

COMUNICAÇÃO, DIÁLOGO, CONCILIAÇÃO

DTPN

**MAIS QUE UM MÉTODO, UMA ESTRATÉGIA DE
INTEGRAÇÃO E INTERAÇÃO**



DTPN DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO E NEGOCIADO

Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO

Departamento de Desenvolvimento Sustentável

Divisão de Desenvolvimento Rural

Serviço de Regimes Fundiários (SDAA)

Editor responsável: Paolo Groppo

Edição: Marianna Bicchieri


Fotografias: FAO

Colaboraram neste trabalho:

Preparação de texto: Clara Pugnaroni

Revisão: Clemente Raphael Mahl

Design gráfico: Leandro Anhelli



**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A
AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO – FAO
DIVISÃO DE DESENVOLVIMENTO RURAL**



DTPN. ECOS DO MUNDO

Diálogo e negociação, diálogo e inclusão, diálogo e participação, diálogo e desenvolvimento. Essas expressões permearam todas as resoluções da Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR), convergindo ao entendimento do diálogo como ação fundamental para garantir o progresso na concretização do desenvolvimento rural dos povos.

No momento em que o mundo, mais do que nunca, valoriza o princípio do diálogo como solução para conflitos, inclusive agrários, a metodologia de Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado (DTPN), desenvolvida pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), assume grande relevância. O elemento-chave da estratégia DTPN é, justamente, ser um processo facilitador da conquista do desenvolvimento territorial rural, através da negociação, da participação e do diálogo. A partir do estabelecimento de parcerias internacionais entre a FAO e os governos locais, tem início o processo de diálogo que poderá conduzir a consolidação do pacto social.

A importância do DTPN ganha maior visibilidade após as diretrizes da CIRADR, que reuniu Governos, ONGs, representantes da Sociedade Civil, políticos e especialistas de vários países, em março de 2006, em Porto Alegre, para discutir a questão do acesso à terra e ao desenvolvimento territorial. A partir dos inúmeros debates, trabalhos e apresentação de propostas para a superação das disparidades sociais e econômicas, que assolam, principalmente, as populações rurais pobres em todo o mundo, questões prioritárias para a erradicação da fome e para a promoção da inclusão social foram especificadas.

A CIRADR estabeleceu como Visão que as políticas de desenvolvimento rural sejam mais focadas nas populações pobres e suas organizações. Que sejam políticas dirigidas para o social, participativas, e que respeitem a igualdade de gênero no contexto do desenvolvimento econômico, social e ambiental estável e sustentável. E, também, que contribuam para a segurança alimentar e erradicação da pobreza, com base em direitos individuais, comunais e coletivos assegurados; igualdade, empregos - reforçando os mercados locais e nacionais -, bem como a geração de renda e a inclusão social.

Os mesmos postulados estabelecidos na Conferência pela comunidade internacional são os princípios norteadores da estratégia DTPN, que, como processo contemporâneo



de desenvolvimento territorial, se alinha aos interesses dos que prezam não apenas o desenvolvimento econômico, mas, da mesma forma, os desenvolvimentos social e cultural e a preservação do meio ambiente. Ou seja, o DTPN considera uma base sociopolítica e não apenas aspectos técnicos e econômicos.

Portanto, a estratégia DTPN – desenvolvida ao longo de anos de pesquisa e atuação em campo pelos oficiais da Divisão de Desenvolvimento Rural (SDA), Serviço de Regimes Fundiários (SDAA) e Serviço de Instituições Rurais e Participação (SDAR) da FAO -, apresenta-se como uma metodologia amplamente testada em diversos projetos de desenvolvimento territorial em países dos cinco continentes, e bem-sucedida. Uma abordagem participativa baseada em direitos econômicos, sociais e culturais e na boa governança, que conduz à gestão igualitária da terra, água, florestas e outros recursos naturais, no contexto de marcos legais nacionais, enfocando o desenvolvimento sustentável e a superação das desigualdades para a erradicação da pobreza e da fome.

“(...) Conceber a cultura como agente das transformações indica a superação de uma cultura profundamente paternalista e fatalista em que um camponês se perdia na perda de si mesmo, enquanto objeto quase nulo do processo de produção, excluído do processo de produção.

Quando se incorpora ao processo de produção, ele evidentemente alcança uma posição social histórica e cultural que não ocupava. A partir das transformações sociais que ele vê se realizarem na sua comunidade, ele descobre que agora o fatalismo já não explica coisa nenhuma. Então, ele descobre que, tendo sido capaz de transformar a terra, é também capaz de transformar a história, de transformar a cultura. Da posição fatalista ele renasce numa posição de inserção, de presença na história, não mais como um objeto, mas também como sujeito da história”.

Paulo Freire



SUMÁRIO

DTPN. ECOS DO MUNDO	07
INTRODUÇÃO	13
I Gestão de Projetos Territoriais	17
Razão para uma metodologia diferenciada	
1. O fracasso das estratégias verticais	18
2. Desafios atuais	18
3. Inovação	21
II. DTPN. O melhor caminho para o desenvolvimento territorial	27
1. Definição de Desenvolvimento Territorial Participativo Negociado (DTPN)	27
2. Desafios do DTPN	27
3. Objetivos do DTPN	28
4. Estratégias do DTPN	28
5. Características básicas do DTPN	28
6. Público do DTPN	29
III. DTPN. O homem como agente transformador da sua própria história	31
1. O que é um ator	31
IV. Como desenvolver um projeto com a metodologia do DTPN	33
1. Fase 1. Objetivo: entender os atores e o território como um produto social	33
2. Fase 2. Horizontes: diálogo e propostas	41
3. Fase 3. Processo de Negociação: buscar o consenso para o desenvolvimento territorial .	51
V. Conclusão	59



INTRODUÇÃO

O surgimento da territorialidade nos debates atuais sobre o desenvolvimento rural, não se deu por acaso. Trata-se de uma resposta às mudanças econômicas e sociais ocorridas nos países, no contexto político da globalização. Há uma necessidade de adaptar metodologias, instrumentos e atividades aos novos requisitos impostos pelas mudanças, e por seus impactos indesejados. E, finalmente, este debate promove uma visão diferente da problemática territorial e envolve, diretamente, as populações rurais na elaboração de novas perspectivas de desenvolvimento.

Os atores definem o território onde vivem e interatuam. Sua territorialidade e a visão territorial que possuem, ajudam a estabelecer uma identidade comum e favorecem a realização de suas estratégias e projetos. Além disto, a pluralidade de atores com interesses e valores distintos e, algumas vezes conflitivos, influem sobre a dinâmica e sobre as inter-relações dentro do território comum.

O documento agora apresentado é um produto das contínuas pesquisas realizadas pelos oficiais da Direção de Desenvolvimento Rural (SDA). Ele parte das preocupações e dos objetivos que unem o Serviço de Regimes Fundiários (SDAA) e o Serviço de Instituições Rurais e Participação (SDAR), que realizaram um trabalho acerca dos aspectos complementares de uma estratégia territorial para o desenvolvimento de áreas rurais.

Nos últimos anos, um grupo de oficiais do SDAA e SDAR analisou as relações existentes entre os atores locais e seus territórios, assim como as principais implicações desses em relação ao desenvolvimento local. O resultado desse primeiro esforço, para delimitar conceitualmente a idéia de desenvolvimento territorial, conduziu a publicação das “Orientações metodológicas para um ordenamento territorial participativo e negociado”. Estas reflexões se centram, principalmente, em um processo de diagnóstico territorial como um meio para a promoção do diálogo social dentro de um território que, por sua vez, conduza a uma mesa de negociação para a promoção do desenvolvimento rural.

A partir da constatação pelo SDA da importância desta estratégia para a complementaridade dos Serviços referidos em seus respectivos trabalhos, foram realizadas



várias entrevistas com oficiais do SDA. O objetivo foi o de ressaltar os pontos comuns nas estratégias desenvolvidas pela Direção, através de experiências de campo, bem como, apoiar e complementar os princípios-chave destacados nas “Orientações metodológicas para um ordenamento territorial participativo e negociado”.

Inicialmente, foi realizada, em abril de 2001, uma oficina na Venezuela que contou com a colaboração de representantes de ONGs, da Coalizão Internacional para Acesso à Terra (ILC), peritos e acadêmicos de vários países. Lá foram compartilhadas experiências e estudados em profundidade aspectos relacionados com “territorialidade e estratégia baseada nos atores” e “instituições descentralizadas e ordenamento territorial participativo”. Esse documento recebeu ainda, valiosas contribuições provenientes das oficinas de discussão realizadas na Colômbia e na Hungria, em 2003.

Paralelamente, foram iniciadas discussões similares com diversos serviços da FAO. Inicialmente, dentro do Departamento e Desenvolvimento Sustentável – Serviço de Extensão, Educação e Comunicação (SDRE) e do Serviço de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SDRN), que contribuíram com as reflexões relacionadas à problemática referente à informação e comunicação.

Em um segundo momento, em 2002, realizou-se uma oficina na Tailândia, onde foi observado que a tendência geral de se integrar todos os atores na participação para o desenvolvimento, resultou na percepção de que a Direção de Gênero e População (SDW) também considera o “planejamento local sensível ao gênero”.

Avançando-se para sistemas de produção sustentável, agricultura e desenvolvimento rural, todos os esforços devem assegurar a realização de três metas essenciais:

- segurança alimentar garantindo um equilíbrio apropriado e sustentável entre auto-suficiência e autoconfiança,
- geração de empregos e renda nas áreas rurais, particularmente para erradicar a pobreza,
- conservação dos recursos naturais e proteção do meio ambiente.

A sustentabilidade de cada atividade humana tem uma forte relação com os impactos derivados da exploração dos recursos renováveis (por exemplo, a perda dos serviços ecológicos, entre outros). As principais causas dos conflitos ou crises socioecológicas estão relacionadas com o uso sustentável das terras agrícolas. Neste sentido, a iniciativa Sistemas engenhosos do patrimônio agrícola mundialmente importantes (GIAHS), através de seus esforços para promover os sistemas agrícolas locais/indígenas e a conscientização acerca da importância destes sistemas para a conservação do patrimônio natural paisagístico e cultural terá como desafio principal o desenvolvimento de metodologias que favoreçam a conservação das características dos sistemas agrícolas. Ao mesmo tempo, tais metodologias deverão possibilitar a evolução e a adaptação dos sistemas agrícolas às mudanças nos contextos ambientais, socioeconômicos, e, principalmente, ao desenvolvimento sustentável e a segurança alimentar de suas populações.

Este trabalho é resultante das sinergias e problemáticas transversais do desenvolvimento rural e outras habilidades especiais de diferentes serviços da FAO. Com ele se pretende melhorar os esforços das pessoas que trabalham no desenvolvimento rural sem, entretanto, substituir as especificidades individuais ou a assistência técnica nas principais áreas.

Obs.: as siglas constantes neste trabalho correspondem às palavras em língua inglesa.

“O mundo, em última análise, é a simples travessia em que o fundamental é a luta, em embates, os que se dão na intimidade da consciência moral de cada um ou de cada uma, em favor da vitória do bem sobre o mal.”

