitoramento

No treinamento de dois dias, para cada modalidade (monitoramento de processo/monitoramento de impacto), explica-se as características, procedimentos e métodos dos dois sistemas, e o perfil ideal dos participantes do comitê é esclarecido. Já no final do primeiro treinamento, a seleção dos integrantes do comitê local de monitoramento é discutida e, o mesmo então é constituído.

### 3.2.3 Monitoramento de processo

O monitoramento de processo abrange um monitoramento de atividades, um monitoramento financeiro e um monitoramento qualitativo.

#### Reunião preparatória

A metodologia específica de monitoramento de processo na fase da implementação do plano, será definida depois da elaboração do plano. O comitê local de monitoramento define, baseado-se na metodologia que foi proposta, o seu próprio “roteiro” de monitoramento, incluindo critérios e indicadores próprios que serão discutidos e definidos na reunião preparatória. Nesse passo também é discutido de como os dados serão analisados e como as informações serão gerenciadas. Outros pontos de discussão são a estrutura e o funcionamento do comitê, as responsabilidades de cada um e o cronograma.

O monitoramento de atividades serve para checar se as atividades planejadas estão sendo realizadas conforme o planejamento. A elaboração de uma lista de checagem das atividades, facilita a sistematização e a avaliação durante todo o processo de implementação do plano. É aconselhável incluir os seguintes fatores na lista:

As atividades planejadas estão sendo realizadas...

- com as características/na qualidade previstas ?
- na quantidade prevista ?
- nas comunidades previstas ?
- com os grupos alvos previstos ?
- pelos responsáveis previstos ? e
- no prazo previsto ?

Caso algum item não tenha sido preenchido, são formulados encaminhamentos, sempre definindo recursos necessários, responsáveis e prazos.

#### O monitoramento financeiro

Na implementação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) é enfrentado o problema da falta de recursos financeiros, para executar as atividades planejadas. Portanto é necessário procurar possíveis financiadores para cada atividade na hora de defini-la no PMDRS. O próximo passo será contatar os possíveis financiadores e checar num período definido (p.ex. cada mês) se já foi aprovada a soma equivalente aos custos previstos. Uma sistematização numa planilha ajudaria identificar quais solicitações foram feitas, quais financiadores já aprovaram quanto dinheiro, quais ainda não e por que não.

Caso ainda faltem recursos para alguma atividade, os prazos das atividades devem ser analisados, e, através do cronograma das atividades serão decididas as prioridades de solicitação de recursos aos diferentes financiadores.

Além desses itens apresentados, utiliza-se os métodos comuns de administração financeira: p.ex. levantamento e comparação de diferentes orçamentos antes de contratar alguém para um serviço, prestação de contas etc.

O monitoramento financeiro também requer uma avaliação mais qualitativa no que se refere à execução dos assuntos financeiros.

Para isso, mais uma vez, o grupo local de monitoramento de processo deve definir objetivos e critérios de avaliação que se referem às atividades executadas e/ou ao modo como estão sendo realizadas.

Alguns exemplos:

- Elaboração de solicitações de projetos ou de recursos (tempo para a elaboração das propostas, entrega em dia, êxitos por solicitação, existência de um planejamento)
- Prazo entre o recebimento do dinheiro e a execução
- Custos administrativos
- Transparência na administração do dinheiro (documentação do processo em geral, orçamentos recebidos, documentação dos gastos, relações públicas etc.), entre outros.

### Monitoramento qualitativo

O monitoramento qualitativo procura avaliar, de que forma o monitoramento de processo está sendo executado.

Para monitorar os processos, busca-se uma objetividade através de critérios amplamente acordados, que ajudam e são necessários para transmitir os resultados do monitoramento para a população e manter a transparência do processo. Os critérios a serem observados serão definidos pelo comitê e podem abranger assuntos como:

- Participação (Quem participa? Como? Quantas vezes? Quem aproveita as atividades? Quem decide? Quem trabalha? etc.);
- Sustentabilidade (será que os aspectos sociais, econômicos, ecológicos, políticos realmente estão sendo considerados?);

- Gênero (Homens/Mulheres participam? Discutem? Decidem? Quantos(as)? Quando? Quantas vezes? Como funciona a divisão de trabalho por gênero na implementação do PMDRS? A relação de gênero está sendo discutida e considerada? O que acontece no levantamento, na análise, no planejamento, na implementação?)
- Equidade (o processo está dando as mesmas chances para todos? Relações desiguais estão sendo levantadas, analisadas, consideradas no planejamento e na implementação? Quem decide? Quem tem o poder? Quem aproveita?)
- Democracia, transparência etc.

