

Uma estratégia para o desenvolvimento rural:

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
PARTICIPATIVO E NEGOCIADO (DTPN)**

Junho de 2005

Prólogo

Não é casual a aparição da territorialidade nos debates atuais sobre o desenvolvimento rural. Trata-se de uma resposta às mudanças econômicas e sociais ocorridas nos países, bem como no contexto político de globalização. Este responde à necessidade de adaptar metodologias, instrumentos e atividades às novas exigências impostas por essas mudanças e seus respectivos impactos indesejados. 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 ou interagem. A territorialidade dos atores e a visão territorial ajudam a estabelecer uma identidade comum e favorecem a realização de suas estratégias e projetos. Ademais, a pluralidade de atores com interesses e valores distintos e, por vezes conflitivos, influi na dinâmica e nas inter-relações dentro do território comum.

O documento que apresentamos é resultado das contínuas pesquisas realizadas pelos oficiais da Direção de Desenvolvimento Rural (SDA). Este documento parte das preocupações e dos objetivos que unem o Serviço de Regimes Fundiários (SDAA) e o Serviço de Instituições Rurais e Participação (SDAR), os quais 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 analisaram as relações existentes entre os atores locais e seus territórios, assim como as principais implicações destes com relação ao desenvolvimento local. O resultado deste primeiro esforço, para emoldurar 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.

O SDA tomou consciência da importância que tem esta estratégia para ajudar os Serviços referidos a se complementarem em seus respectivos trabalhos. Para tanto, se realizaram várias entrevistas de oficiais do SDA com o objetivo de ressaltar os pontos comuns nas estratégias desenvolvidas pela Direção, através de suas 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 uma oficina na Venezuela (abril de 2001), a qual contou com a colaboração de representantes de ONGs, da Coalizão Internacional para Acesso à Terra (ILC), peritos e acadêmicos de vários países, onde foram compartilhadas experiências e estudados em profundidade aspectos relacionados com “territorialidade e estratégia baseada nos atores” e “instituições descentralizadas e ordenamento territorial participativo”.

Este documento recebeu, ainda, valiosas contribuições provenientes das oficinas de discussão realizadas na Colômbia e na Hungria em 2003.

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

Em um segundo momento, foi realizada uma oficina na Tailândia, em 2000, na qual se observou que a tendência geral de se integrar todos os atores na participação para o desenvolvimento demonstrou que a Direção de Gênero e População (SDW) também considera a “planificação local sensível ao gênero”. As limitações específicas de gênero provenientes da aplicação da informação gerada a partir dos processos participativos e da distância entre gêneros que, por sua vez, se devem à atividade das mulheres nos processos participativos de planificação local, devem ser examinadas pelos planejadores em termos de províncias e distritos, para assim se definirem os processos de planificação com as comunidades locais.

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

Segurança alimentar, garantindo um adequado e sustentável equilíbrio 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 causas principais dos conflitos ou crises socioecológicas estão relacionadas com o uso insustentável das terras agrícolas.

Neste sentido, a iniciativa Sistemas engenhosos do patrimônio agrícola, mundialmente importantes (SEPAMI), através de seus esforços para promover os sistemas agrícolas locais/indígenas e aumentar a conscientização acerca da importância desses 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 e, ao mesmo tempo, que permitam sua evolução e adaptação às mudanças nos contextos ambientais e socioeconômicos e, principalmente, o desenvolvimento sustentável e a segurança alimentar de suas populações.

Os capítulos seguintes foram elaborados graças às sinergias e problemáticas transversais do desenvolvimento rural e outras habilidades especiais de diferentes serviços da FAO. Portanto, com este documento buscamos melhorar os esforços das pessoas que trabalham no desenvolvimento rural sem, entretanto, substituir as especificidades individuais ou a assistência técnica nas principais áreas.

