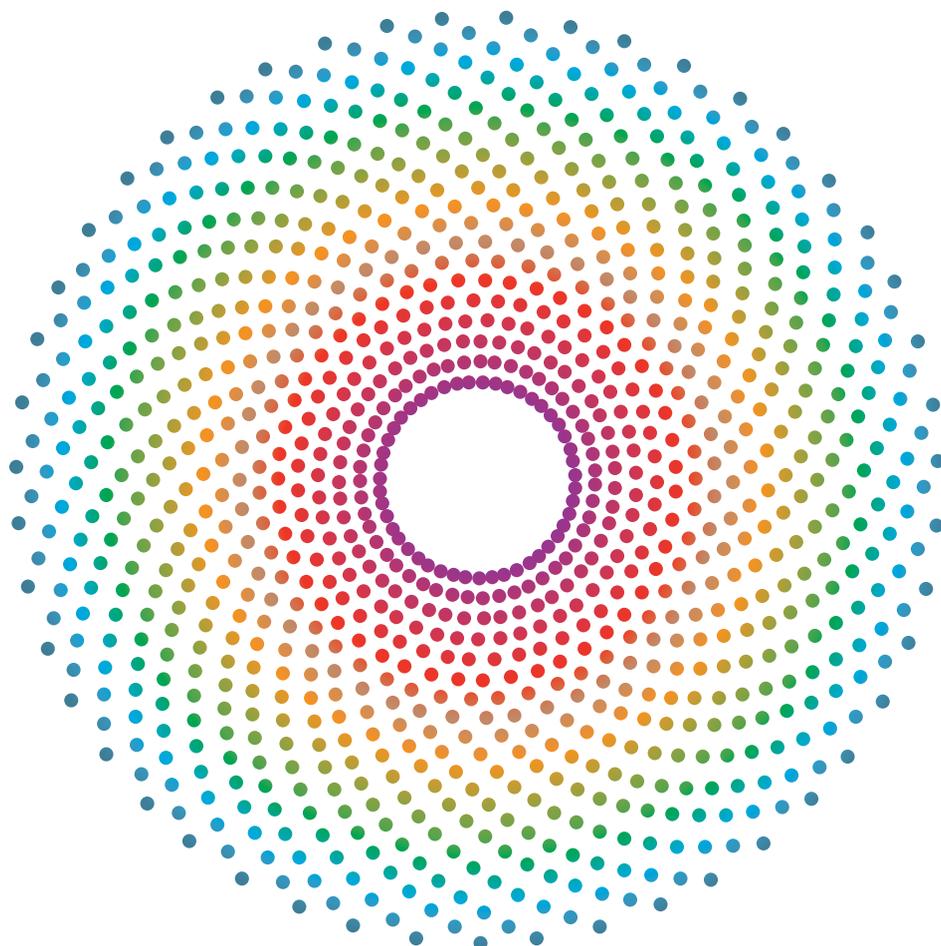




Manual de construção  
e implementação  
*de programas de  
transferência de renda  
comunitários*







**TERRITÓRIOS  
SUSTENTÁVEIS**  
GESTÃO INTEGRADA NA AMAZÔNIA

## **Programa Territórios Sustentáveis**

O Programa Territórios Sustentáveis trabalha para que as pessoas da região amazônica tenham condições justas de desenvolvimento e oportunidades para uma vida melhor. O Programa respeita as características de cada comunidade e pensa estratégias integradas que possam colaborar com o desenvolvimento local de forma sustentável, incluindo as populações e o poder público.

Atua de maneira sistêmica, contribuindo com a redução da dependência econômica da mineração na região da Calha Norte do Pará. Além disso, também atua de forma integrada em cinco eixos: Gestão Pública, Capital Social, Quilombola, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente

## USAID

Como co-criar um mecanismo financeiro para a gestão transparente e eficiente de recursos provenientes de programas de transferência de renda entre empresas e comunidades que proporcione, ao mesmo tempo, desenvolvimento territorial participativo e sustentável?

O estudo aqui apresentado, que a USAID teve a satisfação de apoiar, propõe uma alternativa de resposta, que resultou da experiência de estruturação e implementação piloto do Fundo Quilombola, um mecanismo que consideramos inventivo e inovador e com grande potencial de replicação.

## MRN

A Mineração Rio do Norte vem constantemente aprimorando sua metodologia de interação com as comunidades, e desde 2014 gradativamente veio incorporando a esse processo diretivas previstas em protocolos internacionais relacionados aos direitos humanos e gestão de programas socioambientais.

Um dos aspectos mais importantes desses processos é a gestão financeira dos recursos oriundos de acordos entre a empresa e as comunidades, que precisa ser autônoma no que diz respeito a sua gestão por parte das representações comunitárias, e acima de tudo rastreável e transparente, a fim de assegurar que a decisão coletiva esteja refletida em cada aquisição feita com o recurso destinado ao território.

Surgiu então a necessidade de sistematizar essa gestão através de um modelo de transferência de recursos constituído por um mecanismo financeiro e suas respectivas regras de acesso e relatoria, sendo este mecanismo gerido pelas próprias lideranças locais, através de instâncias de aprovação e aquisição, e desta forma obedecendo a critérios de *compliance* e governança estabelecidos nos protocolos citados.

Assim, o estudo aqui apresentado traz o aprofundamento de ferramentas de promoção das capacidades locais, que possibilita à comunidade tomar suas próprias decisões e seguir em frente discutindo a viabilidade de suas propostas, administrando seus recursos e podendo acompanhar publicamente os desdobramentos das decisões tomadas.

## Expediente

*Um produto*

Ecam

*Em parceria*

Programa Território Sustentáveis

*Com apoio*

USAID e MRN

*Execução*

Humana

*Organização*

Bruno Gomes

Carol Ayres

*Coordenação de pesquisa*

Beatriz Maroni

*Pesquisa e conteúdo*

Ana Letícia Salla

*Revisão*

Luiza Viana

*Design Gráfico*

Tiago Taborda

## **Sumário**

|  |           |
|--|-----------|
| Apresentação   | 9         |
| Sobre o manual   | 11        |
| <b>1. Alinhamento de conceitos</b>                             | <b>15</b> |
| <b>2. Princípios Norteadores</b>                               | <b>19</b> |
| <b>3. Marco legal e normativo</b>                              | <b>23</b> |
| <b>4. Mecanismos financeiros e possíveis linhas de atuação</b> | <b>25</b> |
| <b>5. Fases da implementação</b>                               | <b>28</b> |
| <b>6. O que não esquecer</b>                                   | <b>49</b> |
| Referências bibliográficas                                     | 53        |



# Apresentação

Em 2015, a Mineração Rio do Norte (MRN) se uniu em parceria com três organizações para a elaboração de um programa ambicioso que olhasse de forma integrada para os territórios da Amazônia e promovesse uma dinâmica de desenvolvimento territorial inclusiva e sustentável. Juntos, MRN, Ecam, Imazon e Agenda Pública levaram essa proposta às comunidades da Calha Norte paraense. Nascia o Programa Territórios Sustentáveis (PTS).

Mais do que uma iniciativa de investimento social privado, o PTS se propõe a implementar um modelo de gestão integrada, com novas bases para uma nova governança territorial, reunindo poder público, sociedade civil e setor privado numa estratégia global de sustentabilidade, baseada em 4 eixos: gestão pública, capital social, gestão ambiental e desenvolvimento econômico. Um quinto eixo, voltado para um fortalecimento específico de comunidades quilombolas foi inserido posteriormente, atendendo a necessidades específicas desses territórios e comunidades.

A partir de 2018 o PTS passou a contar com um novo parceiro. Após a assinatura de um Memorando de Entendimento entre MRN e USAID, essa última passou a compor o grupo de apoiadores do programa, integrando seu comitê gestor. É no âmbito desse esforço coletivo, e dos investimentos realizados pela USAID, que em 2019 foram realizados estudos que deram origem ao conjunto de publicações *Mecanismos Financeiros e Desenvolvimento Territorial: Transferência de Renda e novos Modelos de Gestão para o repasse de recursos entre Empresas e Comunidades*.

Para o contínuo fortalecimento do modelo do Programa Territórios Sustentáveis temos trabalhado pelo Desenvolvimento Territorial Integrado, compondo um conjunto de estudos, diagnósticos, projetos e programas, inovando ao propor soluções integradas também naquilo que se refere ao relacionamento entre empresas e comunidades. Assim, a presente publicação surge com o intuito de aprofundar e complementar conceitos, processos e etapas citados nos cadernos de 2019.

A intenção é seguir aprimorando um modelo integrado de investimento social em territórios impactados por grandes empreendimentos, garantindo eficiência e retorno para o negócio, mas com o objetivo final de que cada pessoa, cada comunidade, tenha condições de desenvolvimento e oportunidades para uma vida melhor, a partir das realidades de cada lugar.

Na perspectiva da empresa, esta abordagem integrada e a forma participativa como são conduzidos os processos locais são diferenciais para o engajamento de atores locais e no relacionamento com o território, favorecendo a manutenção de uma sólida licença social para operar. Na perspectiva da comunidade, oportuniza o fortalecimento de capacidades e autonomia.

Além disso esse modelo se apresenta como uma solução eficiente e inovadora, pois propõe que todos os atores de um mesmo território tenham uma perspectiva comum, construam ou fortaleçam as capacidades necessárias, e implementem ações para o desenvolvimento integrado de curto, médio e longo prazos, gerando autonomia e sustentabilidade.

Em resumo, eficiência e equidade num processo de desenvolvimento sustentável, onde o território ocupa o lugar central: eficiência nos investimentos, no uso dos recursos, na execução das ações; equidade dos benefícios, no acesso a oportunidades, na inclusão de cada pessoa e cada setor da sociedade.

## Sobre o manual

A construção deste manual tem como base a publicação “Guia para a construção e implementação comunitária de Programas de Transferência de Renda”<sup>1</sup> que apresenta um possível caminho para a construção de um Programa de Transferência de Renda (PTR) com fundos privados.

Este trabalho pretende ser um aprofundamento do Guia e prevê o desenvolvimento de uma proposta que poderá servir de base para orientar todo e qualquer processo de construção de um programa de transferência de renda comunitário pois se preocupa com questões de adaptabilidade à realidades locais e especificidades de cada território. O Manual é, então, uma referência inicial que traz a indicação de **17 etapas** a serem seguidas em **6 grandes fases**, detalhadas ao longo da publicação.