Deste monitoramento podem resultar recomendações imediatas e correções para o processo em andamento e, até para o funcionamento do próprio comitê local de monitoramento, como por exemplo:

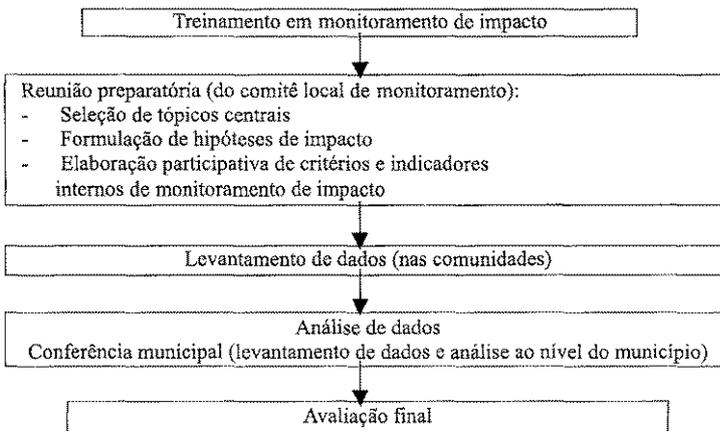
Como estamos nos organizando? Como tomamos as decisões? Como estamos anotando as nossas observações? Como analisamos/avaliamos as informações? Como repassamos as nossas observações/os resultados para a população?

A verificação dos critérios e a elaboração de recomendações deveriam acontecer em intervalos predefinidos.

### 3.2.4 Monitoramento de impacto

No monitoramento de impacto, que acontecerá uma vez por ano ou então a cada dois anos, estamos utilizando um leque de diferentes métodos. O quadro 2 mostra o procedimento geral do monitoramento de impacto:

Quadro 2: Procedimento do monitoramento de impacto



### a) Reunião preparatória

Para definir o “roteiro” do monitoramento de impacto, o comitê local de monitoramento precisa saber o que se quer levantar e, como será este levantamento. Não é possível monitorar tudo, pelo tempo e pelos recursos financeiros sempre limitados. A solução é identificar alguns tópicos centrais, que são considerados os mais importantes para todos os atores. Uma reflexão sobre os impactos desejados (positivos) e sobre possíveis impactos não-intencionados (negativos) poderia especificar as áreas de importância. Baseado em hipóteses de impactos, formulados neste passo pelo comitê, é definido um conjunto de critérios e indicadores de monitoramento de impacto.

### b) Levantamento de dados

O levantamento e a avaliação devem ser feitos pelo grupo local de monitoramento através de reuniões nas comunidades. Reforçamos que este levantamento deve ser um processo participativo. De preferência, as comunidades que já participaram no levantamento do Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) deveriam ser convidadas novamente, porque elas podem fornecer dados que possibilitam uma comparação da situação anterior com a situação pós implementação das atividades do PMDRS. Além disso, pelo menos duas outras comunidades deveriam ser incluídas para poder ser integrada a perspectiva de comunidades que não participaram no DRP e para reduzir o perigo de se dar preferência sempre para as mesmas comunidades.

Para o levantamento de dados e análise ao nível das comunidades, essa proposta optou por utilizar – e modificar em partes<sup>5</sup> – alguns métodos que fazem parte da metodologia SWAP (Soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten = Análise dos impactos sociais em projetos orientados à redução de pobreza) elaborada por Susanne NEUBERT (1999) que congrega diferentes métodos participativos utilizados em outros projetos e contextos.

### Análise dos impactos

É aconselhável que a análise dos impactos, que foi introduzida por nós na metodologia SWAP, seja realizada numa reunião do próprio comitê local de monitoramento de impacto, por ser uma análise mais demorada.

<sup>5</sup> A maior diferença entre SWAP e essa proposta são os critérios a serem avaliados. SWAP trabalha com um conjunto de critérios orientados a um conceito teórico elaborado por DFID. Nessa proposta os critérios são definidos pelo próprio município e por isso podem variar de um município para o outro. Isso dificulta uma comparação de resultados entre os municípios, mas que por outro lado também não é o objetivo dessa proposta. O objetivo é um processo participativo e transparente em que um município pode avaliar os impactos de suas atividades.

Além disso foi excluído um método (Lebenslauflinie = linha da vida) e os nomes de algumas categorias foram mudados. Para experiências com essa metodologia no Brasil ver FRANCK/STRUCK ET AL. (2000).

O objetivo é avaliar todas as hipóteses de impacto (=critérios) levantados anteriormente. Neste passo é importante considerar as colocações da população durante as reuniões nas comunidades e, as próprias informações recebidas por outros métodos de levantamento.

A análise da influência sistematiza os resultados, especialmente da “matriz de influência” em relação as seguintes características:

- Os maiores impactos atingidos
- Atividades que provocaram os maiores impactos
- Impactos desejados que não foram atingidos
- Atividades que não provocaram impactos desejados
- Os maiores impactos negativos ocorridos
- Atividades que provocaram impactos negativos

Esta análise pode ser feita num nível quantitativo. Os resultados servirão como base fundamental para a definição da próxima fase do plano e a avaliação final.

A avaliação da sustentabilidade: é em primeiro plano, uma análise quantitativa dos impactos em relação às dimensões da sustentabilidade.

### Conferência municipal

A metodologia SWAP propõe a elaboração de uma matriz (“perfil”) de desenvolvimento e impacto de uma comunidade, como resumo das análises participativas anteriores. Já nesta proposta o objetivo é elaborar em reunião municipal, um perfil do município de maneira participativa. Em vez de criar o valor médio dos perfis elaborados para cada comunidade, se sugere a elaboração direta do perfil do município. Mesmo assim, o valor médio poderia servir como “cross-check”. Os instrumentos de análise são mais uma vez os critérios definidos anteriormente.