Paulo Freire



I. GESTÃO DE PROJETOS TERRITORIAIS

Razão para uma Metodologia Diferenciada

As estratégias clássicas de desenvolvimento rural não respondem à complexidade observada nos contextos rurais. As atuais mudanças produzidas nas áreas rurais põem à prova as capacidades dessas estratégias para a promoção do desenvolvimento rural. O Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado (DTPN) apresenta respostas concretas aos seguintes desafios:

- melhorar a confiança entre atores sociais,
- fortalecer a coesão social,
- promover um desenvolvimento territorial sistêmico.

O conceito de sistema territorial deriva da escola de análise de Sistemas Agrários¹. A definição de sistema territorial inclui as dinâmicas dos sistemas agrários, as inter-relações entre as áreas rurais e urbanas, assim como a existência de pólos de atração vinculados ao mercado, à produção e tecnologia, a novos sistemas de informação e a mudanças resultantes nas dimensões sociais, econômicas, ambientais e culturais. Os sistemas territoriais se encontram abertos às influências provenientes dos contextos nacionais e supranacionais, bem como às relações interterritoriais.



1- "Segundo M. Mazoyer, um sistema agrário é uma forma historicamente estabelecida de explorar o ambiente; é durável, adaptado às condições bioclimáticas de cada área, responsável pelas condições e necessidades sociais temporais. A expressão de sistema agrário visa à interação entre sistemas bioeconômicos, socioeconômicos, culturais e políticos, através de práticas agrícolas". (FAO 2003)

1. O Fracasso das Estratégias Verticais

Surgimento do conceito sistêmico

Nos últimos 30 anos, os projetos de assistência técnica estiveram baseados, principalmente, nas estratégias verticais. As intervenções eram definidas através das problemáticas setoriais (agricultura, planejamento e gestão de recursos naturais, conservação do solo e água, entre outros) e dirigidas, parcialmente, às limitações e potencialidades dos territórios onde se desenvolviam. Portanto, estas intervenções foram adaptadas ou são adaptáveis, ocasionalmente, aos contextos locais. Para compensar suas limitações estes projetos, meramente técnicos, se transformaram em programas integrados extensos, sobrecarregados de atividades e, portanto, impraticáveis.

A crescente conscientização com relação à necessidade de se preencher as lacunas geradas por estes projetos, promoveu o surgimento das estratégias sistêmicas – “de baixo para cima” -, bem como o uso de metodologias participativas. Ao trabalhar com grupos de base,



essas novas estratégias levaram em consideração as necessidades reais das populações locais. Porém, como foram aplicadas em pequena escala, apesar de seu êxito, não resultaram em multiplicabilidade. Estas limitações derivaram do fato de que a sociedade civil e as ONGs não possuíam nem possuem, as capacidades para integrar a ação no âmbito local dentro do contexto de governabilidade nacional e internacional.

2. Desafios Atuais

Resolução dos problemas de desenvolvimento rural

Os territórios, por serem sistemas abertos, se encontram constantemente influenciados e influem sobre as pressões externas. Os processos globais sociais, ambientais, econômicos e políticos, as mudanças regionais e os ajustes nacionais, em conjunto, influem sobre as dinâmicas e no funcionamento das áreas rurais, incluindo as mais remotas. Os recursos naturais que sustentam as populações, assim como os mercados e processos econômicos estão se alterando. A informação se difunde rapidamente e os ambientes institucionais perdem estabilidade. Os processos de globalização afetam o posicionamento e a redefinição do papel de *território*, dos *espaços locais* e de *proximidade*.

Ao afrontar as problemáticas do desenvolvimento, devem ser consideradas as interações incertas e imprevisíveis que se dão entre os atores locais e globais. A adoção do território como sistema de referência e a consideração do novo papel ativo da sociedade civil, são questões-chave para redefinir os parâmetros de desenvolvimento rural e compensar os impactos negativos relativos a essas mudanças.

Atores Locais

Os atores locais devem estar munidos de consciência e capacidade para salvaguardar seus direitos, meios de subsistência, superar obstáculos e reduzir os efeitos das mudanças globais; facilitando desta forma, sua participação ativa nas políticas e nos processos de tomada de decisões. É preciso que, também, enfrentem as incertezas existentes na análise e na compreensão dos processos ambientais globais em suas causas e seus efeitos - mudanças climáticas, contaminação e degradação da terra. Os atores estão submetidos à baixa predição da economia e às velozes mudanças tecnológicas e seus possíveis efeitos prejudiciais sobre os meios de subsistência. E, devem reagir aos novos arranjos institucionais e a processos de governabilidade (descentralização), como a criação de novos espaços para os diferentes grupos, que, por sua vez, modularão esses processos (atores do setor privado, corporações, multinacionais, movimentos globais de resistência).

Transformações e mudanças

Finalmente, os processos sociais se transformam ao mesmo tempo que as mudanças econômicas e institucionais. Deste modo, as relações de gênero, as tendências demográficas (migrações campo-cidade) e as identidades culturais podem adotar novas formas. Entender como os indivíduos e os lares se sustentam, além de assegurar e melhorar seu bem-estar, enfrentando-se a complexidade desses sistemas, representa um grande desafio². As áreas rurais lutam contra um ambiente econômico, social e político em constante alteração, que requer uma redefinição de parâmetros para seu desenvolvimento. Os atores rurais devem ser providos de capacidade para enfrentar os desafios que emergem dessas mudanças.



2- Keeley(2001)



Descentralização e Desentendimento do Estado

A falta de provisão dos serviços públicos

A descentralização imperfeita - resultante da desconcentração de responsabilidades sem a entrega do poder -, a falta de equipamentos nos níveis administrativos inferiores, bem como recursos humanos e financeiros adequados, o desentendimento do Estado, geraram enormes vácuos e afetaram o desenvolvimento de suas funções. Tal ineficiência das instituições públicas - parcialmente substituídas por ONGs e OSCs – dificulta a execução dos projetos e causa o descrédito da Administração Pública, com a redução de sua margem de ação para a aplicação das leis, promoção de bem-estar, arrecadação de impostos e disponibilização dos serviços básicos.

A Diversidade de Atores e Projetos

Possível causa da ineficiência no uso e manejo dos recursos locais

A diversidade na população rural envolve um grande número de atores – público-privados, grupos, indivíduos -, além do setor agrícola. Atores poderosos como legisladores, latifundiários e setor privado influenciam na tomada de decisões e nas estratégias de subsistência dentro de determinado território. Entretanto, muitas vezes, não participam do diálogo social que é essencial para o desenvolvimento local sustentável. A diversidade de atores, valores e interdependências, leva com frequência ao inadequado e ineficiente manejo dos recursos locais.

As Interdependências Dentro e Entre Territórios

Possível dificuldade na definição de limites

O delineamento territorial não é uma tarefa simples, dado que os territórios são produtos condicionados por sua história. Os recursos territoriais são limitados, o que causa a competição entre atores por seu uso. Outra dimensão é a competição entre territórios, o que reforça a marginalização de alguns deles. As dinâmicas e os fluxos de troca, dentro e entre territórios, – permeabilidade do território – também limitam a finalidade e a escala de uma intervenção territorial.

3. Inovação

Valores agregados com a estratégia proposta

A estratégia de Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado estabelece uma série de linhas estratégicas de desenvolvimento territorial para superar os desafios anteriormente mencionados. Continua aberto o debate sobre os riscos de se incluir os atores desfavorecidos e marginalizados nos processos de negociação e diálogo, sem o reforço de seu poder de barganha e conduzidos de forma que os seus direitos humanos fundamentais – políticos, socioeconômicos, culturais e ambientais – não sejam questionados.

Geralmente, o diálogo e a negociação entre os atores ocorrem sem suporte externo. Sendo assim, o processo de negociação apóia-se nas bases dos direitos humanos e no sentido do disposto no artigo primeiro da Convenção Internacional sobre Direitos Humanos, onde está determinado que todas as pessoas têm o direito à autodeterminação.



Construindo credibilidade entre atores públicos e privados

Em virtude da crescente competição em torno de recursos limitados entre atores e territórios, além da crescente falta de credibilidade da Administração Pública, esta estratégia visa ao estabelecimento e à manutenção do diálogo social dentro dos territórios, com a reestruturação/reforço das instituições territoriais. As instituições de nível intermediário têm um importante papel na integração do território e seus atores nas estruturas de governo existentes (agregação de demandas e diferenciação de políticas).

Fortalecimento da coesão social

Melhora do uso e manejo dos recursos locais

Os diagnósticos territoriais são uma forma de promover o diálogo entre uma pluralidade de atores. O propósito é atingir um pacto negociado, definindo atividades para o desenvolvimento territorial que permitam a realização de projetos ambientais, sociais, econômicos e culturais dos atores, reconhecendo-os como promotores de próprio desenvolvimento. Uma vasta participação deve ser garantida, incluindo-se os atores poderosos e com pouco interesse no diálogo.

A estratégia proposta supõe um processo de aprendizagem inato com o objetivo de aumentar a coesão social, reforçar o poder de barganha dos marginalizados, aumentando a capacidade organizacional de grupos e instituições, bem como melhorar seu acesso à informação



e aos canais de comunicação. E supõe, também, estimular suas habilidades para utilização dos referidos recursos em seu próprio desenvolvimento.

Concepção do território como arena para o diálogo e a negociação

Uma visão sistêmica do território nas dimensões multissetorial e holística oferece uma acurada percepção de seu funcionamento – dinâmicas, fluxos, relações interterritoriais, fronteiras – permitindo uma integração vertical e horizontal entre níveis e escalas territoriais (geográfico, socioeconômico, administrativo). Ademais, o trabalho em âmbito territorial permite um foco mais direto sobre as propriedades do território, incluindo patrimônio natural e cultural, suas potencialidades e restrições. Uma valorização das características territoriais é útil para se desenvolver sinergias dentro de um território, quando se levam em conta os elos com outros territórios (competição, mas também complementaridade) e ajuda a revitalizar territórios marginalizados no passado.

Os distintos valores, algumas vezes conflitivos, bem como as visões e interesses relacionados à gestão da terra e outros recursos naturais, coexistem em um dado território e devem ser orientados no sentido de se alcançar um nível comum como base para se traçar estratégias de desenvolvimento territorial. A negociação é o meio para se conduzir o diálogo para a celebração de um acordo. Ao se falar de negociação, não há referência somente à gestão de situações conflitivas, mas também a qualquer processo de busca de harmonização da diversidade de interesses através do diálogo.



Princípios conceituais da estratégia:

Baseada nos atores: Reconhecimento da heterogeneidade dos interesses e visões dos atores de determinado território.

Baseada no Território: Reconhecimento dos territórios como unidades especiais de análise, modelados pelas relações sociais e históricas que se produzem entre atores e territórios.