**Fase 1** – *Realização de diagnóstico integrado sobre o território e análise de tendência de impactos, ambas com vistas a informar e preparar as próximas fases de acordo com a realidade encontrada no território em questão;*

**Fase 2** – *Se refere à elaboração de um protocolo específico e garantir a licença social para operar junto à comunidade;*

**Fase 3** – *É a construção de um programa local de transferência de renda, seguindo o protocolo elaborado, a partir de etapas básicas imprescindíveis e de acordo com as necessidades locais identificadas;*

**Fase 4** – *Diz respeito à fase de teste do piloto e ajustes apontados como necessários;*

**Fase 5** – *É o momento de implementação do programa e de consolidação de seu regimento interno;*

**Fase 6** – *É o processo de conclusão do programa e a saída do território de forma responsável e planejada.*

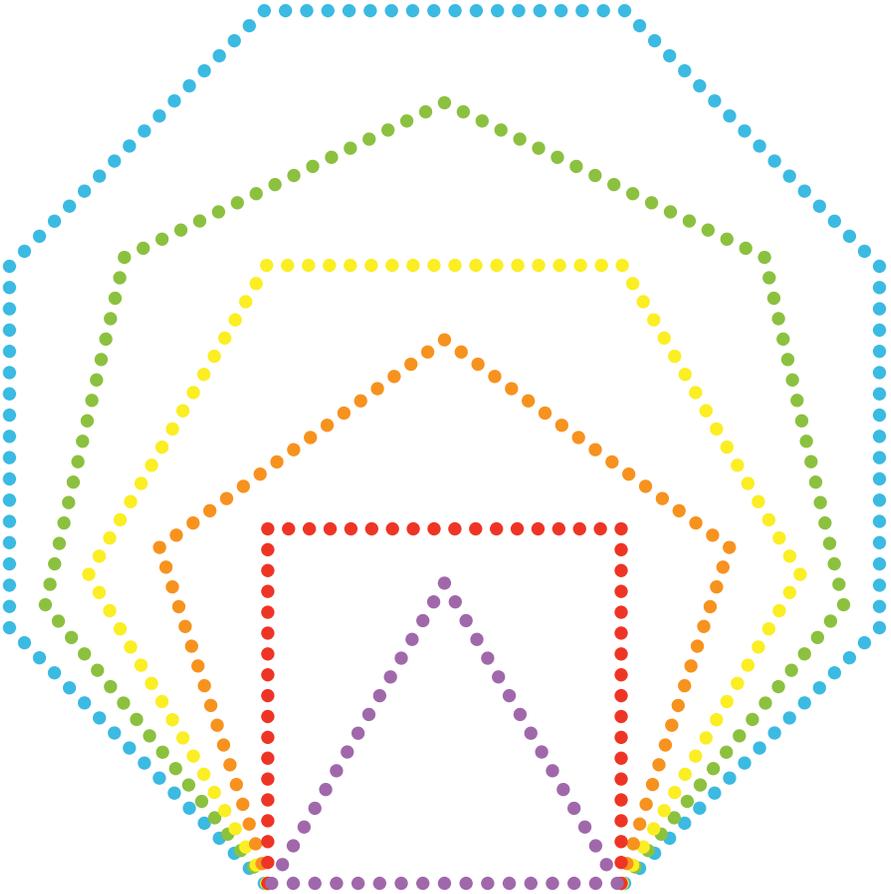
1 O Guia compõem os estudos do conjunto Mecanismos Financeiros e Desenvolvimento Territorial: modelos de gestão e programas de transferência de renda para uma nova relação entre empresas e comunidades (PTS, 2019).

Trata-se de um referencial que abre portas para um longo caminho que deve ser percorrido de forma participativa, com as próprias comunidades e eventuais beneficiários do programa. Por esse motivo, não se tem a pretensão de ser um documento rígido, com passos definitivos e inflexíveis de PTR comunitário, pois cada processo terá uma característica única, imprimindo nele o seu território, o conjunto de atores locais, suas dinâmicas, prioridades e contexto. Cada passo pode ser desenvolvido de forma simultânea ou separadamente dos demais, assim como mais de uma etapa poderá ser realizada num único dia ou ainda, uma única etapa pode se estender por diversos dias ou meses. Tudo dependerá do território, da dinâmica instalada, da relação de confiança e da capacidade de internalização dos conhecimentos e engajamento.

Vale ressaltar que um programa de Transferência de Renda local ou comunitário deve ser inserido em um arranjo mais amplo de governança territorial e gestão financeira. Assim, ele se insere numa estratégia maior de desenvolvimento territorial, que conta com um longo trabalho de fortalecimento das instâncias locais, o que dá sustentação para todo o processo.

Boa leitura!





# 1. Alinhamento de conceitos

Para um melhor entendimento do significado de alguns termos abordados nesta publicação, a seguir será apresentada uma breve abordagem conceitual de cada um deles:

## **Capacidades institucionais**

Entendemos capacidades institucionais como o nível de maturidade das organizações e instituições presentes no território, que são geridas pelas comunidades e atores locais. Avaliar a capacidade institucional significa medir a capacidade de uma organização bem como seus componentes e elementos individuais e funções. Portanto, fortalecer o capital institucional diz respeito a transferir sistematicamente conhecimento e capacitar/formar atores locais tanto nos aspectos de gestão e instrumental técnico quanto habilidades de mobilização visando a criação de autonomia e protagonismo local.

## **Capital Social**

Diz respeito à construção de redes e parcerias com foco na emancipação das comunidades. O capital social vem apoiar os esforços para reduzir a dependência econômica e política do território por meio de ações de fortalecimento e diversificação do diálogo com atores dentro e fora das comunidades (para criar alianças locais e ampliar capacidade de atuação).

## **Mecanismos financeiros**

No contexto desta publicação, refere-se a ferramentas de repasse e repartição de recursos de financiadores para beneficiários com foco na promoção do desenvolvimento territorial, tendo como princípios a boa gestão e execução de recursos pelas comunidades a fim de trazer mais eficiência e transparência à gestão financeira.

### **Desenvolvimento Sustentável**

É o desenvolvimento justo e inclusivo centrado em pelo menos três elementos: crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente. Esses elementos são interligados e fundamentais para o bem-estar dos indivíduos e das sociedades.

### **Desenvolvimento Territorial**

Estruturação de territórios de forma que haja um desenvolvimento sustentável, a partir do fortalecimento das capacidades dos atores locais, da intersetorialidade e da governança compartilhada.

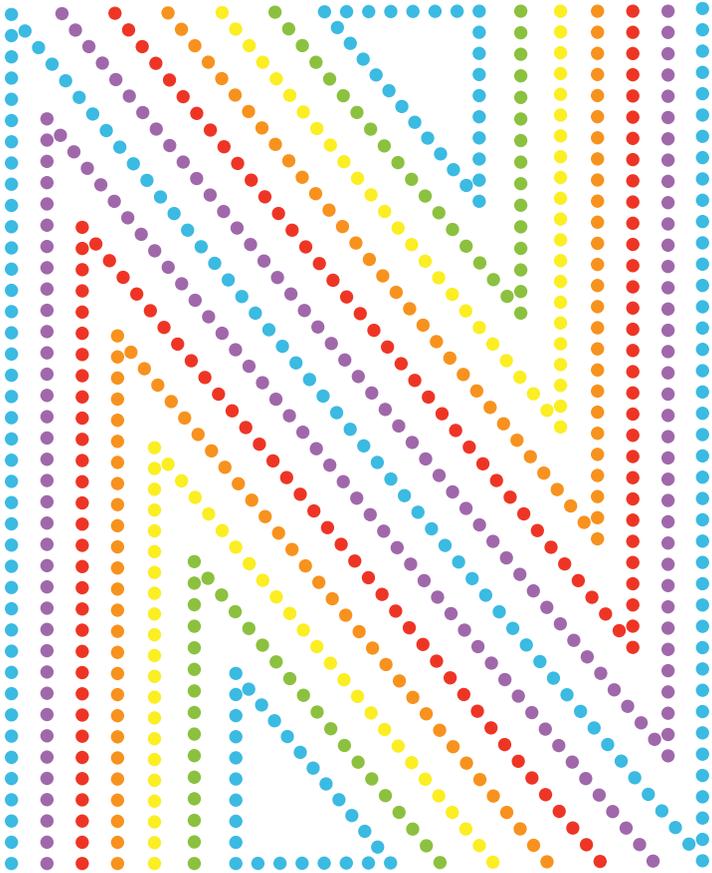
### **Licença Social para Operar (LSO)**

Compreende, para além de exigências legais relativas ao empreendimento, a validação junto às comunidades do entorno (ou público impactado em geral) de um compromisso prático de planejamento integrado e construção de soluções econômicas, sociais e ambientais na região onde a atividade é desenvolvida. Inclui o diálogo de agentes do território para acordar e definir novas responsabilidades na construção de um cenário futuro, orientados pelo bem viver coletivo.

### **Programas de Transferência de Renda (PTR)**

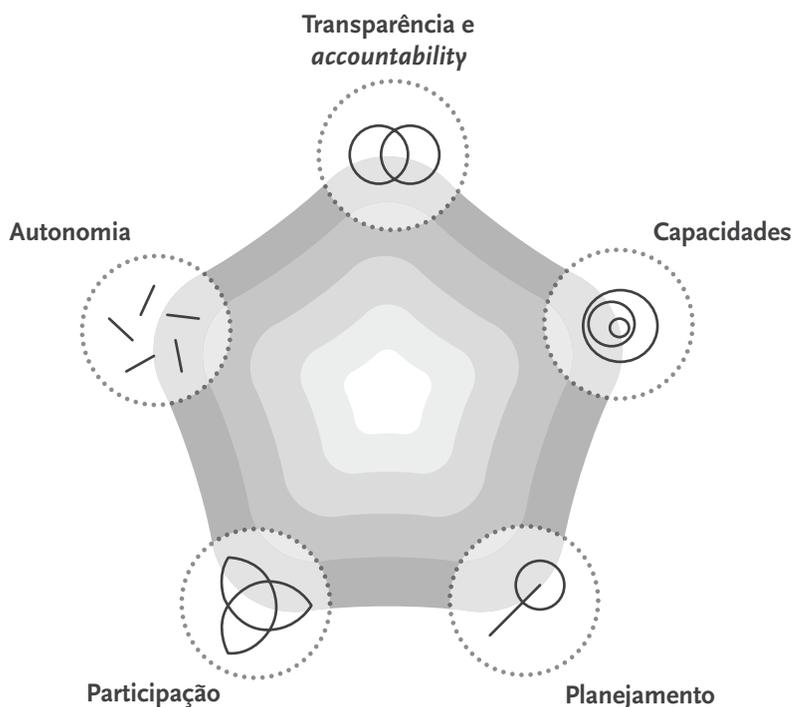
Iniciativas que buscam prover um piso mínimo de renda às famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza, em geral, associada à intenção de estimular a acumulação de capital humano ou para atender demandas específicas de uma certa região. São desenhados e definidos estrategicamente conforme alguns aspectos centrais, tais como: tipos de beneficiários, condicionalidades, estrutura de benefícios, monitoramento e verificação das condicionalidades.