Este método é um instrumento para levantar dados, mas também pode ser utilizado, como instrumento de avaliação, como acontece no nosso caso.

As fontes de informações são os resultados dos levantamentos de dados nas comunidades e ao nível do município. Se existem outros levantamentos que fornecem dados atuais sobre o município, podem ser considerados. A situação do município é avaliada anualmente. A análise mostra tendências positivas ou negativas e vulnerabilidades no desenvolvimento do município.

### Avaliação final

A avaliação final tem por objetivo avaliar o processo de monitoramento de impacto e obter através das diferentes análises, informações para um melhor replanejamento e recomendações para incrementar o desempenho da implementação do plano e da execução do monitoramento.

O quadro 3 resume os diferentes passos metodológicos apresentados e os seus respectivos métodos.

Quadro 3: Métodos de levantamentos de dados e análise do monitoramento de impacto.

<b>Passo metodológico</b>	<b>Nível de atuação</b>	<b>Método</b>
Levantamento de dados I	Comunidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matriz de tendência</li> <li>- Avaliação das atividades</li> <li>- Matriz de influência</li> </ul>
Análise dos impactos	Comitê	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliação das hipóteses de impactos</li> <li>- Avaliação da influência</li> <li>- Avaliação da sustentabilidade I</li> </ul>
Conferência municipal (levantamento de dados II)	Município	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perfil de desenvolvimento e impacto</li> </ul>
Avaliação final	Comitê	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Avaliação do monitoramento de impacto</li> <li>b) Ajustar a execução do PMDRS</li> <li>- Avaliação das atividades que não atingiram os objetivos</li> <li>- Avaliação da Sustentabilidade II</li> </ul>

### **3.3 Apoio institucional, organizacional e financeiro ao monitoramento**

O processo de implementação e execução do monitoramento dos PMDRS consiste, em primeiro instante, num processo de parceria entre a Prefeitura Municipal, a sociedade civil, a população em geral e o Projeto PRORENDA-PA. O PRORENDA-PA entra com o apoio financeiro para o treinamento e para as reuniões nas comunidades durante o monitoramento de impacto, incluindo a contratação de um facilitador para o treinamento, para o acompanhamento inicial do monitora-

mento de processo e para o acompanhamento completo durante o primeiro monitoramento de impacto. A Prefeitura entra com a contrapartida na parte do treinamento, geralmente providenciando a infra-estrutura (local e material de trabalho). A Prefeitura através dos órgãos específicos, como a Secretaria Municipal de Agricultura, tem um papel articulador, que fornece apoio institucional ao processo. A sociedade civil e a população em geral apoiam o processo através da participação e do trabalho no comitê de monitoramento. A população participa nas reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), nas reuniões nas comunidades e na conferência municipal. O envolvimento de outros órgãos, como EMATER e STR, é muito importante para a articulação, o fornecimento de informações ou até para ajudar na parte da infra-estrutura.

#### **4 Análise do processo da implementação do monitoramento**

Até abril de 2002, o PRORENDA-PA havia iniciado o procedimento do monitoramento nos municípios de São Domingos do Capim, Ourém e Nova Timboteua. O avanço da implementação do monitoramento nesses municípios varia muito, assim como as experiências feitas. Neste capítulo, as experiências serão apresentadas por município em forma de cenários.

##### **4.1 São Domingos do Capim**

Em São Domingos do Capim, o PMDRS foi elaborado em 2001, no início do primeiro mandato do atual Prefeito. A Prefeitura, e especialmente o Secretário Municipal de Agricultura, apoiaram o processo tanto na elaboração do PMDRS como na fase atual da implementação. O atual assessor do Prefeito facilitou o processo de planejamento e elaborou o documento final do PMDRS.

O CMDRS é muito ativo neste município, se reúne mensalmente.

Iniciamos o processo com a apresentação da proposta e o treinamento e não com uma avaliação rápida da implementação do PMDRS, como seria previsto.

Durante o acompanhamento das reuniões do comitê local de monitoramento observamos que o nível de formação escolar dos participantes é muito baixo, e conseqüentemente as dificuldades de lidar com um assunto tão complexo e ao mesmo tempo abstrato como um PMDRS são grandes. O treinamento estimulou a motivação de iniciar um processo de monitoramento, mas não qualificou o comitê a seguir em frente sozinho.

A proposta metodológica inicial apresentou-se um pouco complicada para o grupo alvo. Foi necessária uma adaptação (simplificação) sem prejudicar o trabalho proposto. Foi tomado a decisão de excluir inicialmente o monitoramento qualitativo das atividades e o monitoramento financeiro qualitativo, e, introduzir estes elementos num momento posterior.

O comitê local de monitoramento é composto por sete pessoas entre produtores rurais e lideranças. Conta com o apoio e a participação do Secretário Municipal de Agricultura e um representante da EMATER.