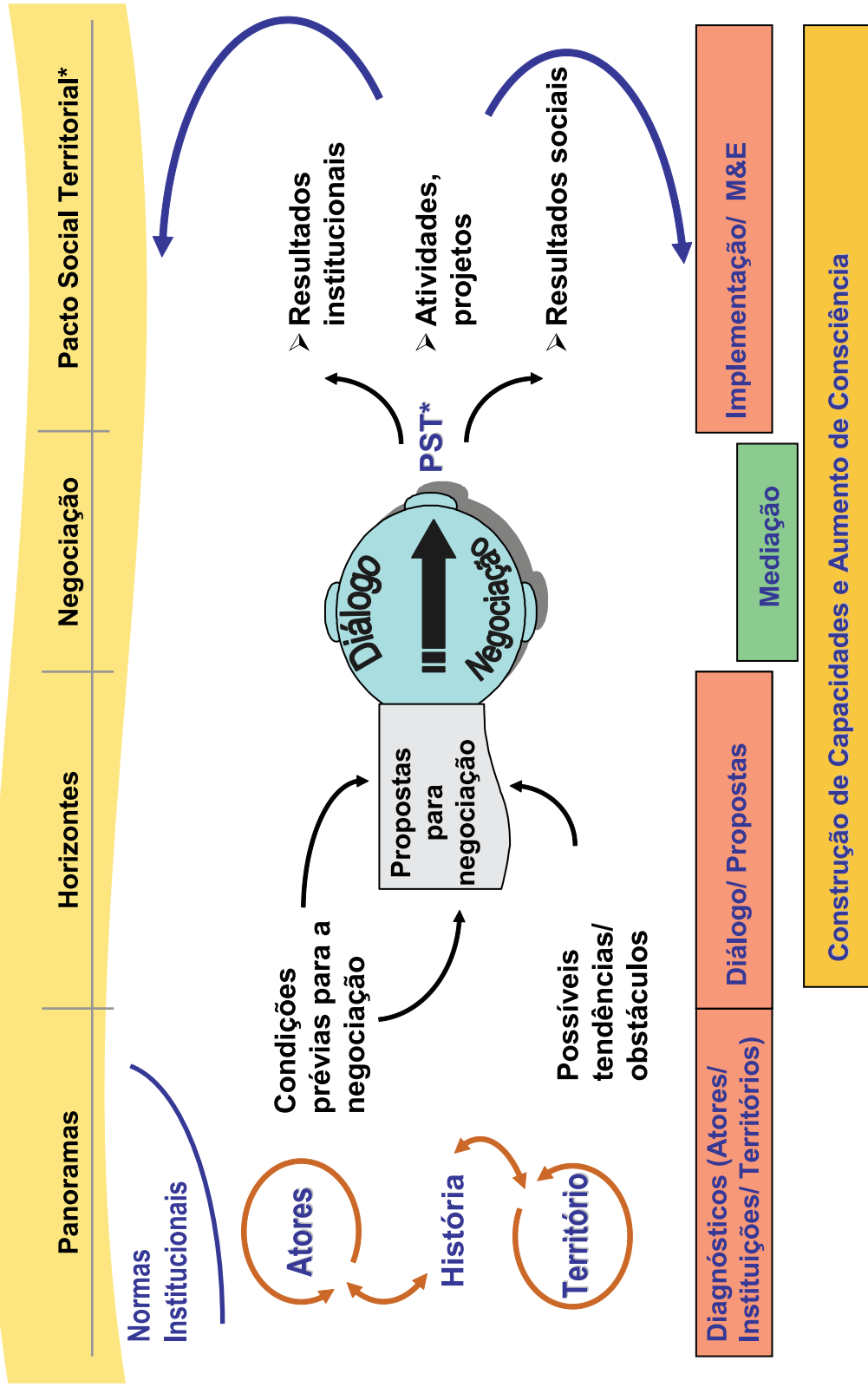
Dinâmica: Compreensão e aprendizagem da complexidade de um ambiente em constante mudança para apoiar os modelos positivos e ajudar a mitigar os padrões negativos.

Sistêmica: Suposição da complexidade de um contexto territorial e as interdependências dentre e entre territórios.

Multissetorial: Integração das dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais da visão que têm os atores de determinado território.

Multinível: Integração dos diferentes níveis e escalas territoriais no sistema de governo.

Participativo e negociado: Consideração do território como uma arena de negociação para se reforçar o diálogo e a confiança mútua, e se aumentar o poder de negociação.



“ (...) é preciso que as maiorias trabalhem, comam, durmam sob um teto, tenham saúde e se eduquem. É preciso que as maiorias tenham direito à esperança para que operando o presente, tenham futuro. ”

Paulo Freire



II. DTPN. O MELHOR CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

1. Definição do DTPN

O DTPN é uma estratégia de desenvolvimento territorial a partir de uma visão sistêmica, ascendente e negociada. Promove o processo de tomada de decisões consensuais na solução de questões referentes ao desenvolvimento rural, envolvendo todos os atores do território e considerando a base sociopolítica, além dos aspectos técnicos e econômicos.

Baseado no diálogo e na participação, o DTPN busca estimular mudanças sociais e o diálogo para que as populações rurais carentes tenham acesso aos recursos e meios adequados à sua sobrevivência. A estratégia estimula o fortalecimento dos atores locais para que esses possam usar os recursos disponíveis para o desenvolvimento de seus projetos.



2. Desafios do DTPN

Buscar a redução das assimetrias de poder entre os atores, determinadas pela desigualdade no acesso e controle sobre recursos e informação e por capacidades desiguais, apoiando um processo que busca a criação de pactos socialmente legítimos, envolvendo todos os atores, conduzindo-os ao compromisso e reconhecimento do processo de desenvolvimento rural sustentável.



3. Objetivos do DTPN

O objetivo principal do processo DTPN é restabelecer o diálogo entre os diferentes atores, entre os atores e as instituições e, também, renovar as vinculações sociais que, frequentemente, estão sujeitas às relações de poder e iniquidade. Esta estratégia visa estabelecer e manter o diálogo social nos territórios através da reestruturação e/ou reforço das instituições territoriais, para atingir o desenvolvimento e o pacto social.

4. Estratégias do DTPN

- A formulação de projetos de desenvolvimento rural e o apoio das atividades de campo vigentes;
- O fortalecimento dos atores menos favorecidos e suas organizações, para que estes possam reclamar suas necessidades e expressar seus temores;
- O apoio dos processos de tomada de decisões horizontalmente (“de baixo para cima”) e a formulação de estratégias;
- O fortalecimento do desenvolvimento local no contexto dos regulamentos nacionais e normas internacionais, com especial atenção aos direitos humanos e conservação do meio ambiente;
- Estímulo da colaboração entre agências e das associações com os governos, ONG's e sociedade civil;
- Discussão de estratégias internacionais para o desenvolvimento rural.

5. Características básicas do DTPN

O processo deverá apresentar características básicas para que sejam atingidos os objetivos propostos, e que serão salientadas a seguir.

Um processo de aprendizado: para que a estratégia metodológica não esteja orientada somente aos resultados, mas, também, dirigida a um processo efetivo de restabelecimento do diálogo social, com o objetivo de guiá-lo a um Pacto Territorial Negociado, que considere e envolva todos os atores.

Coerente e pertinente: para que o processo não seja tão somente eficiente e efetivo como viável com os recursos disponíveis (recursos financeiros e temporais). Neste contexto, precisão não significa a busca aprofundada de observações e dados exatos, mas sim a atenção para não se negligenciar nenhum tema relevante para o entendimento das causas dos problemas e das evoluções territoriais.

Transparente e quantificável: baseado no amplo acesso e intercâmbio de informações e sua utilização por meio de desenhos participativos, além do desenvolvimento de estratégias de

comunicação. Um processo transparente garante uma clara aceitação de responsabilidades por parte dos atores, sendo um indicador-chave para a qualidade do processo.

Interativo e progressivo com a finalidade de trazer de volta a questão e redefinir hipóteses, análises, avaliações, enriquecendo gradualmente com novos elementos o diagnóstico e permitindo, em cada momento, a renegociação de resultados e Pactos.

Flexível e que possa ser repetido, tanto no espaço (por exemplo, aplicável a diferentes contextos geopolíticos, agroecológicos e socioeconômicos) como no tempo. A análise progressiva se realiza mediante uma contínua adaptação e sensibilidade às mudanças no contexto cultural e social; respeitando-se o ritmo de aprendizado e as modalidades de expressão dos atores, com o intuito de assegurar que os planos resultantes sejam viáveis e sustentáveis. É necessária simplicidade e uma modalidade prática para que o processo seja facilmente compreendido e para se permitir uma implicação direta dos atores em cada fase.



6. Público-alvo do DPTN

O processo de DPTN pode apoiar ações levadas a cabo por governos em distintos níveis administrativos, bem como orientar ONGs e OSCs para a promoção do desenvolvimento territorial. A estratégia, da mesma forma, é dirigida a outros profissionais do desenvolvimento, membros de organismos internacionais e ONGs.




III. DTPN. O HOMEM COMO AGENTE TRANSFORMADOR DA SUA PRÓPRIA HISTÓRIA

1. O que é um ator?

O termo ator refere-se a um agente concreto, localizado em determinado contexto. Designa qualquer indivíduo ou grupo social/institucional, interessado no desenvolvimento de um território. Os atores podem ser definidos como as partes que serão direta ou indiretamente afetadas, de forma positiva ou negativa, pelas decisões adotadas. Inclusive, os que podem eventualmente influenciar tais decisões ou, os que gostariam de exercer influência. Configuram-se na “porta de entrada” que permitirá a identificação e compreensão das problemáticas territoriais em uma determinada área, por meio de uma análise histórica.

Os atores podem ser agrupados em tipologias ou classes de acordo com critérios de identificação tais como: características estruturais, objetivos e interesses ante as questões examinadas, relações de poder e estratégias.





“ A tolerância significa apenas que os diferentes têm o direito de continuar diferentes e o direito de aprender de suas diferenças. Diferenças de natureza religiosa, cultural, sexual, político ideológica, diferenças raciais, de classe. (...) A tolerância não pretende negar nem tampouco esconder os possíveis conflitos entre os diferentes nem por outro lado, desconhecer que há diferenças que são mais do que diferenças porque são antagônicas entre si. O que a tolerância pretende é a convivência possível, respeitadas as diferenças dos que convivem. ”

Paulo Freire

IV. COMO DESENVOLVER UM PROJETO COM A METODOLOGIA DO DTPN

A estratégia metodológica de desenvolvimento do DTPN se realiza em três fases e procura compreender não somente os componentes do sistema territorial, mas também as suas inter-relações e interdependências em diferentes níveis. O diagnóstico territorial deve produzir uma visão do sistema territorial e das estratégias dos atores para acesso, uso e gestão dos recursos naturais, visão essa que irá formar a base para as demais fases do processo DTPN.

1. Fase 1 – Objetivo: entender os atores e o território como um produto social

Nesta fase ocorre o diagnóstico da situação atual, considerando os atores envolvidos e o território como um único sistema que, desta forma, resultará numa dimensão vertical e horizontal da avaliação. Importantes nesta fase são a qualificação do território e uma análise dos atores e das instituições para a compreensão dos problemas existentes, suas causas e interdependências. O uso de ferramentas e métodos participativos assegura que a implementação do processo estimule o diálogo social.



A análise histórica do sistema territorial é essencial para uma compreensão coerente da visão global dos atores e de suas estratégias de vida. Essencial, da mesma forma, para a



formulação dos cenários possíveis sobre a evolução dos principais problemas em discussão, tais como o acesso e o direito aos recursos, o uso e a gestão da terra e as relações dentro da cadeia de produção.