## 2. Princípios norteadores

Os princípios norteadores são os valores fundamentais e que de alguma maneira se encontram presentes em todas as fases apresentadas na construção do programa de transferência de renda e na construção de outros modelos de mecanismos financeiros com foco no desenvolvimento territorial. Juntos eles formam um arcabouço que assegura não apenas a boa relação com o território em si, mas uma construção integrada e sensível às necessidades e realidades locais, já que os princípios são interligados e o formam um sistema.

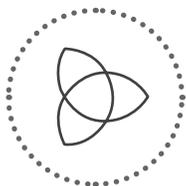


No caso do programa de transferência de renda, os princípios são definidos como:



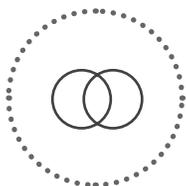
### **Planejamento**

A execução do programa deve estar baseada em um plano que preveja a duração do programa, a frequência dos pagamentos, assim como todos os demais aspectos de estrutura e funcionamento. Realizar divisão de responsabilidades e cumprir cronograma com prazos claros e acordado entre as partes interessadas é fundamental para boa condução do programa bem como para criar uma relação de confiança entre as partes.



### **Participação**

Tanto na elaboração como na gestão do programa, devem existir ferramentas e espaços para que possa haver uma ampla participação dos beneficiários. A participação social é uma das principais ferramentas de inclusão e promoção de transparência e accountability (por meio do controle social). A participação social em processos decisórios também aproxima as iniciativas das realidades locais permitindo assim uma coordenação mais eficiente com as demandas locais bem como combate as assimetrias de informação e poder entre os atores.



### **Transparência e *accountability***

Junto com a participação, a transparência é um critério dos mais importantes para que haja uma boa gestão dos recursos utilizados, assim como para garantir o caráter equitativo do programa. Garantir transparência e *accountability* também é uma forma de diminuir o risco de conflitos entre as partes interessadas. Alinhar expectativas e responsabilidades deixando-as claras, bem como sistematizar as informações relevantes ao programa de modo que fique registrada e acessível para todos é um passo imprescindível para construção de confiança e para prevenir possíveis riscos à execução do programa.



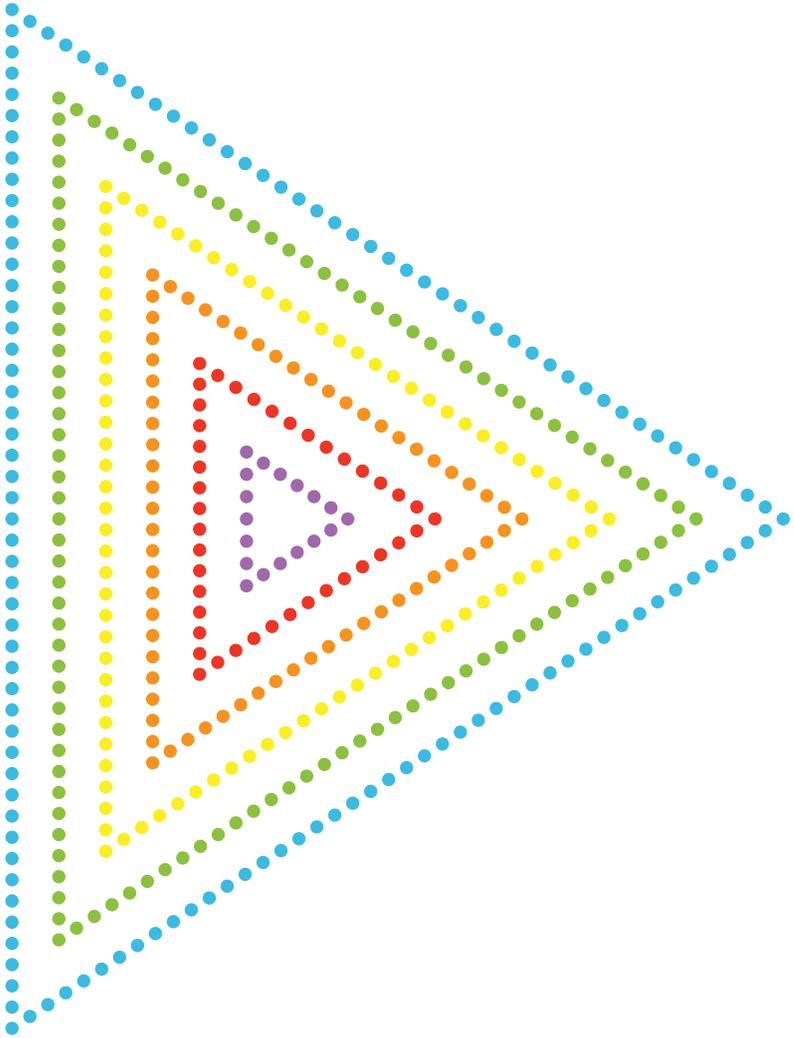
### **Capacidades**

Buscando maior equidade e eficiência é preciso um esforço constante de construção de capacidades, para alcançar os estágios desejáveis em termos dos critérios anteriores, principalmente autonomia e planejamento. Seu fortalecimento significa apoiar a estruturação de territórios a partir do desenvolvimento das capacidades dos atores locais podendo, inclusive, gerar autonomia no que se refere à gestão dos mecanismos pelos próprios comunitários.



### **Autonomia**

No médio e longo prazo busca-se uma autonomia cada vez maior dos beneficiários, via instituições representativas, na gestão e execução do programa. A transmissão das capacidades permitirá que os beneficiários possam, por conta própria, assumir responsabilidades e tomar iniciativas para continuar desenvolvendo o território de maneira sustentável e autônoma.

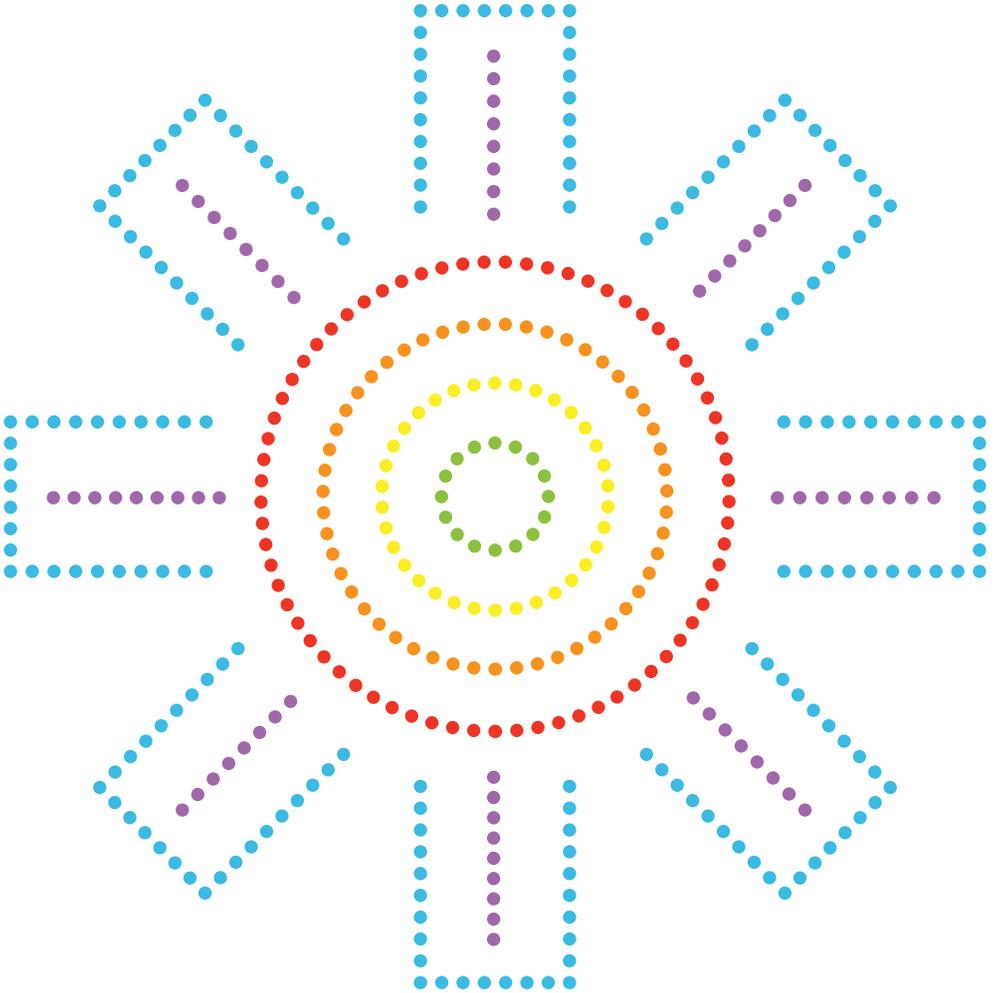


### 3. Marco legal e normativo

Os principais conceitos que orientam a construção deste manual tem como base as referências nacionais e internacionais reconhecidas sobre a relação empresa/comunidade. Recomendamos que sejam usadas como referenciais na formulação de programas futuros.