Durante o treinamento e o acompanhamento das reuniões do comitê de monitoramento descobrimos que o documento do PMDRS apresenta algumas “falhas”, fator complicador do processo de monitoramento. Nos primeiros dois encontros investimos mais 2 dias com o comitê para reformular o plano, e criar uma versão final do PMDRS, com o qual fosse possível trabalhar. Nestas mudanças incluímos ainda todas as outras atividades planejadas da SEAMA. Como o PMDRS se tornou o plano da secretaria de agricultura, a SEAMA provavelmente reforçará o processo de implementação do plano e assumirá o papel de solicitar os recursos financeiros necessários. Sendo assim é levantada a questão sobre a função do comitê e como este deve se articular, diante de uma secretaria ativa e forte.

Não foi possível iniciarmos o processo de monitoramento como previsto, já que descobrimos que o monitoramento não tem só a função de monitorar as atividades, mas sim muitas outras funções, como analisar o próprio PMDRS, a metodologia de elaboração do mesmo, o trabalho do CMDRS, entre outras.

Além desses aspectos relacionados com o PMDRS, sugeriram outras discussões e assuntos dentro do comitê: orçamento municipal, solicitação de recursos, função da representação política, representação através de Conselho e estruturas políticas em geral. Como foi mencionado anteriormente, os membros do comitê exercem, dentro do processo de monitoramento, outras atividades que apoiam o crescimento individual e até organizacional. Entre estas atividades estão: a criação do comitê, a definição de tarefas, a organização e estruturação das reuniões, o entendimento do planejamento municipal, ler, escrever, calcular, discutir e decidir.

## 4.2 Ourém

O PMDRS de Ourém, elaborado em 1999, foi tratado regionalmente como modelo. Pelo menos internamente foi concordado que se tratava realmente de um modelo, não só por causa do conteúdo do PMDRS, mas pelo processo participativo da elaboração, que tinha um caráter de mobilização e conscientização política forte.

Nesta época, os movimentos sociais locais eram representados tanto na pessoa do presidente do CMDRS, como na Secretária Municipal de Agricultura. Esta situação continuou até o início de 2001 quando um novo Secretário assumiu e um novo Presidente foi eleito. Algumas atividades do PMDRS foram realizadas em 2000 com financiamentos do PRONAF.

A avaliação do PMDRS neste município foi feita em assembléia, durante uma reunião de 2 dias. Muitos itens do plano sofreram atualização. Isso deu um caráter de replanejamento à reunião. Constatou-se que só as atividades financiadas pelo PRONAF foram realizadas. Provavelmente, porque esses recursos foram solicitados logo depois da aprovação do PMDRS pela Câmara Municipal, no início de 2000. Durante a reunião, foi detectada a necessidade de ter um monitoramento do PMDRS.

Para a formação do comitê, foram apontadas pessoas com um bom conhecimento do plano, que participaram ativamente na elaboração do PMDRS e que têm papéis importantes no desenvolvimento rural. Ficou acordado entre os participantes que o comitê também teria a tarefa de elaborar os projetos, para solicitar recursos financeiros. Com essa decisão a mesma equipe executará e monitorará o plano.

### 4.3 Nova Timboteua

O PMDRS foi elaborado em 2000, e contou com apoio da Prefeitura. O apoio principal para a elaboração do PMDRS foi dado pelo CMDRS.

Em Nova Timboteua, a avaliação foi menos aprofundada por ter sido realizada em menos tempo (1/2 dia). O objetivo foi não interferir no monitoramento, mas sim sensibilizar e despertar o interesse do grupo pelo monitoramento.

### 4.4 Observações

Antes de chegar às conclusões, gostaria de resumir algumas observações gerais feitas durante o processo da implementação do sistema de monitoramento nos três municípios:

- O CMDRS é um ator importante em relação à implementação do PMDRS e para o monitoramento.
- A criação do comitê de monitoramento é importante, porque responsabiliza algumas pessoas para executarem o monitoramento. Falta observar e definir qual o melhor vínculo entre comitê e CMDRS.

- A qualidade do PMDRS facilita ou dificulta o monitoramento. O monitoramento revelou algumas fraquezas do PMDRS e da metodologia de elaboração do plano que deveriam ser revistas.
- O treinamento de monitoramento é importante mas precisa ser complementado por um acompanhamento contínuo.

## **5 Conclusões: Condições favoráveis para um monitoramento participativo eficiente**

As experiências feitas com a implementação do sistema de monitoramento mostram que um sistema de monitoramento é indispensável para garantir a implementação dos PMDRS.

O monitoramento resultou em outros efeitos positivos provocados pelos processos de discussão, questionamento, organização e aprendizagem, que contribuíram para uma maior conscientização e um processo de empoderamento da população local envolvida (compara item 5.8).

Porém, tivemos também algumas dificuldades, principalmente relacionadas à capacidade técnica do pessoal envolvido. Estas experiências fizeram necessários alguns ajustes na metodologia e levaram à identificação de fatores chaves para o sucesso do monitoramento.

Tornou-se evidente que a implementação do PMDRS em si tem como pré-requisito a capacidade de planejar estrategicamente, captar recursos e gerenciar os mesmos. Principalmente, o gerenciamento do processo exige um maior grau de formação escolar.