Base lógica da intervenção requerida

É importante identificar as razões explícitas ou implícitas para a solicitação de apoio externo e suas implicações com relação às modalidades de intervenções.

Este processo analítico é importante porque evidencia alguns problemas, cuja existência é já conhecida, ainda que não tenha sido verbalizada ou levada em consideração. A idéia é compreender ou esclarecer a origem da intervenção, para uma avaliação do contexto geral no qual será aplicada. A formulação destes problemas é importante, mas, mais importantes serão as modificações que esta avaliação poderá produzir na percepção das partes interessadas nas problemáticas territoriais.

A partir deste cuidado, surgem as dúvidas em relação à necessidade da intervenção e sobre como serão identificadas e estimuladas as demandas. A idéia é ter o esclarecimento e uma melhor compreensão da origem da intervenção para avaliação do contexto geral onde ela será aplicada.

Informantes-chave

O uso de informantes-chave é uma técnica eficiente para, rapidamente, coletar informações e identificar os diferentes pontos de vista referentes aos problemas atuais. Um informante-chave expressa suas opiniões e fornece uma análise da situação, além de colaborar no processo, indicar outras fontes de informação e sugerir novas linhas de investigação. Por meio de suas percepções, julgamentos e memórias com relação aos atores, pode perceber sutilezas subjacentes entre numerosas observações e, conseqüentemente, detectar coerências ou incoerências nos argumentos.

Identificar demandas explícitas e implícitas

Essa identificação permitirá identificar as demandas implícitas e explícitas e as origens dos pedidos. Possibilita uma visão geral inicial das problemáticas em jogo, das assimetrias existentes dentro da sociedade civil, bem como das autoridades governamentais. É preciso perceber, ao se focar os beneficiários de uma intervenção, o objetivo indireto que será igualmente afetado pela intervenção. É necessário que haja a inclusão dos beneficiários, durante todo o processo de implementação das atividades.



Identificar as forças diretrizes que impactam o sistema territorial

Os processos de mudança global causam impacto sobre as dinâmicas e o funcionamento dos sistemas territoriais. As forças diretrizes específicas que influem na intervenção devem ser identificadas levando-se em conta os riscos e as oportunidades das tendências atuais nos contextos ambientais, econômicos, institucionais e sociais.

Vários eventos podem contribuir para estimular processos de mudança. Transição para uma economia de mercado, mudanças de governo, o fracasso de programas ou políticas anteriores, mudanças nos padrões sociais, introdução de novas tecnologias, os conflitos ou acordos de paz, os desastres climáticos graduais ou imediatos, são eventos que podem oferecer oportunidades para estimular processos de mudança, já que estes eventos podem gerar consciência coletiva para a mudança.

Identificar personagens-chave e líderes

Desde o início do processo, que pode se dar em diferentes níveis – local, intermediário ou nacional – é necessária a identificação de personagens-chave nos respectivos níveis, que tenham a capacidade de articular demandas oportunas, responsáveis, que sejam comprometidos, confiáveis e respeitados pelos atores envolvidos. Essas personagens-chave, por exemplo, ajudarão a superar a desconfiança construída historicamente, bem como a reduzir a distância existente entre a administração pública e a sociedade civil. Deverão, também, construir estratégias viáveis e alianças com ONGs, OSCs e/ou organismos internacionais para apoio à intervenção.

Os atores dentro do território

O primeiro passo no processo de diagnóstico é a identificação e a avaliação dos atores dentro do sistema territorial por meio de uma análise que integre seus pontos de vista, interesses, relações de poder e margens de flexibilidade. É fundamental compreender, ao longo do diagnóstico, as regras do jogo que moldaram as relações entre os atores e o sistema de governo. O entendimento da situação particular não representa um diagnóstico exato, mas um processo para a construção de uma estrutura coerente do sistema territorial, graças à reconstrução histórica de sua evolução.

Como caracterizar e identificar um ator?

Os atores serão a *porta de entrada* que permitirá a identificação das problemáticas territoriais em determinada área, e a compreensão das suas causas por meio de uma análise histórica. A sua identificação estará ligada às questões que vêm sendo formuladas, bem como a escala e o propósito do estudo. Apesar de muito simples esta questão gera sérias preocupações metodológicas. O *risco* consiste no fato de ser dada atenção somente aos atores *dominantes*, ou

àqueles formalmente organizados, merecendo consideração apenas o que é por eles relatado, na busca do entendimento de seu comportamento.

A relação entre os atores

Em termos absolutos, os atores estão ligados por relações sociais definidas pelas estruturas da sociedade: relações familiares, relações de produção, transações, etc. Destas relações sociais resultam relações de poder, dominação e submissão. A fim de qualificar



objetivamente estas relações de poder (que freqüentemente são veladas, não explícitas), é necessário especificá-las detalhadamente, incluindo-se os fluxos relacionados (de bens, serviços, informações, etc.).

Existem relações específicas entre os atores motivadas por objetivos determinados, como um recurso, por exemplo. Poderão ser estabelecidas relações de cooperação e alianças, ou, ao contrário, de oposição e conflito. Dependendo do grau em que os interesses dos diferentes atores do território convergem ou divergem, são

complementares ou incompatíveis. Os atores podem cooperar em um dado propósito e estar em oposição em outras questões. Nesta perspectiva, alianças e oposições são consideradas como comportamentos racionais pelos atores, uma forma de *prática social* e uma estratégia para alcançar seus objetivos.

Análise dos atores

A análise dos atores é uma ferramenta para o planejamento e um guia para a participação na gestão dos recursos naturais. Permite determinar quem são os atores em cada caso e se realiza em âmbitos, situações e atividades particulares.

Uma análise dos atores pode ser utilizada para se prever o apoio esperado e a resistência que poderá ser encontrada em um processo de desenvolvimento participativo. Também pode servir para identificar aqueles atores mais débeis, que necessitam de uma assistência especial e apoio para sua participação. Pode ser utilizada, ainda, para evitar o possível risco de se contrariar atores poderosos, com força para desviar o processo. E, também, outros atores que dependem dos recursos ou que podem ser afetados de maneira substancial.



Análise de acordos institucionais

O território, quando concebido como um conjunto de regras, formas de acesso e modalidades de uso (instituições), reflete a relação entre essas regras e os atores. Os problemas surgem quando um ou mais desses componentes não se ajustam com os outros, gerando uma distorção no sistema. Isto pode ocorrer quando há:

- regras pouco claras ou não formalizadas – formais ou costumeiras – relativas ao acesso à terra (problemas de distribuição e acesso a solos férteis dentro da comunidade);
- gestão dos recursos naturais com usos impróprios ou sobrepostos, como a competição por vias migratórias ou terras férteis;
- segurança, com riscos ambientais, etc;
- estrutura de regras pouco claras ocasiona a competição e a rivalidade e, conseqüentemente, favorece relações de forças desiguais e predatórias.

Estes aspectos geram situações territoriais críticas, problemas específicos de competição e de uso impróprio da terra e dos recursos naturais, que normalmente ocorrem em períodos de mudanças consideráveis dos sistemas político-institucionais em âmbito local e nacional. Existem, conseqüentemente, dificuldades para a implantação de políticas de desenvolvimento territorial.

Análise histórica

A análise histórica do sistema territorial, definido como “modalidade de organização social em função de sua relação com o meio ambiente” é fundamental para uma compreensão coerente das cosmovisões dos atores e suas estratégias de subsistência. Os objetivos de uma análise histórica consistem em explicar de forma coerente as causas da problemática territorial existente, as visões dos atuais atores sobre o acesso e uso da terra e dos recursos naturais. Também, reconstruir as dinâmicas em curso sobre o território e as possíveis tendências, o que permitirá a formulação das bases para as opções de soluções e intervenções, que devem ser discutidas na mesa de negociação. Deverão ser observadas as linhas políticas e econômicas nacionais e internacionais, e, seus efeitos sobre o contexto e a problemática territorial em questão.

Que informações buscamos da história?

Esta análise possibilitará reconhecer as evoluções do sistema local e observar as evoluções dos meios e forças produtivas. Salienta-se que a análise da evolução das relações sociais é um componente fundamental para se entender as dinâmicas territoriais: fluxos de troca, redes, sistemas de diferenciação social e adaptações/modificações dos usos e costumes locais, estratégias de subsistência dos atores, modalidades de administração territorial, etc.

Igualmente importante é o reconhecimento e a análise da evolução dos seguintes aspectos:

- regimes de posse da terra em termos de normas (formais e consuetudinárias) para acesso e uso da terra;
- cobertura do solo e uso das terras e dos recursos;
- sistemas de produção e agrários;
- estrutura demográfica;
- estratégias de subsistência dos atores;
- relações sociais e de força entre os atores e órgãos públicos.

Análise do território

A estratégia DTPN permite que os atores posicionem a si e ao seu território dentro do sistema político, socioeconômico e ambiental existente. A análise sistêmica do território é o instrumento-chave para o estudo de um espaço geográfico, definido não apenas como fronteira, mas também como fluxos de trocas, abrangência, interferências, tendências e dinâmicas. A qualificação do território e de seus componentes conduzirá a uma definição das potencialidades

territoriais ou das áreas problemáticas para as quais deverá ser focada a intervenção.



Os atores constituem pontos de entrada na identificação das áreas críticas para a gestão territorial. Deverão explicar o porquê e o como da evolução territorial e destacar as potencialidades e restrições de seu território. A análise histórica da relação entre os atores e o sistema territorial é útil para a compreensão do funcionamento do território. O propósito não consiste em dar uma definição do território,

mas sim, ilustrar a complexidade da análise do sistema territorial para o desenvolvimento rural, considerando a complexidade geográfica, social, cultural, econômica, política, suas dinâmicas, inter-relações, níveis múltiplos e interdisciplinares.