| <i>Marco ou norma</i>  | <i>Destaque</i>  | <i>Referência</i>  |
|--|--|--|
| <b>OIT -<br/>Convenção 169</b>   | Consentimento Livre, Prévio e Informado  | Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. DECRETO Nº 5.051, DE 19 DE ABRIL DE 2004. • <a href="http://bit.ly/2wVIMf2">bit.ly/2wVIMf2</a>  |
| <b>IFC - Princípios do Equador</b>                                     | Princípio 5 sobre engajamento das partes interessadas  | Os Princípios do Equador - Um referencial do setor financeiro para identificação, avaliação e gerenciamento de riscos socioambientais em projetos, IFC, 2013. • <a href="http://www.equator-principles.com">www.equator-principles.com</a> |
| <b>FGV e IFC - Grandes Obras na Amazônia</b>                           | Instrumentos Financeiros   | Grandes Obras na Amazônia - Aprendizados e Diretrizes, FGV, 2018. <a href="http://bit.ly/2UgS8LI">bit.ly/2UgS8LI</a>   |
| <b>BID: Sector extractivo y sociedad civil</b>                         | Níveis “colaboração” e “aliança” na relação entre empresas e comunidades para fins de desenvolvimento local. | Sector extractivo y sociedad civil: Cuando el trabajo de comunidades, gobiernos e industrias es sinónimo de desarrollo, BID, 2018. <a href="http://bit.ly/2Fn1tLp">bit.ly/2Fn1tLp</a>  |
| <b>ONU - Princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos</b> | Princípios gerais de “Respeito” e “Reparação”  | A responsabilidade Corporativa de Respeitar os Direitos Humanos: Um Guia Interpretativo. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. 2011. <a href="http://bit.ly/2WkmUUe">bit.ly/2WkmUUe</a>              |
| <b>ICMM - Indigenous People and Mining</b>                             | Parte 1, capítulos 2, 3 e 4 sobre engajamento, gestão de impactos e acordos                                  | Indigenous People and Mining - Good Practice Guide, ICMM, 2015. <a href="http://bit.ly/2FxoY5X">bit.ly/2FxoY5X</a>   |

Fonte: PTS, 2019



## 4. Mecanismos financeiros para repasse de recursos e possíveis linhas de atuação

Para os fins desta publicação, olhamos para mecanismo financeiro como **instrumentos para fortalecer o desenvolvimento territorial e gerar autonomia para comunidades locais**. Neste sentido, estes mecanismos podem ser estruturados de diferentes maneiras de acordo com os objetivos almejados. Pensando em uma atuação integrada, os recursos disponibilizados podem ser direcionados para o território de forma a montar uma rede de apoio e segurança visando a sustentabilidade de longo prazo não apenas dos investimentos realizados, mas também para garantir que capacidades e habilidades locais tenham tempo e um ambiente favorável para criarem raízes e comecem a dar frutos. A ideia é não apenas financiar uma ação pontual que se perderá após o fim dos aportes ou do projeto, mas estabelecer projetos estruturantes que possam ser deixados como legado para a comunidade local, orientando assim, a **criação de capacidades locais** para que a própria comunidade tenha **autonomia** e possa usar as habilidades e conhecimentos desenvolvidos em favor do território.

A pretensão é que diferentes mecanismos financeiros podem ser usados em diferentes etapas do desenvolvimento territorial de acordo com a maturidade do capital social e da capacidade institucional de cada território. Esses **mecanismos financeiros precisam ser pensados e constituídos com processos de governança** condizentes e adequados às realidades locais visando garantir: transparência, participação, autonomia local, bem como planejamento e gestão dos recursos, instigando, dessa forma, a sustentabilidade e inclusão financeira das comunidades.

Após o território e as comunidades já terem alcançado um nível de maturidade em termos de capacidades institucionais, abrem-se novas possibilidades para intervenções e projetos. A criação de fundos comunitários e a implementação de programas de transferência de renda preparam o território e o deixa apto a receber investimentos de impacto e microcrédito (bem como outras formas de recursos), por exemplo.

**Repassse de recursos por meio da criação de fundos comunitários:**

Fundos comunitários podem ser instrumentos de planejamento, de finanças e de gestão local com objetivo de fortalecer políticas de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, o mecanismo financeiro tipo Fundo é entendido como um instrumento territorial mais amplo, ou seja, como uma agenda comum que traz possibilidades financeiras de realização comunitária num contexto local. (PTS, 2019:9)

**Implementação de programas de transferência de renda:**

Vale destacar que programas de transferência de renda com foco comunitário podem ter finalidades diversas, para além do tradicional objetivo de combate à pobreza e desenvolvimento de capital humano. O objetivo do programa de transferência de renda pode ser pensado como apoio a um projeto macro e estruturante para o território em questão e até que o mesmo esteja consolidado, como por exemplo sustentar a comunidade até que outros projetos de geração de renda estejam estabelecidos e efetivamente gerando renda de forma sustentável para as famílias do determinado território. Dessa forma, o programa pode fazer parte de uma estratégia mais ampla para o desenvolvimento territorial e de capacidades dos seus moradores. É extremamente importante pactuar com as comunidades qual será o período e duração do programa de transferência de renda para evitar conflitos futuros.

**Linhas de microcrédito:**

As linhas de microcrédito podem servir como opção uma vez que as iniciativas locais estejam minimamente consolidadas e obtendo retornos financeiros suficientes para se autossustentar. Entre apoiadores e críticos do microcrédito, há aqueles que acreditam que o microcrédito é uma ferramenta poderosa para aliviar a pobreza, com capacidade para gerar trabalho autônomo (além de promover a igualdade de gênero ao fortalecer negócios geridos por mulheres) e aqueles que argumentam que o microcrédito poderia condicionar os pobres a um ciclo de empréstimos que acaba por prejudicá-los ainda mais. Por isso, avaliar a maturidade e capacidade institucional do território e das comunidades é imprescindível para garantir que o investimento e as linhas de microcrédito chegarão no momento oportuno para alavancar as potencialidades presentes nos negócios locais. Pode ser um diferencial trabalhar para capacitar negócios e seus empreendedores em processos de gestão ou similares visando aumentar as chances de sucesso dos empreendimentos.

**Investimento de impacto:**

Investimento de impacto procuram gerar, além de retorno financeiro, resultados socioambientais que sejam mensuráveis. Ou seja, buscam conciliar o retorno financeiro com a perspectiva de gerar impacto socioambiental positivo e quantificável. Da mesma forma que as linhas de microcrédito, investimentos de impacto devem ser considerados por negócios cuja maturidade e experiência já estejam mais consolidadas pois exigem uma estrutura mais complexa e sistematizada de gestão e com perspectiva de crescer a escala do empreendimento. Essa pode ser uma ferramenta poderosa de transformação se disponibilizada de forma responsável e com apoio de especialistas (para orientar e capacitar os empreendedores) em relação a possíveis riscos e oportunidades (investimentos trazem ambos ao negócio sendo desenvolvido) e com sistemas de monitoramento e avaliação de desempenho do negócio e seus impactos potenciais.

## 5. Fases e etapas da construção e implementação de programas de transferência de renda

Abaixo iremos detalhar as fases de cada etapa na implementação de um programa de transferência de renda comunitário. Essas fases e etapas não são limitadoras ou exaustivas no sentido de que podem ser adaptadas e expandidas de acordo com o contexto e necessidades locais, no entanto acreditamos que aqui está condensado o essencial no qual se basear.

| <i>Fases</i>                    | <i>Monitoramento / Etapas</i>   | <i>Princípios</i>   |
|---------------------------------|---|---|
| <b>Fase I<br/>Diagnósticos</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico integrado</li> <li>• Análise de tendência de impacto</li> </ul>  |       |
| <b>Fase II<br/>Preparação</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Primeira reunião informativa</li> <li>• Segunda reunião informativa</li> <li>• Consentimento</li> </ul>  |       |
| <b>Fase III<br/>Construção</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição do objetivo principal do programa</li> <li>• Definição do formato do programa</li> <li>• Definição dos beneficiários</li> <li>• Definição das condicionalidades</li> <li>• Verificação de condicionalidade</li> <li>• Estrutura do sistema de benefícios</li> <li>• Possibilidades de integração com outros programas</li> </ul> |                |
| <b>Fase IV<br/>Piloto</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pactuações sobre o piloto</li> <li>• Execução e ajustes</li> </ul>   |      |
| <b>Fase V<br/>Implementação</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regimento interno</li> <li>• Desenvolvimento</li> </ul>  |      |
| <b>Fase VI<br/>Conclusão</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Saída</li> </ul>   |       |

 Participação social

 Transparência e *accountability*

 Capacidades

 Autonomia

 Licença social para operar

 Planejamento

# Fase I - Diagnósticos

## 1. Diagnóstico integrado

Uma etapa essencial para desenvolver qualquer iniciativa é conhecer o contexto e o local no qual se pretende implementar uma intervenção. Essa etapa é de extrema relevância como um instrumento de construção de cenários, mapeamento de atores, oportunidades e riscos além de já traçar uma linha de base para conduzir avaliações de desempenho e impacto no futuro. Um diagnóstico integrado trabalha com a premissa de olhar o território como um todo em diversos aspectos que podem ser relevantes para a condução e implementação de um programa.

Utilizando critérios técnicos (coleta de dados primários e secundários) e participativos (com o envolvimento da comunidade neste acompanhamento), ele também pode ser uma ferramenta poderosa para aproximar e alinhar visões de diferentes atores sobre o território e seus desafios socioambientais. Um diagnóstico consistente, portanto, aporta não apenas dados e análises sobre o contexto, mas também já aponta para a construção de uma visão futura almejada e compartilhada pelos atores ali presentes.

### **Importante!**

- Realizar contato com as lideranças locais para validar o início do processo.
- Ao longo de todo o processo de construção e implementação de um PTR é fundamental reconhecer e envolver as populações minoritárias ou que possam estar em situação de vulnerabilidade no território. É importante que todos e todas se sintam representados e que possam colaborar na construção de um programa em comum e que aborde suas necessidades reais.

#### POPULAÇÕES MINORITÁRIAS OU EM ESTADO DE VULNERABILIDADE

*Diz respeito a todas as populações que podem estar de alguma forma em desvantagem no território mesmo que por razões distintas. Os principais públicos aos quais comumente se refere são populações indígenas, ribeirinhos, quilombolas, negro(a)s, mulheres, crianças/ jovens, idosos, pessoas com deficiência.*

## 2. Análise de tendências de impactos

Os estudos de impacto tem como objetivo mensurar mudanças, positivas e negativas, geradas a partir de uma determinada influência e identificar seus efeitos nas mais variadas dimensões e escalas. Com base nesses estudos é possível analisar impactos que possam estar em plena transcorrência e podem ser acelerados, retardados ou ainda que podem vir a ser iniciados a partir de um fato social específico, ou seja, que é uma tendência (PTS, 2019).