Índice

Prólogo.....	2
Índice	4
I. Razão de ser e uso.....	7
1 O fracasso das estratégias verticais e o surgimento do conceito de “horizontalmente se obtém êxito”	7
2 Desafios atuais no tratamento dos problemas de desenvolvimento rural	7
A descentralização e o desentendimento do Estado causam a falta de provisão dos serviços públicos	8
A diversidade de Atores e projetos pode causar ineficiências no uso e manejo dos recursos locais.....	8
As interdependências dentro e entre territórios podem dificultar a definição dos limites	9
3 Inovação – valores acrescentados pela estratégia proposta	9
Construindo credibilidade entre atores públicos e privados.....	9
Fortalecimento da coesão social para melhorar o uso e o manejo dos recursos locais.....	9
4 Objetivos e beneficiários do documento	10
II. O Processo	12
1 Finalidade da estratégia de DTPN.....	12
2 Características básicas do processo.....	13
3 Fases e elementos-chave na descrição do processo.....	13
Panorama.....	14
Horizontes	14
Negociação e Pacto Social Territorial	14
4 O papel do apoio externo do processo DTPN.....	15
5 Pontos temáticos de entrada.....	16
6 DTPN em relação às outras estratégias	23
LEADER.....	23
Gestion de Terroirs.....	23
Sustainable Livelihoods Approach.....	24
Farming Systems	24
Integrated Rural Development	24
Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado (DTPN)	25
III. Estratégia metodológica para o Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado (DTPN)	26
Fase 1 – Objetivo: Entender os atores e o território como um produto social	26
1 Base lógica da intervenção requerida	26
Informantes-chave	27
Identificar demandas explícitas e implícitas.....	28
Identificar personagens-chave e líderes	30
2 Os Atores dentro do território	31
O que é um ator?	31
Como identificar e caracterizar os atores?.....	35
As relações entre atores.....	36
Análise dos atores	37
Análise de acordos institucionais	39
3 Análise histórica.....	40
Que informações históricas buscamos?.....	41
Quais são as informações que podem ser obtidas através de uma análise histórica?	43
4 Análise do território	44
Analisando o potencial do sistema territorial	45

Mostrar potencialidades ‘versus’ problemas	46
Avaliar a interação efetiva sobre o território	47
Representação territorial dos atores	47
Diversos ângulos para a análise do território	49
Fase 2 – Horizontes: Diálogo e propostas.....	53
1 Delinear propostas coerentes e viáveis para o desenvolvimento territorial.....	53
Validação do diagnóstico realizado pelos atores do território.....	53
Reconstrução de uma estrutura de opções e alternativas técnico-sociais e análise da viabilidade coerente com os resultados do diagnóstico territorial	55
Disposição para iniciar o diálogo	59
Como se pode convencer os atores poderosos a dividir parte do seu poder?	60
Capacidade de entrar no diálogo	61
Identificação de acordos.....	62
2 Acompanhando os processos participativos e apoiando o diálogo social.....	63
Adoção de uma estratégia de ação-pesquisa	63
Acesso e intercâmbio (compartilhar) da informação.....	65
Métodos e ferramentas débeis e fortes	67
Estratégias de comunicação	68
Criação de Capacidades: O que significa? Construção das capacidades de quem?	70
Construir capacidades organizativas	72
Construção das capacidades dos líderes e/ou representantes do governo local.....	74
Construção de habilidades técnicas para a administração dos governos	76
Quem pode estimular a participação? Personagens-chave, animadores locais e o facilitador.....	77
Parcerias e alianças estratégicas: presença / papel das organizações da sociedade civil e das ONGs.....	79
Fase 3: Processo de Negociação: buscar o consenso para o desenvolvimento territorial	82
Articulando um diálogo contínuo multinível e multiatores sobre as questões territoriais.....	82
1 Negociação em diferentes níveis e sobre variados temas.....	83
2 Princípios básicos de uma negociação baseada em interesses	85
Focando os interesses em vez das posições.....	86
3 Processo de construção de consenso	88
Identificação de benefícios imediatos para todos os atores	88
Negociação e implementação de projetos de desenvolvimento territorial	89
4 Facilitando a construção de um consenso.....	89
O papel do mediador	90
5 O papel dos líderes religiosos e outros personagens influentes (notáveis locais)	92
Regras básicas para garantir um processo de negociação justo.....	92
6 Resultados do processo: o Pacto Social Territorial	94
Avaliação das atividades para implementar o acordo (temporais, financeiras, humanas e sociais)	95
Mobilização de recursos externos (recurso, provedor).....	96
VI. Conclusão.....	102
1 Revisando os pontos principais.....	103
Desenvolvimento socialmente legitimado: o Pacto Social Territorial	103
Renovar os vínculos sociais e criar confiança entre os atores.....	103
Ambiente institucional que conduza a iniciativas ascendentes	103
Teoria de sistemas	104
O facilitador DTPN.....	104
2 Requerimentos para implementação	104
Tempo e recursos	104
Capacitação dos atores para negociar.....	105
Encontrando bases comuns	105
3 Requerimentos institucionais	105
Institucionalizar o diálogo	105
Aquisição do conhecimento e de habilidades.....	106
Questões abertas	107

I. Razão de ser e uso

As estratégias clássicas de desenvolvimento rural não respondem à complexidade observada nos contextos rurais. As mudanças atuais que se produzem nas áreas rurais põem à prova as capacidades dessas estratégias para a promoção do desenvolvimento rural.