A metodologia proposta de monitoramento participativo inclui vários elementos relacionados com gerenciamento que requerem essas capacidades. Ao mesmo tempo, como já foi levantado, o nível de formação escolar dos integrantes do comitê de monitoramento, é baixo. No entanto, esta situação – aparentemente sem saída – pode ser revertida se houver um sistema próprio de gerenciamento eficiente e se o monitoramento se restringir realmente às suas atribuições, em vez de se preocupar com o gerenciamento da implementação do PMDRS, como acontece atualmente.

Com base nas observações durante as primeiras experiências, identificamos alguns fatores chaves-para um melhor desempenho do monitoramento participativo:

Monitoramento participativo eficiente é possível, se...

- um sistema de gerenciamento for estabelecido,
- os atores de monitoramento e gerenciamento e seus papéis forem claramente definidos
- os instrumentos de monitoramento forem flexíveis e adaptáveis à realidade local
- a realidade institucional e política local for analisada
- os atores locais forem capacitados adequadamente
- o poder público for envolvido no processo
- existe uma sintonização do PMDRS com políticas setoriais relacionadas.

O processo participativo da elaboração do PMDRS foi um passo importante para a democratização da gestão municipal. Esta participação conquistada deveria ser mantida permanentemente. Monitoramento participativo é um passo importante nesta direção, mas não deveria ser a única medida a ser tomada. O *ownership* do processo por parte dos atores locais – objetivo principal do monitoramento participativo – poderia ser mais reforçado desde as primeiras fases do diagnóstico, do planejamento e da elaboração do plano. Uma melhor engrenagem entre planejamento e monitoramento se faz necessário.

### 5.1 Elaborar um sistema de gerenciamento

Os problemas observados durante o processo de implementação do monitoramento são principalmente sociais ou organizacionais: competências e responsabilidades mal definidas, falta de articulação, falta de capacidades pessoais/intelectuais, de gerenciamento financeiro etc.

O monitoramento se torna difícil – ou até impossível – quando não existe uma estrutura de gerenciamento do processo de implementação do PMDRS.

A proposta metodológica tem um enfoque no processo “instrumental” de monitoramento (o que monitorar, com quais métodos, como analisar e processar as informações?). Elementos contidos, relacionados com gerenciamento, deveriam ser elaborados melhor, ser desmembrados do próprio monitoramento e integrados num sistema de gerenciamento a ser criado.

Os atores do novo grupo de gerenciamento devem ser profissionais ou pelo menos pessoas capacitadas na área de gerenciamento. A estrutura do grupo, a inserção institucional no município e as fontes de recursos financeiros ne-

cessários para manter o grupo, precisam ser discutidas e definidas. A participação da população nesse grupo por ser restrita, conforme o critério citado anteriormente, pode acontecer principalmente no controle das atividades do grupo, através do monitoramento.

Os seguintes elementos poderiam ser desmembrados da atual metodologia de monitoramento e ser transferidos ao serem executados dentro de um sistema de gerenciamento:

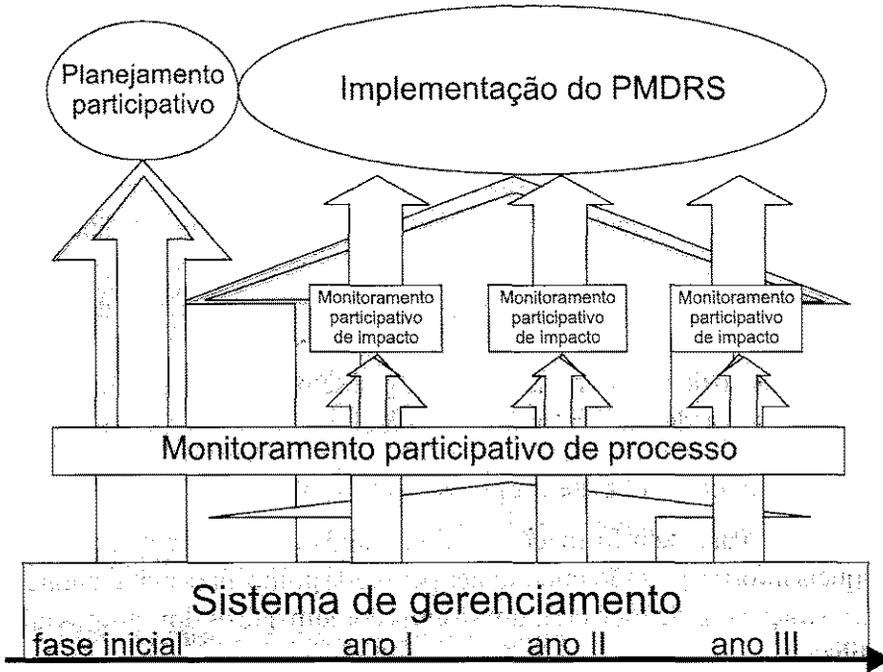
- Monitoramento qualitativo do processo: O monitoramento qualitativo avalia de que forma o monitoramento de processo está sendo executado (ver 3.2.3).
- Monitoramento financeiro: Preocupa-se com tudo relacionado aos recursos financeiros.
- Avaliação do monitoramento: Mede o desempenho do monitoramento de processo e de impacto e pode redirecionar a forma de execução ou a metodologia.