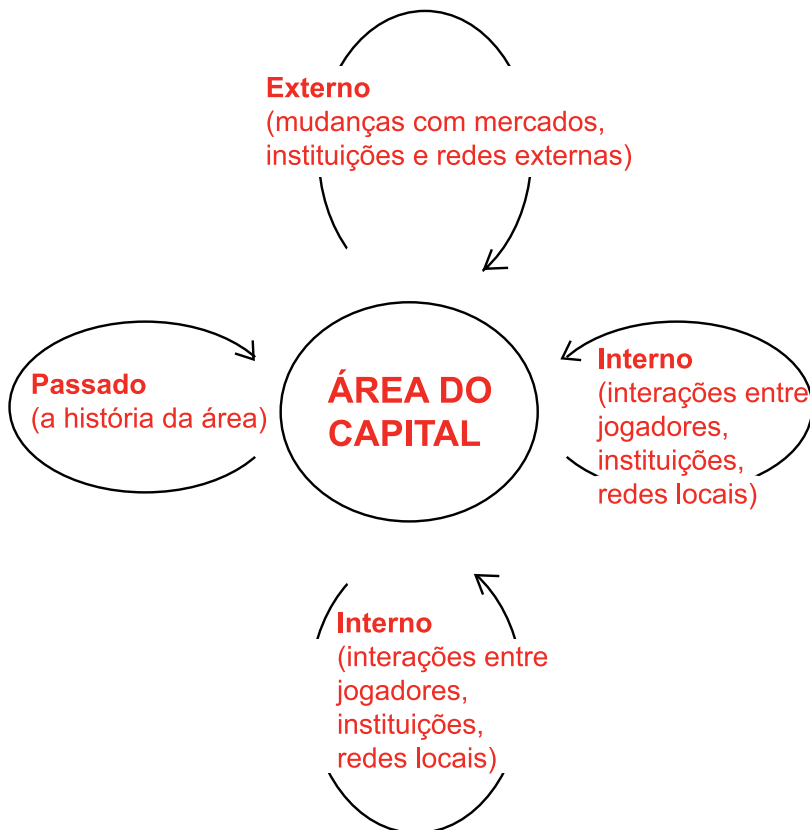
Analisando o potencial do sistema territorial

O desenvolvimento das potencialidades locais requer a identificação de tendências específicas relativas à microrregião em estudo. Uma estratégia endógena deve levar em consideração a força das culturas regionais, suas tendências econômicas, características culturais da região, redes específicas de interação e comunicação dentro da região, preservação do patrimônio histórico-cultural regional, assim como seus recursos naturais. Todavia, o capital

territorial não pode ser avaliado apenas com base na história da área, também devem ser analisados o capital atual e a percepção das pessoas acerca de seu futuro. Que direção tomar? Que estratégia poderá ser elaborada a partir das características da área?

Mostrar potencialidades “versus” problemas

Existem duas desvantagens na orientação de um problema para a gestão rural. A primeira se relaciona com sua conotação negativa em que os problemas se apresentam por si próprios, enquanto as potencialidades devem ser pensadas e elaboradas. A segunda desvantagem refere-se ao fato de que a solução de problemas pode levar a problemas de alocação (não-alocação) de recursos. A orientação de oportunidades, entretanto, direcionaria a atenção à busca de novas possibilidades em lugar de concentrar-se nas soluções que já vinham funcionando.





Avaliar a interação efetiva sobre o território

A análise da problemática do sistema pode conduzir à ampliação da área de intervenção ao se avaliar as várias interações entre os elementos do sistema.

Representação territorial dos atores

Novos atores contribuem para mudanças no sistema territorial regional e, em alguns casos, para a exploração/desenvolvimento do território e de seus recursos aumentando, por conseguinte, a competição sobre a terra e criando tensões sociais. Como resultado, surgem novas responsabilidades e desafios sobre a gestão dos recursos locais, que tornam a questão da participação ativa das comunidades locais uma problemática-chave³.

O território deve ser entendido como um conceito sistêmico, mais holístico do que o conceito de espaço e apoio físico para atividades humanas. Ele representa um sistema complexo no qual interatuam os fatores ambientais, econômicos, sociais, políticos e culturais. Portanto, deve ser visto como um sistema multidimensional, que existe como uma construção social realizada pelos atores. Essa é desenvolvida sobre interesses com valores específicos aos grupos sociais e culturais que utilizam e transformam o território, progressivamente, com base na tecnologia disponível, na ideologia predominante, etc.

O território é um espaço de apropriação coletiva baseado em representações sociais. Isso resulta na construção de diferentes territórios no mesmo espaço, dependendo dos atores, pois associado ao território está o conceito de identidade cultural. E, só “poderá ser entendido mediante uma análise de todas as transações e conflitos existentes entre grupos de atores sobre sua apropriação, utilização e transformação⁴”.

Diversos ângulos para a análise do território

Do ponto de vista metodológico, diferentes perspectivas não excludentes podem ser adotadas para a análise do território.

- Uma dimensão setorial enfocará a locação no espaço dos componentes físico-espaciais, socioeconômicos e técnico-produtivos que descrevem o território pelo zoneamento de áreas homogêneas baseadas nos problemas previamente destacados, como peças de um quebra-cabeça.
- Uma dimensão histórica e sistêmica baseada nas visões dos atores envolvidos. Nesta dimensão dinâmica o território é definido por pólos e vertentes e é representado como

3- Groppo P. (2001):Sistemas agrários:hacia um nuevo enfoque territorial? Presentación al taller Venezuela 2001.

4- A oficina do Conselho para O Código Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, Colômbia(1998), declara que “ o território é mais que o simples receptáculo do apoio físico para as atividades sociais, econômicas e culturais e, portanto, constitui uma instituição pública, social e histórica como resultado das relações sociais expressas em suas distintas formas de uso, ocupação, apropriação e distribuição do território”.

uma rede – em termos de intercâmbios de fluxos e migrações – e está marcado mais pelos geossímbolos do que por fronteiras.

- Uma dimensão da cultura local que influirá sobre o território por meio de suas transformações e dinâmicas. A análise deve considerar os arranjos econômicos e políticos em um nível macro - nacional e internacional - e, as mudanças ocorridas no território ao longo do tempo, assim como seus usos, considerando também as mudanças estruturais ou decisões políticas e econômicas adotadas no país em estudo, frequentemente condicionadas às restrições internacionais.

O território e a análise do sistema territorial se encontram fortemente vinculados ao sistema de governo, incluindo corpos descentralizados e as estruturas políticas. Uma análise sistêmica não pode limitar sua avaliação a fronteiras artificiais. O funcionamento do território não se detém por limites administrativos e, nesse sentido, os níveis intermediários do governo constituem uma oportunidade para ampliar as potencialidades na gestão do desenvolvimento local.

2. Fase dois - Horizontes: diálogo e propostas



O objetivo desta fase é abrir a discussão entre os atores acerca do desenvolvimento de seu território. Uma vez que tenham aceitado as distintas visões da situação e tenham alcançado as precondições para o diálogo, propostas concretas para o desenvolvimento podem ser elaboradas. Tais propostas devem incluir os cenários alternativos que, por meio do estabelecimento de uma base comum, facilitarão, eventualmente, o processo da construção do consenso.

A participação é um processo contínuo e interativo. O acompanhamento será implementado ao longo de todo o processo. O objetivo principal de um processo participativo é o fortalecimento da sustentabilidade das ações, construção de credibilidade, coesão social e integração do sistema territorial dentro de um sistema mais amplo de governabilidade.



Delinear propostas coerentes e viáveis para o desenvolvimento territorial

O diagnóstico resulta em um entendimento coerente do funcionamento do sistema territorial e seus componentes – especificidades culturais, organização socioeconômica, potencialidades e vulnerabilidades ambientais e acordos institucionais – suas inter-relações e interdependências históricas tanto dentro como entre territórios. Nesta fase, o papel do facilitador ajudará bastante na delimitação da conclusão resultante da avaliação das forças e fraquezas do sistema em questão, em estabelecer as causas dos problemas individualizados e as tendências territoriais, cujos resultados auxiliarão na formulação de propostas viáveis para o desenvolvimento territorial.

Validação do diagnóstico realizado pelos atores do território

Quando aumenta significativamente o grau de complexidade e incertezas da análise, o papel do facilitador é central para ajudar os atores na gestão dos sistemas como um todo, além de apoiar a internalização das dinâmicas inerentes ao sistema, e de forças diretrizes externas. O facilitador, como apoio externo, possui a responsabilidade de unir as tramas da análise, adicionando elementos para reflexão sobre o sistema territorial, e iniciar o diálogo. Ele tem a tarefa de organizar e examinar as informações-chave para assegurar que a análise seja consistente e adequada ao contexto.

O resultado do diagnóstico deve ser uma análise histórica dos sistemas agrários e padrões produtivos, dos processos sociais, econômicos e políticos e suas relações com os sistemas ecológicos. Esta análise deve individualizar o fator principal (perturbações endógenas e exógenas) que afeta o funcionamento do sistema. Ao final da fase de diagnóstico, ao adotar um enfoque sistêmico, o facilitador (e a equipe DTPN) deve contribuir criticamente para ressaltar, mediante as visões dos atores e coleta de informações, a priorização dos problemas e as vulnerabilidades do território, assim como identificar a importância da preservação, reabilitação e valorização dos recursos e potencialidades locais. Essa reconstrução coerente, baseada nos atores deve mostrar os caminhos potenciais para reforçar ou criar novas identidades territoriais, bem como resolver os conflitos entre as diferentes aspirações. Nesse momento, os atores envolvidos terão validado todos os resultados do diagnóstico.

Reconstrução de uma estrutura de opções e alternativas técnico-sociais e análise da viabilidade coerente com os resultados do diagnóstico territorial

O facilitador proporá um conjunto de métodos e ferramentas para guiar a discussão em direção à formulação de opções e estratégias possíveis, baseando-se na análise validada pelos atores e com a ajuda da equipe DTPN.

A gestão participativa não significa confrontar os atores com a simples escolha entre opções distintas formuladas externamente, mas, envolver a gestão das negociações no interior das comunidades, para que essas possam, posteriormente, formular suas próprias opções. Essa gestão está baseada em objetivos reais, informação transparente, disponibilidade de recursos, oportunidades, limitações e capacidades; e explora a possibilidade de elaborar um novo projeto territorial, para ser

discutido em uma mesa de negociação, a fim de viabilizar o Pacto Social Territorial.

O facilitador deve ter a responsabilidade de compartilhar a informação de forma transparente e vincular os atores em função de suas margens de flexibilidade. Também deverá ser capaz de criar pontes entre os atores com preocupações ou interesses convergentes, para iniciar uma discussão conjunta, com a finalidade da busca e da formulação conjunta de propostas.



A viabilidade técnica, social, econômica e política das propostas deve ser analisada, e os atores devem considerar/pesar as várias propostas, com base nos possíveis riscos e benefícios de cada uma delas. Os resultados desta atividade dependem, claramente, do contexto específico e dos problemas considerados. A proposta final para negociação deve incluir requisições a outros grupos, altas esferas administrativas ou organismos de desenvolvimento, apresentando as questões específicas sobre as quais necessita assistência.

A avaliação final das propostas deverá contemplar a definição de critérios socioculturais, ambientais e econômicos, para a ponderação das alternativas e cenários elaborados, que deverão ser delimitados de forma a refletir as idiossincrasias dos atores. A análise multicriterial pode ser aplicada à avaliação dos diferentes cenários.

Disposição para iniciar o diálogo

No início, os atores expressam certo ceticismo sobre os objetivos e as condições para participação em um diálogo aberto e uma negociação. A disponibilidade para que os atores participem depende, em grande parte, da percepção e das experiências que possuem, bem como dos obstáculos e das limitações que ocorrem ao longo do processo.

Os processos de participação devem viabilizar um fórum destinado à tomada de decisões conjuntas para que haja um reconhecimento particular das decisões e maior comprometimento por parte dos atores. O compromisso e o reconhecimento das decisões são vitais para o êxito do processo. Por isso, é importante verificar e/ou suscitar, desde o início, a disposição de dialogar e estimular a internalização dos benefícios derivados da participação.