Este documento sugere uma estratégia para o Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado (DTPN), apresentando respostas concretas aos seguintes desafios: melhorar a confiança entre atores sociais, fortalecer a coesão social e promover um desenvolvimento territorial sistêmico.

O conceito de sistema territorial deriva da escola de análise de Sistemas Agrários¹. A definição de sistema territorial inclui, ademais, 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, produção e tecnologia, novos sistemas de informação e 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 as relações interterritoriais.

1 O fracasso das estratégias verticais e o surgimento do conceito de “horizontalmente se obtém êxito”

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 dos 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 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 da sociedade civil e ONGs, com relação à necessidade de se preencher as lacunas geradas por esses projetos, promoveu o surgimento das estratégias horizontais (“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. No entanto, estas se aplicaram em escalas pequenas e, portanto, apesar de seu êxito, não puderam replicar facilmente. Essas limitações partiram do fato de que a sociedade civil e as ONGs não possuíam nem possuem as capacidades para integrar a ação em âmbito local dentro do contexto de governabilidade nacional e internacional.

2 Desafios atuais no tratamento dos problemas de desenvolvimento rural

Os territórios, por serem sistemas abertos, se encontram constantemente influenciados e, por sua vez, influem sobre as pressões externas. De fato, os processos globais sociais, ambientais, econômicos e políticos, as mudanças regionais e os ajustes nacionais, em conjunto, influem sobre as

¹ “Segundo M. Mazoyer, um sistema agrário é uma forma historicamente estabelecida de explorar o ambiente; é durável, adaptando-se 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)

dinâmicas e sobre o 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. Sendo assim, os processos de globalização afetam o posicionamento e a redefinição do papel de “território”, “os espaços locais” e “a proximidade”.

Ao afrontar as problemáticas do desenvolvimento, devem ser consideradas as interações incertas e imprevisíveis que se dão entre 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.

Neste sentido, os atores locais devem estar providos de consciência e capacidades 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. De fato, os atores locais devem enfrentar as incertezas existentes na análise e na compreensão dos processos ambientais globais, suas causas e seus efeitos (por exemplo: mudanças climáticas, contaminação e degradação da terra). Esses atores estão submetidos à baixa predição da economia e às velozes mudanças tecnológicas, juntamente com seus possíveis efeitos prejudiciais sobre os meios de subsistência (por exemplo: recordar a crise argentina e o colapso dos maiores mercados de produção como o café). Igualmente, devem reagir aos novos arranjos institucionais e a processos de governabilidade (descentralização), como a criação de novos espaços para os diferentes grupos os quais, por sua vez, modularão estes processos (por exemplo: atores do setor privado, corporações multinacionais, movimentos globais sociais de resistência).

Finalmente, os processos sociais se transformam ao mesmo tempo que as mudanças econômicas e institucionais. Deste modo, as relações de gênero, as tendências demográficas (por exemplo: as migrações cidade-campo e sul-norte), 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 destes sistemas, representa um grande desafio². As áreas rurais lutam contra um ambiente econômico, social e político em constante alteração, o qual requer uma redefinição de parâmetros para seu desenvolvimento. Os atores rurais devem ser providos de capacidade para enfrentar os desafios que emergem dessas mudanças.

A descentralização e o desentendimento do Estado causam a falta de provisão dos serviços públicos

A descentralização imperfeita, como resultado de uma desconcentração de responsabilidades sem a entrega do poder, além da falta de equipamentos nos níveis administrativos inferiores com recursos humanos e financeiros adequados, o desentendimento do Estado, geraram enormes vácuos e afetaram o desenvolvimento das funções do mesmo. Tal ineficiência das instituições públicas (parcialmente substituídas por ONGs e OSCs) dificulta a execução dos projetos e causa o descrédito da Administração Pública, vendo-se reduzida 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 pode causar ineficiências no uso e manejo dos recursos locais

A diversidade na população rural envolve um grande número de atores (público-privado, grupos e indivíduos), além do setor agrícola. Atores poderosos influenciam na tomada de decisões e nas

² Keeley (2001).

estratégias de subsistência dentro de determinado território mas, entretanto, freqüentemente os mesmos não participam no diálogo social, o qual é essencial para o desenvolvimento local sustentável.