### Questões a serem levadas em consideração nas análises preliminares do território

Como sugestão, destacamos alguns pontos fundamentais que merecem ser discutidos e avaliados antes da implementação. Conduzir uma avaliação de cenário antes da intervenção é essencial para construção de um plano de ação consistente que guiará a construção do programa junto ao território:

| <i>Áreas fundamentais</i>     | <i>Perguntas norteadoras</i>  |
|-------------------------------|---|
| <b>Recursos orçamentários</b> | <i>Quanto custará a implementação do programa?<br/>Há recursos disponíveis? Por quanto tempo?</i>   |
| <b>Aspectos legais</b>        | <i>Quais são os prazos legais e políticos relevantes para o contexto?<br/>Há possibilidades de integrar ações com o Bolsa Família, por ex.?</i>   |
| <b>Equidade</b>               | <i>Como é constituída a população do território? As populações vulneráveis neste contexto estão representadas nos espaços de participação social? Como aproximá-los do programa?</i>  |
| <b>Recursos humanos</b>       | <i>Há equipe de profissionais disponível e com conhecimento técnico? Há programas de capacitação disponíveis? Será necessária a contratação de consultorias para apoiar o processo de elaboração e implementação do programa?</i> |
| <b>Atores envolvidos</b>      | <i>Quais são os atores que precisam ser envolvidos? Em quais estágios eles devem ser envolvidos? Como facilitar seu engajamento? Se houver, quais são os parceiros na administração municipal?</i>                                |
| <b>Governança</b>             | <i>Como será o espaço de tomada de decisão? Está baseada nos princípios de transparência, participação, accountability, equidade?</i>   |
| <b>Mitigação de riscos</b>    | <i>O que pode dar errado? Há recursos para lidar com imprevistos no projeto?</i>  |

Para o envolvimento dos atores locais na co-construção do processo podem ser aplicadas desde o início Metodologias Participativas: instrumentos e abordagens que garantem participação de diversos atores de um território em processo coletivo.

## Fase II - Preparação

### 3. Primeira reunião informativa

**Objetivo(s)** Introduzir o tema pela primeira vez. Não há nenhuma deliberação a ser feita, no máximo uma consulta sobre o interesse da comunidade por esse tipo de ferramenta. É extremamente importante apresentar do que se trata um programa de transferência de renda neste contexto específico para alinhar expectativas desde o princípio, evitando, assim, conflitos futuros. Para isso, é necessário transparência e diálogo construtivo com os diversos atores da comunidade.

**Resultado(s)** Pactuar uma próxima reunião, com maior participação da comunidade local. • Construir um espaço de diálogo participativo e de confiança entre as partes envolvidas.

**Público(s)** Pode se restringir às principais lideranças. É uma fase inicial para informar as lideranças que deverão comunicar o que foi apresentado para a comunidade.

**Perguntas norteadoras** *O que é? Como funciona? • Seria interessante para a comunidade? Por quê? • Como poderia ser o processo de construção de um programa comunitário?*

**O que evitar** Nesta etapa, deve-se evitar fazer comprometimentos que não podem ser garantidos.

**Importante!**

- Apresentar a proposta de forma transparente e objetiva para evitar futuros conflitos e criar uma relação de confiança.
- Envolver representantes de todas as populações (minoritárias e em situação de vulnerabilidade) presentes no território.

## 4. Segunda reunião informativa

**Objetivo(s)** Ampliar o público e aprofundar o tema. Não há nenhuma deliberação a ser feita, mas sim uma expressão de interesse registrada em ata. Fortalecer vínculo e relação de confiança com a comunidade.

**Resultado(s)** Pactuar uma próxima reunião em assembleia para consentimento da comunidade. • Lideranças bem informadas e com expectativas alinhadas.

**Público(s)** Todas as lideranças, principais atores locais e membros da comunidade. Deve-se ter um olhar especial para garantir a participação de representantes de populações minoritárias ou em situação de vulnerabilidade.

**Perguntas norteadoras** *Revisitar todos os tópicos da primeira reunião. • Quais critérios precisariam ser definidos (ver fase de construção) e avaliados? • Queremos avançar nessa construção?*

**O que evitar** Deve-se evitar fazer comprometimentos que não podem ser garantidos nesta etapa.

### **Importante!**

- Apresentar a proposta de forma transparente e objetiva para evitar futuros conflitos e criar uma relação de confiança.
- Envolver representantes de todas as populações (minoritárias e em situação de vulnerabilidade) presentes no território.

## 5. Consentimento

**Objetivo(s)** Ser informativa e de consentimento. Esta fase se relaciona com a importância da **Licença Social para Operar (LSO)** e com o apoio das partes ao projeto em si, essencial para legitimar a implementação e garantir a sustentabilidade a longo prazo do programa.

**Resultado(s)** Consentimento da comunidade e criação de protocolo para os próximos passos. • População bem informada e com expectativas alinhadas sobre próximos passos para início da construção do programa.

**Público(s)** O mais amplo possível, especialmente populações minoritárias e em situação de vulnerabilidade. Importante a participação de gestores e equipes devido à sensibilidade do tema, com possibilidade de afetar a relação com o território.

**Perguntas norteadoras** *Revisitar todos os tópicos da etapa anterior.* • *Como será o processo de construção do programa?* • *Há consentimento?*

**O que evitar** É imperativo que o processo não seja controlado ou que beneficie uma parte em detrimento de outra de forma extremamente desigual, o que levaria a possíveis conflitos e riscos à execução bem sucedida do programa.

**Importante!**

• Estabelecer uma **dinâmica de desenvolvimento eficiente e equânime**, pensando na sustentabilidade de longo prazo do programa.

# Fase III - Construção

## 6. Definição do objetivo principal do programa

**Objetivo(s)** Definição do recorte do programa. Alinhamento ao contexto local e às necessidades da população. Construção de consenso quanto ao objetivo principal. A definição do objetivo do programa é de extrema importância pois guiará a definição dos beneficiários (quem é elegível a participar ou não do programa).

**Resultado(s)** Objetivos do programa claramente definidos e alinhados com o contexto e principais necessidades identificadas pela população local. • Encaminhamentos para o próximo encontro.

**Público(s)** O mais amplo possível. De preferência com espaço de escuta para grupos em situação de vulnerabilidade. Importante a participação de gestores e equipes devido à sensibilidade do tema, com possibilidade de afetar a relação com o território.

**Perguntas norteadoras** *É um programa voltado para a redução da pobreza ou com fins redistributivos? • Quais são as necessidades e características locais que merecem atenção? • Há demandas locais mais específicas e setoriais (acesso à educação, algum serviço etc)? Há planos da prefeitura previstos ou em andamento para sanar essas demandas específicas? • É possível usar o programa como complementar para fortalecer boas políticas já em andamento?*

**O que evitar** Que o processo não seja controlado ou que beneficie uma parte em detrimento de outra, o que levaria a possíveis conflitos e riscos à execução bem sucedida do programa.

### Importante!

• **Conhecer o território** e as reais necessidades das populações locais facilitará no alcance da definição dos objetivos. Neste sentido, um bom **diagnóstico territorial** será um diferencial. • Também é interessante entender como as demandas estão relacionadas com as **políticas públicas e acesso a serviços públicos** locais.

*Os objetivos de um programa devem orientar quem será selecionado como beneficiário: "Se os objetivos se concentram na pobreza, os lares ou indivíduos em situação de pobreza são os beneficiários ideais do programa. (...) Se o investimento em capital humano é o foco principal do programa, os indivíduos que mais se beneficiariam de um melhor investimento em capital humano (ou que poderiam proporcionar o maior benefício para a sociedade) - geralmente as crianças - são os escolhidos (Garcia & Moore, 2012:75)*

## 7. Definição do formato do programa

**Objetivo(s)** Apresentar as opções de formato do programa, pensar em qual será o público beneficiário, se será um programa com ou sem condicionalidades e se há sustentabilidade e condições para tal.

**Resultado(s)** Primeira definição do formato do programa. Público consciente em relação às possibilidades de formato e seus aspectos positivos e negativos.

- Encaminhamentos para o próximo encontro.

**Público(s)** O mais amplo possível. Importante a participação de gestores e equipes devido à sensibilidade do tema, com possibilidade de afetar a relação com o território.

**Perguntas norteadoras** *Qual será o público atendido? Quais são os públicos prioritários ou vulneráveis no território? • Quais os prós e contras de um programa com ou sem condicionalidades para se alcançar os objetivos estabelecidos? • Será com ou sem condicionalidade? Se a opção for com condicionalidades, há sustentabilidade orçamentária, recursos humanos e tecnológicos disponíveis para o monitoramento e sistema de verificação? • Como será o financiamento do programa?*

**O que evitar** Apressar a decisão sobre o formato. Deve-se assegurar que as partes envolvidas e a população estejam bem informadas e seguras com a decisão tomada. Caso necessário, realizar mais de uma reunião para consolidar as posições.

### **Importante!**

- Essa é possivelmente a **etapa mais importante do processo pois definirá os aspectos centrais** do desenho do programa de transferência de renda. Uma vez definido o formato, os demais parâmetros serão baseados nas definições sobre beneficiários e condicionalidades. • Averiguar se a **disponibilidade orçamentária** é suficiente para sustentar o formato do programa selecionado pelo tempo previsto.

*Programas de transferência de renda podem ser concebidos de duas formas:*

- *Sem condicionalidades: atendem todos os beneficiários elegíveis e registrados.*
- *Com condicionalidades: atendem apenas beneficiários que tenham cumprido as condições pré-estabelecidas*

*Optar por um ou outro parte da avaliação dos objetivos que guiam a implementação, disponibilidade de recursos e focalização do público.*

## 8. Definição dos beneficiários

**Objetivo(s)** Definir qual será o recorte de beneficiários e critérios de elegibilidade (quem será atendido) para participar do programa.

**Resultado(s)** Definição do público beneficiário. • Encaminhamentos para o próximo encontro.

**Público(s)** O mais amplo possível. Importante a participação de gestores e equipes devido à sensibilidade do tema, com possibilidade de afetar a relação com o território.

**Perguntas norteadoras** *Há algum conflito comunitário ou de relacionamento entre atores mapeados anterior à este processo? • Quais serão os critérios de elegibilidade? • Qual o custo orçamentário de acolher um número maior de beneficiários? • Qual o risco e custo social da eclosão de conflitos e ressentimentos que afetarão a vida comunitária (pela restrição de elegibilidade)? • Haverá recorte de idade, gênero, etc? • Quem receberá a transferência (chefe de família, mãe, jovem)?*

**O que evitar** Em comunidades pequenas vale pesar os custos políticos e possíveis conflitos internos ao excluir alguns poucos membros que poderiam ser considerados como não elegíveis ao programa. Por se tratar de um olhar para o desenvolvimento territorial integrado, talvez faça mais sentido acolher alguns indivíduos ou famílias a mais no programa do que gerar desigualdades em um contexto já vulnerável.