Quanto ao uso de informações, pelo comitê de monitoramento, é precisa definir quais informações são importantes para cada grupo, para evitar paralelismo na administração dos dados e criar um sistema comum que os dois grupos alimentam e utilizam.

O quadro 4 mostra a interação entre os sistemas de gerenciamento (cor vermelha), de monitoramento contínuo do processo (cor laranja) e do monitoramento periódico dos impactos (cor amarela). Os sistemas agem de forma independente, mas articulada.

O sistema de gerenciamento é responsável tanto pelo planejamento e a implementação dos PMDRS, como pelo monitoramento de processo e de impacto. O monitoramento de processo estará monitorando o processo de planejamento, a implementação dos PMDRS e o monitoramento de impacto. O monitoramento de impacto estará monitorando periodicamente, somente os impactos da implementação do PMDRS.

#### Quadro 4: Interação entre os sistemas de gerenciamento, monitoramento de processo e monitoramento de impacto



#### 5.2 Definir os atores de monitoramento e gerenciamento e os seus papéis

Os PMDRS, surgiram inicialmente, com a função de solicitar recursos ao PRONAF, com a intuição de promover descentralização. O órgão vinculou o repasse dos recursos, a uma organização dos atores locais envolvidos num Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). O CMDRS é o ator principal do processo da elaboração do PMDRS. As reuniões mensais dos CMDRS têm a função de encaminhar e acompanhar a implementação do Plano. No processo da implementação do monitoramento participativo, foi criado o comitê local de monitoramento. Os membros do comitê de monitoramento são integrantes do CMDRS e, a atuação deles inclui colher informações para o CMDRS sobre o desempenho de implementação do PMDRS.

Foi optado por montar uma nova estrutura institucional, mesmo sendo anexada ao CMDRS, para poder criar um ambiente de trabalho mais intensivo e para ficar separado das reuniões em plenária do CMDRS.

No início do processo de monitoramento deve ser definido como será desenvolvido a relação entre CMDRS e o comitê de monitoramento, quais os papéis e funções de cada um, para não criar estruturas paralelas e prevenir conflitos.

As mesmas preocupações se aplicam ao gerenciamento. Os atores responsáveis para o gerenciamento devem ser definidos a partir de um processo de discussão em cada município, considerando aspectos como capacidade, disponibilidade, compromisso e sustentabilidade institucional. Isso implica também numa certa independência em relação a correntes partidárias e na necessidade de uma infra-estrutura garantida.

### **5.3 Estabelecer instrumentos de monitoramento flexíveis e adaptáveis à realidade local**

A realidade local se distingue de município para município. Os instrumentos propostos precisam ser flexíveis para poderem ser adaptados à situação específica, especialmente política e institucional, de cada município. Com essa intenção esta proposta metodológica de monitoramento deixou muitos elementos sem definição rígida: a estrutura do comitê de monitoramento, os prazos para a execução dos diferentes elementos, a definição dos critérios do monitoramento, a forma de uso das informações etc.

A mesma flexibilidade poderia ser aplicada ao sistema de gerenciamento e até ao processo de definir os atores de monitoramento e gerenciamento e à estrutura institucional dos dois sistemas. Em municípios pequenos é comum e até necessário, que uma pessoa assuma várias funções institucionais, o que se reflete muitas vezes na forma e no funcionamento das estruturas institucionais. Nas reflexões sobre estruturas institucionais de monitoramento e gerenciamento é preciso ficar claro, para todos atores envolvidos no processo, quais as atribuições do monitoramento e quais os do gerenciamento.

Critérios como praticabilidade, viabilidade, eficiência e compatibilidade à cultura política ou social local, têm a sua legitimação na definição das estruturas e instrumentos locais de monitoramento e gerenciamento.

### **5.4 Analisar a realidade institucional e política local**

Para adaptar os instrumentos do monitoramento e gerenciamento à situação institucional e política local é necessário que ela seja analisada. Por essa razão, seria interessante incluir, numa fase preparatória dos dois processos, métodos voltados a uma análise política e organizacional (p.ex. *Participatory Organisational Appraisal*, diagnóstico organizacional sistemático, *Sinfonie*, *stakeholder analysis*, *policy analysis*, análise de poder e interesses, etc.).

## 5.5 Capacitar os atores de monitoramento e gerenciamento

As experiências revelaram que nos conhecimentos necessários para o monitoramento e gerenciamento, existem lacunas por parte dos atores locais, e, que estes conhecimentos deveriam ser adquiridos através de capacitação.

Monitoramento e Gerenciamento exigem diferentes capacidades:

- Capacitação específica dos membros do comitê em como conduzir uma reunião, como trabalhar em grupo, educação política, contabilidade básica, comunicação, relações públicas, etc. (pode ser eventualmente vinculada com capacitação do CMDRS)
- Capacitação do grupo de gerenciamento em técnicas de gerenciamento envolvendo técnicas de administração de recursos financeiros, humanos e materiais, sistemas de informações gerenciais, planejamento estratégico, comunicação, etc.