Para envolver todos os atores, assegurar o reconhecimento do processo, a sustentabilidade do diálogo e uma contínua renegociação das diferentes problemáticas em todos os níveis, será necessário evidenciar os benefícios diretos e indiretos (individuais ou coletivos) que receberão os atores – tanto os mais fracos, quanto os mais fortes – em termos de:



- reforçar o capital social e as mudanças nas relações de poder;
- envolvimento na tomada de decisões;
- reconhecimento e exercício dos direitos (direitos culturais, segurança ambiental, sanitários, segurança na posse da terra);
- melhora das condições locais econômicas e produtivas.

Como se pode convencer os atores a dividir parte de seu poder?

Um elemento-chave para o êxito do processo de diálogo é encontrar caminhos que motivem a mudança na estagnação das elites que visam a manter seu *status quo*, expresso na proteção dos seus privilégios históricos. É preciso demonstrar aos atores as vantagens existentes ao desistir de alguns de seus processos sobre a terra. Os benefícios podem ser vistos em termos de produtos, serviços, recursos, poder e por outros interesses. A identificação e a comunicação dos benefícios imediatos deve se basear em uma compreensão adequada dos interesses dos atores presentes, tanto no corpo da discussão como nas relações entre os envolvidos. Não se deve esquecer que os interesses mais relevantes são as necessidades básicas humanas, tais como “segurança, bem-estar econômico, senso de inclusão, reconhecimento e controle da própria vida⁵”.

Capacidade de entrar no diálogo

Uma das premissas para se entrar no diálogo é o fortalecimento do poder de negociação dos atores marginalizados e menos poderosos como, por exemplo, as mulheres. É evidente que o diálogo é um processo de negociação muito complicado ou até impossível pela existência de assimetrias nas relações de poder. Os atores débeis e marginalizados têm muito mais a perder em um processo de negociação com grandes diferenças de poder. Ainda correm o risco de serem manipulados e controlados por grupos dominantes. O processo deve ser flexível e interativo para considerar as disparidades no poder, antes, durante e depois da negociação. Por esta razão, todos os métodos e instrumentos que acompanham um processo participativo devem ser utilizados para enfrentamento das desigualdades de poder de forma a apoiar os atores débeis, viabilizando sua participação no diálogo e na negociação.

Identificação de acordos

O primeiro passo para abrir uma negociação deve ser uma síntese dos pontos em comum para a discussão dos objetivos desejados e das propostas a serem avaliadas. Por meio da análise dos atores, se visualizam posições, interesses, distâncias e relações entre os atores, para assim explorar as situações conflitivas e possíveis alianças. Primeiramente, o objetivo desta análise é compreender as limitações e os

5- Fischer e Ury, 1997.



problemas verificados (sociais, econômicos e ambientais), assim como suas origens e dinâmicas.

O facilitador deve apoiar os atores na discussão sobre as suas divergências e convergências, desenvolvendo métodos e ferramentas específicos a fim de promover objetivos comuns. Assim, poderá auxiliar as partes a focarem seus interesses e não suas posições, explorar similitudes ao invés de diferenças. Segundo os princípios básicos da estratégia de DTPN, isto deve ocorrer antes da realização de uma mesa de negociação.

Acompanhando os processos participativos e apoiando o diálogo social

A problemática principal durante o processo é a compreensão das assimetrias de poder existentes. A falta ou debilidade do capital social e humano é uma restrição ao uso sustentável dos recursos naturais e, também, ao estabelecimento de um diálogo construtivo e do debate entre os atores.

O papel da construção de capacidades, a comunicação constante a todos os níveis, o uso de métodos e ferramentas participativas e a integração entre o conhecimento científico e local, são os meios para conscientizar os grupos débeis e, desta forma, socializar o conhecimento e a informação. Esses meios estimulam o envolvimento efetivo dos atores no estabelecimento e funcionamento da mesa de negociação.

Para se promover a sensibilização e uma análise conjunta dos atores sobre as problemáticas locais se deverá estabelecer redes e cooperação entre a FAO e outros organismos internacionais para o desenvolvimento, governos, ONGs e OSCs (vide Parcerias e aliança estratégicas: presença/papel das organizações da sociedade civil, ONGs).

Adoção de uma estratégia de pesquisa-ação

A forma de organizar a participação deve adaptar-se a cada contexto, envolvendo ativamente os atores em cada etapa do processo de treinamento-ação, mediante a adoção de uma estratégia de pesquisa-ação. Os principais objetivos da pesquisa-ação participativa são:

- gerar conscientização sobre os problemas e dinâmicas territoriais existentes, sendo um meio de apoio ao processo de aprendizado baseado no compartilhamento da informação para um entendimento conjunto das complexidades dos sistemas territoriais;
- promover e ressaltar o valor do conhecimento local e das tradições, possibilitando a integração de diferentes conhecimentos técnicos sobre as ciências naturais e sociais e sua relação com o conhecimento local para a “co-construção do conhecimento sustentável”;
- apoiar os sistemas de conhecimento local por sua contribuição nos processos de mudanças sociais e políticas, iniciadas pelas populações locais e baseadas em sua própria percepção da realidade⁶.

6- Fals Borda (1988).

As atividades de facilitação devem ser desenvolvidas para consolidar relações de colaboração/aliança entre os atores e as instituições.

Acesso e intercâmbio (compartilhamento) da informação

A falta de acesso à informação abala o poder, é profundamente debilitante, subestima a capacidade das pessoas de tomarem decisões de defender seus interesses e as torna mais vulneráveis a qualquer tipo de manipulação. Deve ser assegurada a transparência e o fluxo de informação, para garantir a qualidade do processo. É necessário que todos os dados e informações coletados sejam comunicados ao público envolvido.

A comunicação transparente e as boas relações são fundamentais para permitir aos atores o intercâmbio de suas preocupações e interesses, facilitando o alcance de suas metas e das metas dos demais. A transparência ajudará a evitar as intenções ocultas e as desconfianças entre as partes, evitando situações nas quais os atores busquem proteger única e exclusivamente seus interesses, em vez de procurar a melhor solução para todos.

Métodos e ferramentas débeis e fortes

É necessária uma combinação de fontes de informação e integração entre métodos débeis e fortes para a coleta de dados, o treinamento, a análise e a visualização. Assim se estabelece um diálogo entre distintas formas de conhecimento e epistemologias, e se otimizam os recursos disponíveis e o reconhecimento do processo. Não existe uma forma única que facilite os



processos participativos. Os métodos e ferramentas não devem ser utilizados mecanicamente, e a sua seleção deve ser determinada de acordo com as características específicas que definem uma sociedade/comunidade/grupo.

Existem muitos métodos qualitativos – observação participante, observações não estruturadas e focadas, métodos participativos e grupos focados -, freqüentemente utilizados e conhecidos como frágeis. Os métodos qualitativos estão orientados aos processos e podem ser

cruciais para a compreensão dos sistemas e sua evolução.

Desde os anos 70 e 80, vêm sendo desenvolvidas algumas estratégias para a pesquisa participativa, como o Diagnóstico Rural Rápido e/ou Participativo (DRP), Avaliação Rural Participativa (PARA), Aprendizado e Ação Participativa (PLA) e Aprendizado Local Vinculado (LLL). Estas estratégias representaram intentos progressivos para apoiar um envolvimento ativo, além do



compromisso e do controle por parte dos atores sobre o processo e as ferramentas utilizadas.

O termo métodos fortes se refere ao uso de métodos e ferramentas quantitativos para a gestão da informação coletada (técnica e científica). Obviamente, esses métodos utilizados e a organização das informações específicas de cada contexto, dependem da informação de base existente, assim como da tecnologia disponível (estatísticas e mapas atualizados).

Quando o pesquisador aplica métodos quantitativos, se posiciona como um observador objetivo que nem participa nem influi no objeto de estudo. Já em investigações qualitativas, ao contrário, aprenderá mais sobre uma situação ao participar e/ou estar imerso na mesma. Os principais limites são tanto metodológicos quanto éticos para ambas as formas de análise como, por exemplo, a dificuldade de ampliar considerações e a observação, a gestão de incertezas, a confiabilidade de dados, a subjetividade e as implicações dos pesquisadores e a apropriação de informações.

Estratégias de Comunicação

A comunicação entre os atores em diferentes níveis é um fator fundamental na participação comunitária por meio da sensibilização e da construção de confiança e capacidades, para assim se promover o envolvimento ativo e o compromisso dos atores em sua participação nas mesas de negociação. Por essa razão, a comunicação para o desenvolvimento inclui o uso de estratégias de comunicação planejadas e sistemáticas, assim como métodos e ferramentas para o planejamento participativo e implementação da comunicação, em apoio às iniciativas de desenvolvimento.

O objetivo dessa estratégia é utilizar múltiplos canais e ferramentas de comunicação para a criação de veículos efetivos semi-estruturados entre os comunicadores. Esses podem ser a equipe DTPN, porém, será melhor que sejam os próprios atores envolvidos no processo. A comunicação se constitui numa estratégia para o desenvolvimento, desde o intercâmbio de informações e criação de consciência até os processos de tomada de decisão participativos, gestão de conflitos e negociação. Nesse sentido a comunicação será fundamental no cumprimento dos princípios básicos do DTPN, assegurando a pertinência, a interatividade e o aprendizado efetivo ao longo do processo.

Criação de capacidades

O que significa? Construção das capacidades de quem?

O programa de criação de capacidades deve estar orientado aos atores menos influentes ou excluídos, reforçando suas habilidades para torná-los conscientes de seus direitos básicos e superar as causas da exclusão. Será oferecido treinamento sobre tecnologia e habilidades práticas, valorizando tecnologias e práticas tradicionais (programa agricultor-agricultor). Em alguns casos, as habilidades básicas dos atores frágeis devem ser desenvolvidas – por exemplo, cursos de alfabetização – para reforçar sua disposição de entrar no diálogo. Da mesma forma, instituições governamentais e políticas, locais e nacionais, e organizações econômicas e sociais como associações e cooperativas devem desempenhar um papel ativo na organização e na aplicação de atividades de apoio específicas.



A construção de capacidades é uma pré-condição muito importante para o êxito de uma comunicação para o desenvolvimento e inclui:

- criar oportunidades para um líder legítimo, comprometido e informado;
- fortalecer as organizações locais em temas teóricos, sociopolíticos, práticos, financeiros e empresariais;
- apoiar a administração técnica dos governos locais, regionais e nacionais;
- transferir conhecimentos em matéria legal e recursos institucionais – tanto a atores locais como a governos e organismos técnicos;
- conscientizar a população sobre seus direitos, responsabilidades, obrigações e limitações;
- reforçar as redes e a confiança mútuas.

Construir capacidades organizativas

Uma organização pode oferecer identidades culturais ou ocupacionais, apoio técnico, e ainda representar um canal para a ação com relação a problemáticas sociais e econômicas. As Organizações da Sociedade Civil (OCSs) mais comuns são as associações tradicionais ou informais, modelos baseados na participação/associação em grupos – união de trabalhadores, partidos políticos, redes de pesquisa, cooperativas de produtores e consumidores e associações financiadas por terceiros – e as ONGs⁷.

Ao longo do processo se deve visar ao fortalecimento das capacidades das populações envolvidas, bem como, criar e manter as organizações que as representam e por elas se responsabilizam. Essas organizações devem guiar as ações e garantir que o processo de diálogo continue aberto mesmo após o fim do apoio externo.