### **Importante!**

A discussão sobre critérios de elegibilidade deve abranger tanto aspectos de **variáveis socioeconômicas** (foco na pobreza, extrema pobreza e/ou outros grupos em situação de vulnerabilidade) quanto de **variáveis demográficas** (se incluirá todas as famílias ou apenas aquelas com crianças, que são as mais necessitadas de incentivo para desenvolvimento de capital humano, por exemplo). • É preciso considerar o **equilíbrio entre o tamanho da população a ser atendida e o valor da transferência**. Como os recursos são finitos, quanto maior a transferência, menor a capacidade de atender muitas famílias; se a transferência for menor, poderá abarcar mais famílias no programa.

*Todos os programas lidam com uma parcela de erros de exclusão de beneficiários, quando beneficiários elegíveis não são admitidos no programa, e/ou erros de inclusão de beneficiários, quando um programa fornece benefícios a uma pessoa inelegível.*

## 9. Definição das condicionalidades\*

\* Caso opte-se por um programa de transferência de renda condicionada

**Objetivo(s)** Definir quais serão as condicionalidades aplicadas ao programa.

**Resultado(s)** Definição das condicionalidades e recursos disponíveis construídos nos passos anteriores. Condicionalidades alinhadas ao objetivo do programa previamente estabelecidos. • Encaminhamentos para o próximo encontro.

**Público(s)** O mais amplo possível. Importante a participação de gestores e equipes devido à sensibilidade do tema, com possibilidade de afetar a relação com o território.

**Perguntas norteadoras** *O objetivo da condicionalidade será apenas garantir o acesso aos serviços públicos (como no caso da maioria dos programas de transferência de renda)? • Ou algo mais específico, como combater a desnutrição ou diminuir a incidência de um determinado comportamento? • O que deve ser monitorado? Como?*

**O que evitar** Escolher condicionalidades que sejam difíceis de averiguar e monitorar e/ou que fiquem sujeitas a interpretações subjetivas, pois exigem sistemas mais complexos (e custosos) de monitoramento.

### **Importante!**

- A função das condicionalidades é **estimular comportamentos que se quer desenvolver** entre os beneficiários (como aumentar a frequência escolar ou vacinação). O recebimento do benefício fica atrelado ao cumprimento das condicionalidades. Esse formato de programa possui uma **estrutura mais robusta e complexa** (portanto mais custosa), já que pressupõe instâncias de verificação do cumprimento das condicionalidades.
- A **escolha das condicionalidades** deve considerar: 1 - Que todo(a)s beneficiário(a)s tenham a chance de cumprir as condicionalidades; 2- Capacidade de monitoramento (objetivas e fáceis de medir) e de fácil entendimento para os beneficiários; 3- Alinhamento aos objetivos do programa; e 4 - Se a condicionalidade cobra o uso de certos serviços então todo(a)s beneficiário(a)s devem conseguir acessar o serviço (não deverá ser excluído do programa caso o serviço não esteja disponível ou acessível onde ele mora).

*“Condicionalidades são os compromissos cobrados pelo estado (ou ator implementador do programa) e assumidos pelos beneficiários ao entrar e para se manter no programa de transferência de renda. (...) O não cumprimento das condicionalidades pode acarretar em penalidades para a família quanto ao recebimento do benefício (PTS(1), 2019:15).*”

## 10. Verificação de condicionalidade\*

**Objetivo(s)** Definir quais serão os meios de verificação do cumprimento das condicionalidades e recursos (orçamentários e humanos) necessários.

\* Caso opte-se por um programa de transferência de renda condicionada

**Resultado(s)** Definição dos meios de verificação das condicionalidades e definição dos recursos disponíveis construídos nos passos anteriores.  
Encaminhamentos para o próximo encontro.

**Público(s)** O mais amplo possível. Importante a participação de gestores e equipes devido à sensibilidade do tema, com possibilidade de afetar a relação com o território.

**Perguntas norteadoras** *Qual seria o sistema de verificação e conformidade? • Qual a frequência do monitoramento? • Como será realizado (instrumentais e quem será o responsável)? • Quais as penalidades no caso de não conformidade? • Qual será o custo de construção e implementação (contratação e treinamento de pessoal + burocracia)?*

**O que evitar** Suspensão dos benefícios de forma prematura. A falha em cumprir com a condicionalidade pode significar maior estado de vulnerabilidade e não, necessariamente, descomprometimento com o programa indicando que aquele beneficiário necessita de mais atenção.

### **Importante!**

A frequência da verificação da conformidade pode alterar de acordo com as condicionalidades escolhidas e pela capacidade de verificação (operacionalização).

#### CICLO DE VERIFICAÇÃO DE CONDICIONALIDADE

*Este ciclo pode ser dividido nas seguintes fases:*

- 1. conformidade (período em que os beneficiários cumprem as condicionalidades regularmente),*
- 2. documentação (fase de captura das informações e registro pelo programa), e*
- 3. repercussão (período de pagamento das transferências ou aplicação das consequências do descumprimento" (PTS(1), 2019:27).*

## 11. Estrutura do sistema de benefícios

**Objetivo(s)** Definir qual será a estrutura do sistema de benefícios (valor do benefício, frequência do pagamento, mecanismo para pagamento).

**Resultado(s)** Definição do valor do benefício, da periodicidade de pagamentos, do período de duração do programa e do mecanismo de pagamento.  
Encaminhamentos para o próximo encontro.

**Público(s)** O mais amplo possível. Importante a participação de gestores e equipe técnica/especialistas para orientar sobre questões específicas.

**Perguntas norteadoras** *Qual o parâmetro de definição do valor dos benefícios? Será pago por indivíduo ou família? Será um valor único ou variável dependendo da formação familiar? • O valor será definido pela disposição orçamentária ou por uma linha pré-estabelecida? • O que o contexto local e a própria comunidade sinalizam como uma renda justa? • Qual o período de duração? Qual a frequência do pagamento? • Qual será o mecanismo de pagamento? • Qual o custo do meio de pagamento definido? • Qual o acesso dessa população aos meios de pagamento? • Em localidades remotas, quais são os empecilhos para acessar os benefícios?*

**O que evitar** O valor do benefício pode impactar diretamente nos resultados alcançados pelo programa. Corre-se o risco de não atingir o objetivo principal do programa se o valor for muito pequeno em relação às necessidades básicas da família.

### **Importante!**

O benefício pode ser **único** (valor fixo) **ou composto** (vários benefícios de acordo com a composição da família, crianças, idosos...). Quanto mais complexo o sistema, maior capacidade operacional ele exigirá. Como base para a definição do valor, podem ser usadas as linhas de pobreza e pobreza extrema e até mesmo o salário mínimo ou tentar calcular o valor que oportuniza a participação do público alvo – como exemplo a renda familiar perdida, pois as crianças começaram a frequentar a escola ao invés de trabalhar. • É essencial considerar as **restrições orçamentárias** para a sustentabilidade do programa (se houver um teto orçamentário predeterminado, o valor e a quantidade média de transferências acaba por ser determinado por essas restrições impostas ao programa. • O contexto também precisa ser levado em consideração, pois influencia no formato do mecanismo de pagamento (áreas rurais ou remotas ainda sofrem mais com acesso a meios de pagamentos).

## 12. Possibilidades de integração com outros programas\*

\* Não se aplica a todas as comunidades

**Objetivo(s)** Mapear as possibilidades da integração com outros programas sendo implementados na região e que sejam complementares (podem ser programas de transferência de renda locais/nacionais ou de outros tipos, como de formação profissional, por exemplo).

**Resultado(s)** Mapeamento de programas e articulação com o poder público local. Primeiros passos para possível parceria entre programas. Encaminhamentos para o próximo encontro.

**Público(s)** Lideranças e gestores envolvidos no projeto. Consulta aos beneficiários.

**Perguntas norteadoras** *Seria uma modalidade de co-gestão desejável? • Qual é o status de articulação e relacionamento entre os atores municipais para a integração do programa e para que tenha sustentabilidade com troca de gestão municipal? • Há possibilidade de realizar um acordo com o município para complementar o programa ao Bolsa Família? (aplicado no caso da realidade brasileira)*

**O que evitar** Evitar que a decisão sobre a parceria com programas e políticas públicas seja feita unilateralmente.

### **Importante!**

É importante conhecer as demandas dos beneficiários para garantir sustentabilidade e sucesso da parceria e adesão do mesmos aos programas.

#### POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO AO BOLSA FAMÍLIA

*Vale explorar a possibilidade de integrar o programa de transferência de renda local ao Bolsa Família. Essa parceria abriria uma série de oportunidades como junção das condicionalidades e compartilhamento dos mecanismos de pagamento. Porém, ela “fica condicionada a uma série de articulações e negociações no nível municipal bem como junto ao governo federal. É necessário analisar mais a fundo os mecanismos disponíveis bem como a vontade política local para via*

## Fase IV – Piloto\*

### 13. Pactuações sobre o piloto

\* *Piloto se refere a uma fase de teste do programa no qual ele começa a ser implementado, porém ainda está sujeito a avaliação e ajustes subsequentes.*

**Objetivo(s)** Pactuar as próximas etapas. Revisar os parâmetros definidos até então para construção do programa.

**Resultado(s)** Plano para execução do piloto, com valores e cronograma definido. Desenho do programa revisado e pronto para rodar o piloto.

**Público(s)** Gestores, representantes e lideranças locais. Processo de consulta à comunidade.

**Perguntas norteadoras** *Quais serão as especificidades em relação ao modelo geral? Qual será o calendário do piloto?*

**O que evitar** Deve-se evitar fugir dos parâmetros acordados na fase de construção do programa. Qualquer alteração identificada como necessária deve ser comunicada à comunidade e devidamente explicada ao público e potenciais beneficiários engajados na elaboração do programa.

**Importante!**

Importante estabelecer um calendário ou cronograma para execução do piloto bem como para análise e avaliação do andamento do projeto. Essa fase não pode ser muito curta a ponto de não conseguir testar apropriadamente os mecanismos desenhados bem como não pode se estender por demais a ponto de prejudicar a futura implementação do programa. Uma comunicação direta e clara com as comunidades é importante para que não se crie expectativas em relação ao processo como um todo.