Capacitação requer recursos financeiros, os quais estão escassos. Por essa razão, poderia ser útil, elaborar um plano de capacitação para os integrantes do comitê de monitoramento, do grupo de gerenciamento e outros integrantes do CMDRS que estão interessados em colaborar em um dos dois grêmios futuramente. O plano deveria apontar as prioridades de capacitação, considerando o desenvolvimento individual de cada um, como também as necessidades do conjunto do grupo, relacionando as necessidades com os recursos financeiros acessíveis, oportunidades de capacitação e buscar também fontes de capacitação alternativas (estágios, troca informal de experiências, etc.).

## 5.6 Envolver o poder público

O quadro político específico de cada município define o ambiente para a implementação dos PMDRS e influencia de forma positiva ou negativa no trabalho do CMDRS e do comitê de monitoramento. O clima político favorável é tão importante quanto a existência de Conselheiros e integrantes do comitê de monitoramento capacitados e capazes. Por isso, o trabalho do comitê precisa ter o apoio da Prefeitura. As vantagens da implementação do PMDRS e a necessidade de monitoramento precisam se tornar evidentes para a Prefeitura. É necessário envolver o poder público no processo da elaboração e implementação do PMDRS o mais cedo possível. O monitoramento participativo neste processo é um instrumento muito importante e válido: mostrando o desempenho e os impactos da implementação do PMDRS tornando-se uma prova da eficiência da administração pública, demonstrando transparência e promovendo a comunicação com a população, tudo que uma administração moderna requer.

## 5.7 Sintonizar o PMDRS com políticas setoriais relacionadas

O PMDRS vem se sobrepondo com o planejamento anual das diferentes Secretarias e também com o de outras entidades. Como lidar com isso? Qual o papel do PMDRS dentro do planejamento municipal? No caso de São Domingos, a Secretaria Municipal de Agricultura integrou às atividades do PMDRS outras atividades da Secretaria e irá futuramente utilizar exclusivamente o PMDRS como referência de seu próprio planejamento – convertendo o PMDRS em seu plano municipal de desenvolvimento agrícola. Além do PMDRS, existem em alguns municípios outros planos de desenvolvimento sustentável, em Ourém, o plano da Comunidade Ativa.

Para evitar sobreposições e criar efeitos sinérgicos, os respectivos planejamentos deviam ser integrados. Também devia ser considerada a compatibilidade com abordagens como o Zoneamento Econômico-Ecológico – ZEE ou Agenda 21 local.

A criação de Conselhos, Fóruns, grupos de trabalho, e a elaboração de diagnósticos e planos setoriais ou multisetoriais está “na moda” e provoca uma insatisfação entre a população, que se sente obrigada a fazer parte em diferentes Conselhos para participar ativamente no desenvolvimento do seu município. Estes procedimentos paralelos são questionáveis em relação a eficiência e ao “gasto” de recursos humanos do município.

Falta elaborar e testar formas de sintonizar o PMDRS com outras políticas setoriais, relacionadas para desenvolver uma coerência de políticas setoriais no município.

Possivelmente um sistema de gerenciamento municipal poderia coordenar as atividades de planejamento dos diferentes atores.

## 5.8 Monitoramento participativo como processo de empoderamento

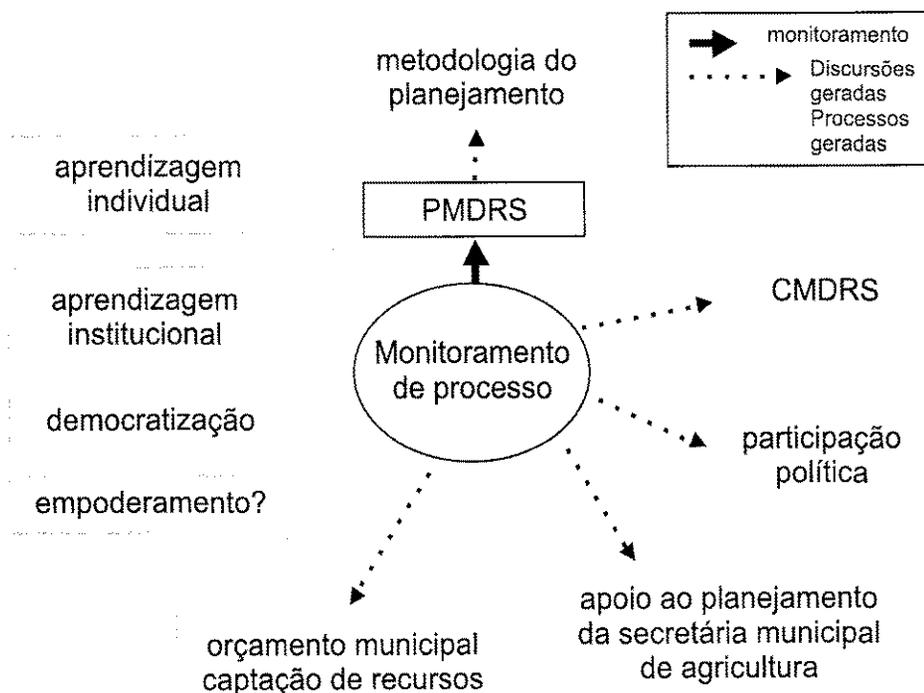
A implementação do monitoramento nos municípios, ajudou a revelar vários problemas relacionados ao PMDRS, à metodologia da sua elaboração, e ao funcionamento do CMDRS, entre outros. Isso mostra que o monitoramento é um elemento crucial de avaliação de todo o processo. Também a aprendizagem dos integrantes do comitê não se restringe somente à metodologia de monitoramento, mas também ampliou seus conhecimentos de como trabalhar em grupo, conduzir uma reunião, trabalhar com textos e números, planejar, pensar estrategicamente, etc. Além da aprendizagem individu-

al, observa-se também processos de aprendizagem institucional dentro do comitê local de monitoramento, através de discussões sobre definições de papéis, funcionamento do comitê, organização das reuniões, administração de recursos financeiros, etc.