A construção de capacidades organizativas é baseada no fortalecimento das habilidades práticas, analíticas e gerenciais, que são essenciais em organizações que buscam um funcionamento efetivo e democrático. Entre algumas das capacidades essenciais que devem ser fortalecidas estão a autocrítica e a avaliação, o planejamento, o monitoramento e a gerência financeira, além das habilidades das redes de desenvolvimento. Atenção especial deverá ser dada particularmente, aos grupos mais vulneráveis e suas organizações.

Construção de capacidades dos líderes e/ou representantes do governo local

A construção de capacidades deve ser interpretada como um meio que permite às instituições a realização de atividades específicas, e, ao mesmo tempo, deve ser considerada como um processo de conscientização, mudança de atitude, criação de lideranças, apoio à comunicação e um fim em si mesma. O fortalecimento da qualidade da representação e da tomada de decisão dentro das organizações locais, e sua implicação no processo sociopolítico é um exemplo disso.

7- EADE (1997).

Duas áreas específicas da construção de capacidades são a liderança - que congrega a gerência cultural, o estabelecimento da direção a ser tomada, o apoio ao desenvolvimento de recursos e a garantia do cumprimento dos objetivos -, e o planejamento estratégico que pressupõe a avaliação do ambiente e as táticas de desenvolvimento para alcançar os objetivos e metas⁸.

Construção de habilidades técnicas para a administração dos governos

Depois de processos de descentralização, os governos são progressivamente responsabilizados por estruturar e pôr em prática intervenções para o desenvolvimento. Por vezes, seus poderes na tomada de decisões, capacidade para assumir novas responsabilidades, propor e conduzir ações no território, bem como sua autonomia financeira, são bastante limitados. Conseqüentemente, seus recursos humanos, técnicos e financeiros devem ser reforçados.

As instituições não apenas enfrentam restrições financeiras para a equipe e equipamentos como, freqüentemente, também a falta de especialistas para prever conflitos ou lidar com os conflitos surgidos no curso das atividades relacionadas à gestão e uso da terra e aos recursos naturais. Nos níveis políticos e administrativos mais altos, são necessários mecanismos institucionais apropriados para estabelecer os direitos dos usuários e facilitar o acesso aos recursos naturais (terra, água, bosques e fauna silvestre), que são uma pré-condição para o desenvolvimento agrícola e a segurança alimentar.

Muitos países requisitaram consultoria específica à FAO sobre questões como o direito de propriedade, mais equidade no acesso aos recursos naturais por homens e mulheres, funcionamento dos mercados e da administração dos direitos de propriedade da terra, a fim de melhorar os créditos para investimentos e a gestão da terra e dos recursos naturais⁹. Nestas questões, a FAO fornece apoio a instituições governamentais de todos os níveis (tanto locais quanto nacionais).



8- Adaptado de Lusthaus et al. (2002).

9- Extraído de: Rural Development Division, strengthening institutions and ensuring access to land and associated resources. <http://www.fao.org/sd/SDA.en.htm>



Quem pode estimular a participação?

Personagens-chave, animadores locais e o facilitador

Para estimular a participação ativa dos atores mais relevantes, é essencial envolver algumas forças sociais (atores poderosos) no diálogo ou no processo de negociação, e que devem renunciar parcialmente ao controle do poder. Neste sentido, é importante identificar personagens-chave em âmbito nacional, regional ou local, que tenham profundo conhecimento da realidade, acesso à informação, sejam abertas a outras visões e com sensibilidade para escutar, compreender e comunicar-se com atores diversos. Em muitos casos, tais personagens-chave possuem habilidades de intermediação tradicionais. Podem existir, também, líderes locais comprometidos com as problemáticas em jogo, que serão reconhecidos e respeitados por seu bom critério, além de legitimados por outros atores, como pessoas de confiança, capazes de assumir o papel de intermediários das informações entre os atores. E, ainda, articulador para a criação de espaços de diálogo. Em outros casos, é necessária a capacitação de animadores locais que assumam este papel.

Parcerias e alianças estratégicas:

presença e papel das organizações da sociedade civil e das ONGs

Para encorajar uma ampla participação, reforçar a confiança vertical e horizontal e acompanhar os programas de treinamento e comunicação ao longo do processo, é essencial estimular a criação de alianças entre organismos de cooperação, instituições governamentais, sociedade civil e seus representantes, organizações de produtores, institutos de pesquisa, uniões de comércio, entre outros.

Sinergias entre a FAO e ONGs permitirão o melhor uso dos recursos existentes e a mobilização de outros recursos adicionais. E como resultado prático das sinergias, a cooperação entre FAO e ONGs trará as seguintes vantagens:

- provisão de apoio técnico e institucional para atores da sociedade civil;
- aproveitamento de experiências das ONGs em outras localidades;
- aumento do acesso à informação para a sociedade civil;
- aumento das capacidades de decisão dos oficiais públicos e gestores de projetos.

Ao longo de toda a implementação da estratégia participativa aqui proposta, é necessário esforços para fortalecer a cooperação, como meio de reforçar os fluxos de informações e comunicação, tanto verticais (ascendentes e descendentes, entre profissionais, autoridades/ instituições e sociedade civil) quanto horizontais (entre representantes da sociedade civil ou diretamente entre os diversos interessados).

A este respeito, as ONGs representam um importante papel na análise, disseminação e intercâmbio de informações, enquanto a FAO, como instituição, deve facilitar e atuar como mediadora no diálogo com os governos e arenas intergovernamentais. Em suas intervenções, a principal atitude da FAO é atuar como parte imparcial.

3. Fase 3 - Processo de Negociação: buscar o consenso para o desenvolvimento territorial

O diálogo é essencial para que governos e programas, na busca do desenvolvimento territorial sustentável, respondam às atuais necessidades e visões dos atores que operam e interagem em um determinado território. A mesa de negociação representa a principal instituição e foro em que se realizam as maiores alianças possíveis. É nela que os atores locais, em um espírito de participação e cooperação, podem examinar os problemas e potencialidades do território.

Articulando um diálogo contínuo sobre as questões territoriais

Um dos principais objetivos do processo da estratégia DTPN é certamente o investimento na criação de confiança. A construção de confiança entre os atores envolvidos e os processos de decisão e colaboração, estimula a participação no diálogo. A confiança é um meio e um motivo para o diálogo aberto.

O DTPN, estratégia alternativa para o desenvolvimento, não está apenas voltado para projetos, não se aplica somente em áreas rurais ou urbanas, nem apenas em âmbito local ou nacional. Esta estratégia de fato integra múltiplas dimensões dos processos de desenvolvimento: gerir diversas problemáticas e envolver diferentes níveis de governo, com o objetivo de estabelecer um ambiente que conduza ao desenvolvimento territorial negociado e ascendente.

O DTPN é dirigido, principalmente, a homens e mulheres e voltado a diminuir a falta de confiança nas instituições que promovem o desenvolvimento. Como resultado, o processo pode transformar-se em projetos e programas nos quais diferentes atores façam parte, em igualdade de condições e dispostos a dialogar e promover uma participação consciente, frente aos desafios do desenvolvimento.

O diálogo entre os atores pode iniciar pelos problemas relativamente menores e preliminares, que permitam alcançar facilmente um acordo. Inicialmente as negociações enfocarão interesses comuns aos atores, e que servirão de base comum para o diálogo. O objetivo da primeira rodada de negociação é a confiança mútua e o consenso, que servirá de catalizador do diálogo, criando um espaço para solucionar as fraturas sociais mais profundas. A confiança no facilitador é requisito básico para que a negociação seja escolhida como o instrumento para resolver os interesses mais críticos.

Durante a fase de negociação, as diferentes visões e propostas dos atores deverão ser confrontadas por meio de processos conjuntos e consensuais, que permitam pactos socialmente legitimados. É essencial, nesse momento, uma ampla representação dos atores para avaliação das propostas de negociação.





Isto permitirá acomodar ou combinar diferentes propostas, para uma solução em que todos saiam ganhando mediante o estabelecimento de regras básicas para neutralizar possíveis assimetrias de capacidades, de habilidades e do poder de barganha, que não lograram equilibrar-se nas fases anteriores do DTPN.

Negociação em diferentes níveis e sobre variados temas

O núcleo do processo DTPN é sua natureza interativa e sistemática, por meio da qual se estabelecem diferentes mesas de discussão relativas a temas específicos, em diferentes níveis e escalas para a busca de soluções apropriadas e consensuais. Deve haver uma conexão clara entre os atores locais - que expressam suas visões e preocupações, fornecem informações sobre o sistema territorial e sobre o sistema governativo - para viabilizar soluções e definir estratégias regionais e nacionais apropriadas.

O elemento-chave da estratégia DTPN é uma acurada análise do sistema territorial, que estimule a discussão sobre questões relativas ao desenvolvimento territorial e a enriqueça com as principais informações e preocupações, resultantes dos diagnósticos territoriais. E, também, forneça um fluxo ascendente de informações e propostas funcionais para a formulação de políticas.

Princípios básicos de uma negociação baseada em interesses

As novas estratégias de negociação, centradas na resolução de problemas, têm recebido nos últimos anos muita atenção por parte dos teóricos da negociação. Isto porque essas estratégias abandonaram a obsessão pelas soluções “ganha-ganha”, valorizando mais o processo que os seus resultados.

Na negociação baseada em interesses há quatro princípios que são fundamentais.

O primeiro é lidar separadamente com as demandas dos indivíduos, debatendo as questões com respeito mútuo, discussões francas e abertas, e o reconhecimento da legitimidade da defesa de seus interesses pelas partes.

O segundo princípio, cerne do processo, é focar os interesses do jogo, em lugar de focar as posições.

O terceiro é formular um vasto inventário de opções antes de tomar uma decisão. É necessário haver discussões prévias, para que as partes expressem seus pontos de vista sobre o problema, tenham as informações necessárias para elaborar diferentes cenários para possíveis soluções, levando em consideração os interesses comuns.

Finalmente, o quarto princípio refere-se à avaliação das opções viáveis, baseada em critérios objetivos, definidos pelas partes, a fim de que sejam evitados conflitos na implementação das soluções acordadas.

Um processo de negociação para a gestão de conflitos baseado em interesses tem três estágios principais:

- identificação e discussão das questões em jogo;
- exame das possíveis soluções identificadas;
- elaboração de um conjunto de decisões que possam se materializar em um Pacto Social Territorial.

Focando os interesses em vez das posições

Intervenções externas devem, necessariamente, iniciar com a escolha de um problema ou objeto, que será o foco do projeto, devendo ser visto como o seu ponto de partida. É necessária uma visão sistêmica das dimensões social, econômica e política subjacentes, além das implicações setoriais.

Os interesses definem o problema e os atores possuem múltiplos interesses. Esta diversidade está no cerne de qualquer oportunidade que tenha a equipe facilitadora para encontrar um interesse comum, que possa iniciar o diálogo.