## 14. Execução e ajustes

**Objetivo(s)** Executar e ajustar o programa piloto. Revisar os parâmetros definidos até então para construção do programa. Identificar problemas ou incongruências no desenho do programa e pensar em possíveis soluções.

**Resultado(s)** Ajustes finais para implementação do programa.

**Público(s)** Gestores, especialistas, equipe técnica e lideranças locais.

**Perguntas norteadoras** *O que funcionou? • O que não funcionou? • Quais ajustes serão necessários e possíveis? • Quais os prazos de implementação dos ajustes?*

**O que evitar** Deve-se evitar fugir dos parâmetros acordados na fase de construção do programa. Qualquer alteração identificada como necessária deve ser comunicada à comunidade e devidamente explicada ao público e potenciais beneficiários engajados na elaboração do programa.

**Importante!**

Esta etapa é fundamental para corrigir rumos e implementar aprimoramentos visando um programa bem sucedido e alinhado com seus objetivos.

## Fase V - Implementação

### 15. Regimento interno

Essa etapa consolida as regras e determinações construídas de forma participativa por gestores, comunidade, lideranças e especialistas e após ajustes e avaliação da fase do piloto.

**Objetivo(s)** Criar um conjunto de documentos normativos e operativos que irão orientar a atuação, limites, direitos e deveres de cada parte envolvida no programa. Esses documentos como Código de Conduta e Ética, Política de Governança e Manual Operacional garantem a transparência e consolidam a atribuição de responsabilidades bem como a estrutura e regras do programa.

**Resultado(s)** Código de Conduta e Ética, Política de Governança e Manual Operacional criados e divulgados publicamente para parceiros e partes interessadas.

**Público(s)** Gestores e equipe responsável pela execução do programa. Comunidade local, lideranças, beneficiários e membros da sociedade em geral que possam se interessar pelo funcionamento e regras do programa.

**Perguntas norteadoras** *Quais são as regras acordadas para o programa? • Quem são os responsáveis por cada etapa? • Quais os deveres e direitos de beneficiários e implementadores? • Quais serão os períodos para avaliação? • Como serão os processos de ajustes?*

**O que evitar** Documento muito longos e complicados. O texto deve ser objetivo e de fácil entendimento pelas populações locais.

**Importante!**

Os documentos elaborados devem ser **divulgados publicamente** e apresentados aos parceiros e comunidades locais com espaço para sanar dúvidas e ouvir sugestões e críticas. Seria interessante que o programa estabelecesse um sistema de **ouvidoria** sobre possíveis falhas e desvios em sua implementação.

## 16. Desenvolvimento

Após avaliação e os ajustes considerados necessários ao desenho do programa na fase de piloto e de construção dos documentos do regimento interno, o programa está pronto para ser implementado nas comunidades e territórios locais.

**Objetivo(s)** Implementar e desenvolver o programa de forma efetiva nas comunidades e territórios de interesse.

**Resultado(s)** Programa rodando de forma eficaz e caminhando para alcançar os objetivos e metas estabelecidos.

**Público(s)** Beneficiários sendo atendidos pelo programa, gestores e lideranças locais.

**Perguntas norteadoras** *Quais áreas precisam de mais atenção na hora da implementação?*  
• *O que foi apontado no piloto como mais crítico?* • *Todos os elementos desenhados estão sendo implementados?* • *Ainda há grupos com dúvidas sobre o processo?*

**O que evitar** Desvios de rota que possam impactar negativamente a relação com a comunidade e beneficiários e/ou os objetivos principais do programa.

### **Importante!**

Seguir as regras e procedimentos estabelecidos, porém ter margem para ajustes finos considerados relevantes para a boa condução do programa visando o cumprimento de seus objetivos principais.

## Fase VI - Conclusão

### 17. Saída

A saída do território é um dos momentos mais críticos do programa. É preciso planejar um período de transição de forma transparente e inclusiva para que os beneficiários e a comunidade local estejam cientes e preparados para seguir adiante com os aprendizados e capacidades adquiridas ao longo da implementação do programa.

**Objetivo(s)** Concluir as operações do programa de forma responsável e planejada. Conduzir avaliação para medir os impactos causados pelo programa e suas intervenções.

**Resultado(s)** Plano de saída elaborado e comunicado. Programa finalizado de maneira responsável. • Avaliação de impacto conduzida e reportada para comunidades, beneficiários e outras partes interessadas.

**Público(s)** Gestores, especialistas, consultores de avaliação, lideranças locais e consulta aos beneficiários.

**Perguntas norteadoras** *A conclusão do programa foi comunicada, discutida e planejada antecipadamente com os atores relevantes e beneficiários do programa? • O plano de saída está sendo respeitado? • O que deu certo? O que não deu certo? • O que poderia ter sido feito diferente?*

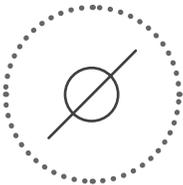
**O que evitar** Deve-se evitar concluir o programa de forma abrupta e abandonar o território sem realizar um período de transição planejado.

**Importante!**

Compartilhar aprendizados e a lições aprendidas é essencial para que o conhecimento seja disseminado e outros possam aprender com as falhas anteriores evitando assim que elas se repitam.

# Monitoramento e Avaliação

Juntamente com as cinco fases de elaboração do programa de transferência de renda é importante conduzir um acompanhamento **sistematizado** da implementação do programa para fins de registro da experiência e de seus impactos na comunidade. Tratando-se de uma experiência inovadora - cuja fonte das transferências pode ter origem privada - o acompanhamento da construção e implementação por meio de um sistema de **monitoramento** (indicadores de processo) e **avaliação** (indicadores de impacto) é essencial para compartilhar os resultados além de permitir que esse modelo seja reproduzido em outros contextos fornecendo informações importantes para orientar futuros desenhos de programas similares.



## Monitoramento

*Transversal ao longo da implementação do programa*

Deverá acompanhar o andamento das intervenções realizadas em cada etapa e o cumprimento das atividades e objetivos específicos apontados. Esse acompanhamento sistemático e continuado possibilitará a visualização do avanço das ações e das mudanças provocadas pelo projeto e suas atividades. Implica em acompanhar o projeto ao longo de sua trajetória e deve focar em informações essenciais e estratégicas para efetuar ajustes enquanto se implementa o projeto. O foco são as informações necessárias para garantir o bom andamento do projeto.



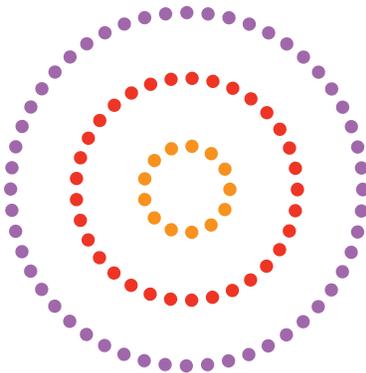
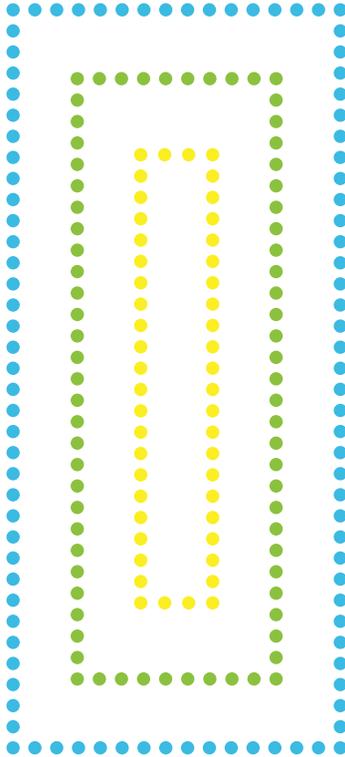
## Avaliação

*Focada em dois momentos cruciais: após período de teste com o piloto e no período de conclusão do programa*

O processo de avaliação deverá focar em resultados globais alcançados pelo programa. Esses resultados poderão sofrer interferência direta ou indireta das ações propostas

no projeto, porém o processo de avaliação deverá ser capaz de garantir, com um grau elevado de confiança, que as mudanças identificadas ao final de cada fase de avaliação tenham ocorrido graças à intervenção realizada pelo programa. Vale destacar que a avaliação raramente avalia o programa como um todo, em geral ela é focada em uma área destacada como prioritária, viável (em termos de custo e acesso a informação) e passível de ação.

Fornecerá informações importantes que poderão ser utilizadas para orientar o desenho de outros programas bem como podem trazer insumo para comunicação de ações e para a prestação de contas. Além de apresentar como programas de transferências de renda podem ser, adaptados, aplicados e desenvolvidos em certos contextos para atingir as metas pretendidas.



## 6. O que não esquecer!

A implementação de um programa de transferência de renda não é simples e nem deveria ser. Ela é repleta de etapas e considerações a serem feitas em cada fase, pois se trata de um programa desenhado e ajustado para a realidade da comunidade na qual ele se dará. Ele é focalizado na população que visa atender e, uma vez em funcionamento, tem o potencial para transformar o território onde se encontra e mudar a qualidade de vida da população que atende. Para ajudá-los nesta empreitada, destacamos pontos que não podem ser esquecidos:

### **Envolvimento comunitário na implementação do programa**

Programas de transferência de renda podem promover o envolvimento comunitário em todas as etapas do processo. A participação ativa da comunidade não é apenas bem vista. Ela passa a ser essencial para o sucesso na implementação dos programas por apoiar:

- a identificação e seleção de potenciais beneficiários
- a coleta de dados territoriais
- a verificação de informações sobre os beneficiários
- a distribuição do dinheiro
- o monitoramento do uso de dinheiro dos beneficiários (mesmo em transferências incondicionais)
- a função de agentes de territórios para tratar de sugestões, queixas, mobilizações

Embora o envolvimento da comunidade possa suscitar preocupações sobre a gestão das transferências de renda, ele tem sido indispensável para alguns programas de referência no mundo. Quando corretamente gerenciado, o envolvimento da comunidade pode reduzir os custos, melhorar a implementação e aprimoramento de sistemas desse tipo (Garcia & Moore, 2012:5).