Além de aspectos relacionados com o monitoramento ou o PMDRS em geral, surgiram, como mencionado anteriormente, outras discussões e assuntos dentro do comitê: orçamento municipal, solicitação de recursos, função da representação política, representação através de Conselho e estruturas políticas em geral (quadro 5).

As observações indicam que o monitoramento participativo apoia um processo de conscientização política e de democratização. Ainda é cedo para avaliar se o monitoramento participativo contribui para um processo de empoderamento entre os membros do comitê, mas algumas observações feitas já indicam para esta tendência.

**Quadro 5: Discussões e processos gerados no contexto da implementação do monitoramento**



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOT, Joanne; Guijt, Irene: Novas visões sobre mudança ambiental: abordagens participativas de monitoramento. Rio de Janeiro, (1999).
- ALVES DOS SANTOS JUNIOR, Orlando: Democracia e governo local: Dilemas da reforma municipal no Brasil. (Revan: FASE) Rio de Janeiro, (2001).
- BROSE, Markus: Monitoria e avaliação participativa. Indicações para a prática. In: Brose, Markus (Org.): Metodologia Participativa. Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre, (2001). p.295-302.
- CASLEY, Dennis J.; Kumar, Krishna: Project Monitoring and Evaluation in Agriculture. Baltimore, (1987).
- CDE/GTZ: Sustainable Land Management. Guidelines for Impact Monitoring. Bern, (1999).
- CHAMBERS, ROBERT; PACEY, A. ; Thrupp, L.A: Farmers First. London, (1989).
- CHAMBERS, Robert: Whose Reality Counts? Putting the Last First. London, (1997).
- ESTELLA, Marisol; Gaventa, John: Who counts reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review. IDS Working Paper 70. Institute of Development Studies, Brighton, (1999)
- FRANCO, Fernando Silveira; Struck, Gabriele et al.: Monitoramento Qualitativo de Impacto - Desenvolvimento de Indicadores para a Extensão Rural no Nordeste do Brasil (= SLE-CATAD Studies, Nr. S 189). Berlin, (2000).
- GERMANN, Dorsi; Gohl, Eberhard; Schwarz, Burkhard (gate/GTZ): Participatory Impact Monitoring. Four volumes (1) Group-Based Impact Monitoring. (2) NGO-Based Impact Monitoring. (3) Application Examples. (4) The Concept of Participatory Impact Monitoring. Braunschweig, (1996).
- GTZ, Abt. 402 (GATE): Process Monitoring (ProM). Work Document for project staff. Eschborn, (1996).
- GTZ, Abt. 4404: Wirkungsmonitoring in Projekten der Institutionenentwicklung im Umweltbereich. Eschborn, (2000).
- NEUBERT, Susanne: Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten. DIE, Bonn, (1999).
- OAKLEY, Peter; Pratt, Biran; Clayton, Andrew: Outcomes and Impact: Evaluating Change in Social Development. Oxford, (1998).
- PFEIFER, Peter: Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. (= Texto para discussão, 37) ENAP, Brasília, (2000).
- SCHMITZ, Heribert: Reflexões sobre métodos participativos de inovação na agricultura. IN: Simões, Aquiles; Santos Silva, Luis Mauro; Martins, Paulo Fernando

da S.; Castellonet, Christian (Org.): Agricultura Familiar. Métodos e Experiências de Pesquisa-Desenvolvimento. Belém, p.39-99, (2001).

SEGBART, Dörte: Proposta metodológica para um monitoramento participativo de processo da elaboração e implementação dos PMDRS e para um monitoramento participativo de impactos da implementação dos PMDRS. Belém, 2001. (Não publicado).

VAHLHAUS, Martina: Orientierungsrahmen für das Wirkungsmonitoring in Projekten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung unter besonderer Berücksichtigung armutsmindernder Wirkungen. Teil II: Ein- und Durchführung eines Wirkungsmonitorings. Hinweise, Methoden und Instrumente. GTZ: Eschborn, (2000).

VAHLHAUS, Martina; Kuby, Thomas: Guidelines for Impact Monitoring in Economic and Employment Promotion Projects with Special Reference to Poverty Reduction Impacts. Part I: Why Do Impact Monitoring? - A Guide. GTZ: Eschbor, (2001).

WRIGHT, Susan; Nelson, Nici: Participation and power. In: Wright, Susan; Nelson, Nici (Org.): Power and participatory Development: Theory and Practice. London, (1995) p.1-18, .