Processo de construção de consenso

O resultado dos diagnósticos e dos esforços paralelos para que as assimetrias do poder de barganha dos atores sejam reduzidas, devem conduzir a um ponto comum do qual se iniciará a negociação. Nesse momento é essencial que todos os atores assumam um papel ativo no processo de construção do consenso. Isto significa que o processo deve ser aberto a fim de incluir todos os que querem um pacto sustentável. Incluir, inclusive, os atores que ainda não se encontram organizados ou fortalecidos ou que não residem na área, mas cuja contribuição e consentimento sejam essenciais para a validação de qualquer pacto de desenvolvimento territorial. O fortalecimento é um processo a longo prazo, cujo êxito reside na oportunidade de aprender fazendo.





Identificação de benefícios imediatos para todos os atores

É importante que os possíveis resultados positivos de uma solução negociada, sejam transformados em benefícios imediatos – econômicos, mobilização de fundos para projetos de desenvolvimento e bem-estar geral, segurança nos direitos fundiários, etc. - , e custos para alcançar a solução negociada. As questões-chave que podem ser apresentadas são:

- qual o custo para alcançar seus interesses de maneira unilateral;
- quanto tempo e a que preço os interesses serão alcançados sem cooperação entre os atores;
- quais os riscos para uma solução unilateral a curto e a longo prazos.

Os grupos devem basear-se na participação voluntária, atraindo seus membros por interesses compatíveis, potenciais sinergias ou pela possibilidade de posicionar-se melhor perante o mercado.

Negociação e implementação de projetos de desenvolvimento territorial

Os atores, com o auxílio do facilitador, deverão chegar a um acordo sobre qual o processo de negociação mais adequado a ser adotado. E, também, quanto às regras mais apropriadas para definir o processo de diálogo e os procedimentos para se obter um pacto. É essencial para a manutenção do diálogo, que existam opções alternativas que satisfaçam a todas as partes.

O compromisso final deve conter não apenas as atividades a serem adotadas, mas também avaliar os recursos necessários para a celebração do pacto, além de esclarecer os papéis e as responsabilidades para sua implementação.

Facilitando a construção de um consenso

O apoio externo ao processo tem um papel-chave na construção de capacidade em todos os níveis do sistema governativo para a transformação de conflitos em forças que promovam mudanças sociais positivas e que levem ao pacto social. Para que isso ocorra, é necessário que haja um processo contínuo de comunicação e fluxo de informações a serem partilhadas entre todos os atores sociais. É preciso, da mesma forma, a construção da confiança e da credibilidade como pré-requisitos para a colaboração e o aumento da capacitação dos atores mais fracos. Desta forma, poderão assumir papéis ativos nos processos de tomada de decisões.



O papel do facilitador

Em casos em que a neutralidade da terceira parte envolvida é uma condição para qualquer acordo, se deverá buscar um facilitador legítimo, que tenha credibilidade perante todas as partes e conheça os aspectos sociais locais.

Essa neutralidade é a necessária em conflitos intensos, com intervenção prolongada, tendo interesses de poderosos e necessidades humanas no cerne da disputa¹⁰.

A mediação é um processo de negociação assistida. O facilitador assegura que os diferentes atores cheguem a um acordo sobre processos e logísticas, e apóia os participantes para que sejam estabelecidas regras básicas adequadas. As regras básicas-chave são aquelas que neutralizam o efeito das assimetrias de poder durante o curso do processo de negociação, levando os atores a pactos que satisfaçam verdadeiramente a todas as partes envolvidas.

O papel dos líderes religiosos e outros personagens influentes (notáveis locais)

Os líderes religiosos e outras pessoas influentes em âmbito local são atores-chave para vincular o projeto e a comunidade local, e para abrir o diálogo entre os conhecimentos externo e local. Sem a direção e a mediação dessas figuras-chave, nenhum apoio externo será efetivo para implantar uma análise do contexto local, nem para ganhar credibilidade na comunidade local.

Os personagens influentes têm um papel importante na tomada de decisões, devido ao seu profundo entendimento do contexto local e ao seu papel como depositários de conhecimentos históricos. Além disso, podem também atuar como facilitadores em conflitos locais em virtude de seu carisma ou em força da confiança na sua gestão de conflitos.

Regras básicas para garantir um processo de negociação justo

As regras básicas definem os papéis, tarefas, competências e responsabilidades, objetivos da negociação, mecanismos para assegurar a participação de todas as partes em um acordo sobre as regras de comunicação. E, principalmente, todos devem chegar a um acordo sobre o tipo de processo que desejam estabelecer; de pessoa a pessoa ou mediante uma terceira parte e o status ideal da terceira parte, isto é, parcial ou imparcial, interno ou externo; o formato das reuniões será pessoa a pessoa e/ou haverá negociações conjuntas; o processo do diálogo que define a quem é permitido falar, como, estilo de comunicação e participação; e o processo para se alcançar o pacto, incluindo o formato das decisões e a sua aplicação.

Para balancear as assimetrias nas capacidades e no poder de barganha dos atores, é fundamental chegar a um acordo sobre as regras básicas para garantir um processo de negociação justo. Isto porque os grupos mais fracos são os que mais têm a perder em negociações em que os grupos poderosos adotam ações unilaterais, recusando-se a negociar e a colaborar.

10- Ramírez, FAO (2002) http://www.fao.org/sd/2002/IN0301a3_en.htm

Algumas vezes, as regras básicas predefinidas não são suficientes para guiar o processo de tomada de decisão. Durante esse processo, as partes terceiras podem encontrar apoio em simbolismos de caráter subjetivo, emocional e cultural, que facilitem a identificação consensual de soluções e a formulação de acordos conjuntos.

Resultados do processo: o Pacto Social territorial

Os resultados do processo de tomada de decisão podem ser diversos. Quando se busca o Pacto Social Territorial não se persegue o resultado contratual, mas sim, o fato de que a tomada de decisão pelos atores é socialmente legítima, e, portanto, abre caminho para a reativação do processo sobre novas e amplas questões. Por isso, quando se apóia um processo de diálogo, o centro da atenção não se refere tanto à decisão adotada, se esta enfoca as fraturas sociais enraizadas, e sim, à busca de uma base comum para o acordo entre os atores e a construção da confiança ao longo do processo. Isso pode formar a base de um diálogo renovado e construtivo sobre as problemáticas territoriais.



O processo DTPN pode, eventualmente, não obter êxito ao estabelecer um processo de negociação. Isso poderá ocorrer por falta de bases comuns para o diálogo entre os atores, pelo fato de os atores-chave não poderem fazer parte do processo, por falta de legitimidade ou de capacidade. A necessidade de coordenar vários componentes do processo pode forçar a equipe facilitadora a postergar algumas atividades e concentrar esforços em outras. Existe, ainda, a possibilidade de, apesar do diálogo entre os atores, não se chegar a nenhum acordo sobre os temas específicos. Entretanto, se os

atores forem capazes de manter a direção do processo, para alcançar os objetivos negociados, os obstáculos poderão atrasar o processo, mas serão superados.

O Pacto Social Territorial pode resultar, entre outras coisas, na resolução de conflitos, em um plano de desenvolvimento territorial, no estabelecimento de limites territoriais considerando os limites costumeiros e em uma nova legislação sobre a posse da terra. Adicionalmente, na reforma e no fortalecimento das instituições rurais por meio da criação de organizações e fundos locais para atividades geradoras de renda.



Avaliação das atividades para implementar o pacto Temporais, financeiras, humanas e sociais

As propostas formuladas pelos atores para a negociação descrevem as necessidades de recursos financeiros e humanos, assim como pedidos de assistência externa. Quando o pacto sobre o tipo de atividades e projetos a desenvolver é alcançado, as discussões entre os atores devem cobrir todos os aspectos da fase de aplicação: verificação dos requerimentos, recursos e capacidades técnicas (gestão de fundos, bancos comunitários). Após essa avaliação, deve haver a identificação das fontes de recursos necessárias, de assistência técnica e uma definição clara do papel de cada ator – ganhos, responsabilidades, direitos e relações -. Todos esses aspectos formarão uma parte do pacto final.

Mobilização de recursos externos (recurso, provedor)

Em todas as etapas da formulação do pacto, os atores devem desenvolver instrumentos e mecanismos adequados para maximizar o uso dos recursos locais. Isto significa que os recursos locais, práticas e capacidades, devem ser identificados e valorizados antes de se adotarem as medidas para a mobilização de recursos externos.

Quando são necessários recursos externos, deve ser feita a identificação do recurso específico e dos doadores em potencial, estimulando as formas de colaboração dentro da comunidade internacional – doadores, agências, ONGs internacionais - e promovendo sinergias.

A aplicação do pacto deve ser flexível e aberta para redigir programas e ações, e deste modo, aproveitar as novas oportunidades que surgirem e as lições aprendidas. Um requisito para esta habilidade de ajustar a direção do processo de aplicação é um sistema de monitoramento que focalize mais os resultados que os indicadores do processo.



V. CONCLUSÃO

A FAO tem um comprometimento atávico na luta contra a fome e a pobreza dos povos, traduzido no constante aprimoramento de estratégias que reduzam o sofrimento e a degradação das populações rurais. Esta luta tem se materializado nos inúmeros projetos realizados ao redor do mundo - em ações conjuntas com os países - para combater as desigualdades e levar ao desenvolvimento territorial. A estratégia DTPN pode servir como um guia na solução de alguns desafios propostos pela comunidade internacional para a construção de um futuro sustentável.

O objetivo da FAO, com esta proposta, é ajudar a inserir a assistência técnica relacionada à produção agrícola, às atividades para a geração local de renda ou acesso, e gestão de recursos naturais em uma ampla estrutura de desenvolvimento. Dessa forma, propõe-se uma metodologia inclusiva, que combine intervenções técnicas com uma visão sistemática do desenvolvimento territorial. E, apoio aos processos de tomada de decisões participativas e ascendentes, além do incentivo ao diálogo social e de parcerias entre atores dentro de um território.

O desenvolvimento rural é sustentável quando está em acordo com a ecologia, é viável economicamente, socialmente justo, culturalmente apropriado, humano e baseado em um entendimento real do sistema territorial. Essas dimensões de sustentabilidade estabelecem a estrutura para qualquer atividade de desenvolvimento. Para serem sustentáveis as intervenções de desenvolvimento devem ser dirigidas à resolução de questões como assimetrias de poder, resultantes de desigual acesso e controle sobre recursos e informação, bem como de capacidades desiguais.

O objetivo da estratégia de DTPN é reduzir as assimetrias de poder ao implementar um processo que busque a criação de pactos socialmente legítimos, envolvendo todos os atores e os conduzindo ao compromisso de reconhecimento do processo de desenvolvimento. Como consequência, a reconstrução da confiança entre os atores é um meio e um fim para o processo DTPN, atingido a partir da redução das diferenças e da condução dos atores a atividades de desenvolvimento territorial negociado.



A FAO enfatiza que ao apresentar esta estratégia, tem como objetivo habilitar qualquer pessoa a fazer uso dessas idéias, adaptando-as às suas necessidades, aplicando-as a temas ou questões específicas, em contextos regionais ou locais. Em contrapartida, espera que todos venham a compartilhar experiências, lições e conclusões para que, desta forma, estes subsídios permitam dar início ou continuidade a discussões que visem a adaptar e complementar a estratégia DTPN.