No Brasil, o Programa Territórios Sustentáveis já utiliza essa abordagem para construção dos Planos de Vida - um plano de gestão do território, construído com a participação de toda a comunidade, é um planejamento estratégico de longo prazo (10 a 20 anos) da comunidade para a comunidade, abordando grandes linhas, temas e prioridades - de comunidades quilombolas como uma etapa da implementação do Fundo Quilombola (para saber mais veja a publicação “Fundo Quilombola: um novo modelo de gestão territorial”, PTS, 2019).

### **Consolidação de espaços de diálogo**

O programa trabalhará as fragilidades de populações já em estado de vulnerabilidade. Uma escuta sensível e sincera em relação às suas dificuldades e abertura para que possam contribuir para a solução destes problemas são diferenciais para demonstrar inclusão e construir confiança. Problemas sociais complexos exigem a construção de diálogo para consolidar parcerias duradouras e superar conflitos que ameacem o sucesso do programa. A cultura de paz e não violência devem ser valores essenciais nesse processo.

### **Compartilhar aprendizados**

Essencial para que o conhecimento seja disseminado e outros possam aprender com as falhas anteriores, evitando, assim, que elas se repitam. Mostrar como se deu a evolução do programa com seus ônus e bônus pode ser desafiador, já que poucos estão dispostos a se abrir para receber críticas e demonstrar abertamente onde e quais erros cometeram ao longo do percurso. Um processo bem estruturado de monitoramento e avaliação pode ajudar a contar essa história de forma sistematizada e empática de forma a mitigar críticas mais contundentes. Compartilhar aprendizados permite a construção de conhecimento compartilhado e, possivelmente, de redes dispostas a se apoiarem na troca de experiências.

### **Coordenação com políticas públicas**

Ações coordenadas com os governos e parceiros locais podem trazer inúmeros benefícios ao programa de transferência de renda comunitário. Em geral, municípios já possuem estruturas e sistemas que podem ser compartilhados e estimulados (e até mesmo aprimorados) pela parceria evitando que recursos sejam gastos e desperdiçados na criação de ações e atividades que já são de alguma forma conduzidas por programas pré-existentes parceiros locais. Podemos citar como exemplo a vinculação de programas de transferência de renda com programas de geração de renda bem como outros programas sociais. Estes tipos de programa são complementares.

### **Temáticas complementares**

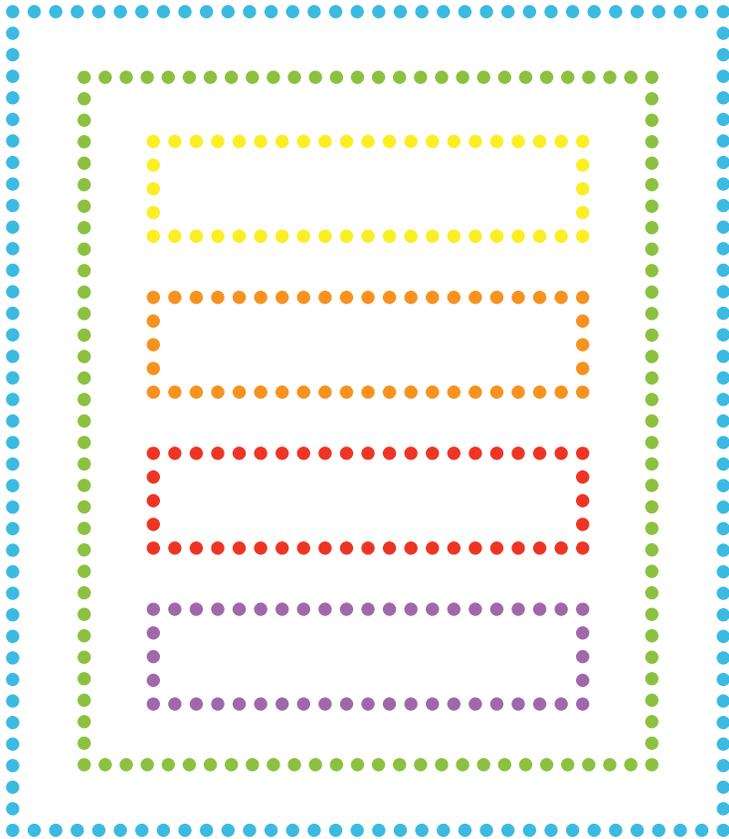
Também é estratégico para que o programa seja bem sucedido, a articulação e coordenação com temáticas que sejam complementares às necessidades, desafios e interesses identificados como relevantes no contexto do território. Por exemplo, a comunidade em questão pode ter demandas sobre melhorias nas área de saúde, saneamento, capacitação profissional ou até mesmo a necessidade de abordar e trabalhar questões de gênero, segurança pública e etc. Vale mencionar novamente que algumas dessas temáticas podem demandar aproximação e coordenação com políticas públicas e outros atores locais (como organizações da sociedade civil, cadeias produtivas e do setor privado).

### **O território possui seu próprio tempo**

Cada território, dependendo de suas características e contextos, possui seu próprio tempo para amadurecer. Territórios com capacidades institucionais mais consolidadas e que já possuem redes e mobilizações próprias, possivelmente reagirão mais rapidamente aos investimentos e esforços iniciais aplicados. No entanto, cabe destacar que o objetivo é de longo prazo e que criar estruturas funcionais, sadias e que atendam aos seus propósitos será mais valioso do que obter respostas imediatas e efêmeras. É fundamental ter paciência na implementação de um programa que atua com diversos atores de diferentes setores, interesses e de níveis socioeconômicos. E, ao mesmo tempo, é necessário estar vigilante para não perder o *timing* de oportunidades que possam surgir. Será preciso um processo constante de leitura do ambiente e checagem com parceiros para compreender se é tempo de fomentar mudanças ou de se adaptar a elas.

### **Populações vulneráveis**

O termo vulnerabilidade se refere a grupos ou indivíduos que estão fragilizados (tanto jurídica, política quanto socioeconomicamente) na proteção ou na garantia de seus direitos. Populações minoritárias ou em estado de vulnerabilidade diz respeito a todas populações que estão em desvantagem no território, mesmo que por razões distintas. Os principais públicos aos quais, comumente, se refere são populações indígenas, ribeirinhos, quilombolas, negro(a)s, mulheres, crianças/jovens, idosos e pessoas com deficiência. Pela multidimensionalidade do território e de suas complexidades, é comum se deparar com desafios sociais e estruturantes que englobem e impactem mais fortemente essas populações. Por isso, vale destacar a importância de procurar engajar e atuar com essas populações. Além de, provavelmente, constituírem a população mais carente de programas e políticas sociais, também trazem em si grande potencial de transformação social de comunidades e territórios.



## Referências bibliográficas

GARCIA, M. & MOORE, C. 2012. *The cash dividend: the rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa*. Washington DC: World Bank.

Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2246>

PNUD. *Plataforma Agenda 2030*. 2015.

Disponível em <http://www.agenda2030.com.br>

PTS (1) - PROGRAMA TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS. *Programas de transferência de renda do desenho à implementação*. 2019.

Disponível em: <http://ecam.org.br/categoria/publicacoes/>

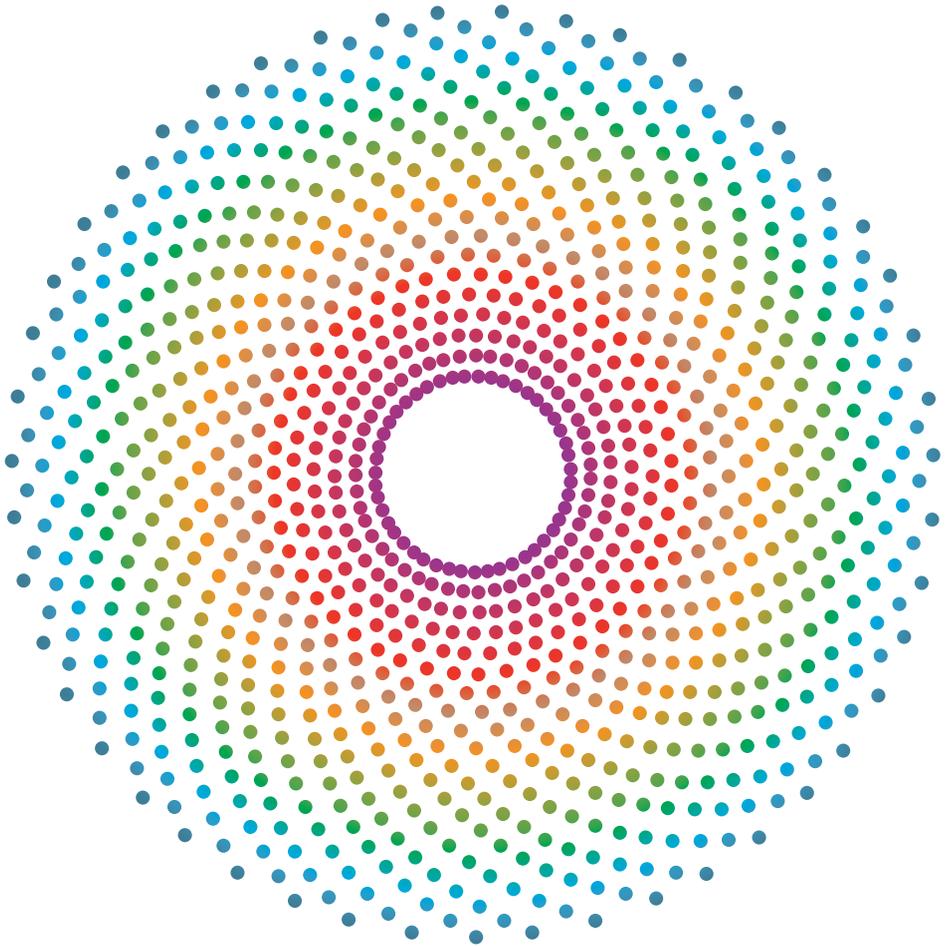
PTS (2) - PROGRAMA TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS. *O Fundo Quilombola um novo modelo de gestão territorial*. 2019.

Disponível em: <http://ecam.org.br/categoria/publicacoes/>

PTS (3) - PROGRAMA TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS. *Guia para a construção e implementação comunitária de Programas de Transferência de Renda*. 2019.

Disponível em: <http://ecam.org.br/categoria/publicacoes>





Copyright © 2020 de Equipe de Conservação da Amazônia (Ecam)  
Todos os direitos reservados.



**TERRITÓRIOS  
SUSTENTÁVEIS**  
GESTÃO INTEGRADA NA AMAZÔNIA