Estes atores podem ser o setor privado, legisladores poderosos, e latifundiários. A diversidade de atores, valores e interdependências leva com freqüência ao inadequado e ineficiente manejo dos recursos locais.

As interdependências dentro e entre territórios podem dificultar a definição dos 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 para seu uso. Outra dimensão é a competição entre territórios, o que reforça a marginalização de alguns destes. As dinâmicas e os fluxos de troca dentro e entre os territórios (permeabilidade do território) também limitam a finalidade e a escala de uma intervenção territorial.

3 Inovação – valores acrescentados pela 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 acerca dos riscos de se incluir os atores desvantajados e marginalizados nos processos de negociação e diálogo, sem o reforço de seu poder de barganha e sem que os mesmos conheçam seus direitos. Também, os processos de negociação devem ser conduzidos de forma que os direitos humanos fundamentais (políticos, socioeconômicos, culturais e ambientais) dos atores não sejam questionados.

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

Construindo credibilidade entre atores públicos e privados

Em virtude da crescente competição com relação a 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, reestruturando-se e/ou reforçando-se as 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, diferenciação de políticas).

Fortalecimento da coesão social para melhorar o uso e o manejo dos recursos locais

Os diagnósticos territoriais são uma forma de promover-se o diálogo entre uma pluralidade de atores. O propósito é alcançar um acordo negociado, definindo atividades para o desenvolvimento territorial que permitam a realização de projetos ambientais, sociais, econômicos e culturais dos atores, reconhecendo-os como promotores do próprio desenvolvimento. Uma vasta participação deve ser garantida, incluindo-se atores poderosos com pouco interesse no diálogo. A estratégia proposta supõe um processo de aprendizagem inato, com o objetivo de se aumentar a coesão social, reforçar o poder de barganha dos marginalizados, aumentando a capacidade organizacional de grupos e instituições, bem como melhorar o acesso dos mesmos à informação e aos canais de comunicação, além de estimular suas habilidades para utilização dos referidos recursos em seu próprio desenvolvimento.

Concebendo o território como uma arena para o diálogo e para a negociação

Uma visão sistemática do território (duas dimensões: multissetorial e holística) oferece uma acurada vista de seu funcionamento (dinâmicas, fluxos, relações interterritoriais, fronteiras) e permite uma integração vertical e horizontal entre níveis e escalas territoriais (por exemplo, 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 complementaridades) 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 nos referimos 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.

4 Objetivos e beneficiários do documento

O objetivo do presente documento é habilitar a Direção de Desenvolvimento Rural como um todo para que oriente de uma maneira integrada suas reflexões acerca da territorialidade e desenvolvimento rural. Este documento é dirigido aos oficiais da FAO e outros profissionais do desenvolvimento, membros de agências internacionais e ONGs. Igualmente, o presente documento pode apoiar ações levadas a cabo por governos em distintos níveis administrativos, bem como orientar ONGs e OSCs para a promoção do desenvolvimento. Sugere-se:

- 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, ONGs e sociedade civil;
- Discussão de estratégias internacionais para o desenvolvimento rural.

II. O Processo

Neste capítulo, além dos princípios-chaves e uma breve descrição do processo metodológico, se descreve a finalidade e o objetivo do processo de DTPN.

1 Finalidade da estratégia de DTPN

Para que as intervenções sejam ecologicamente coerentes, economicamente viáveis, socialmente justas e humanas, devem considerar as assimetrias do poder que, por sua vez, são determinadas pelo acesso e controle desigual de recursos e da informação, e caracterizadas por capacidades não similares.

Com a estratégia DTPN, pretende-se reduzir essas assimetrias, através do apoio ao processo, mediante a criação de acordos socialmente legitimados a incluir todos os atores, conduzindo ao entendimento e à conquista do processo de desenvolvimento. Desta forma, se incorpora a complexidade do sistema territorial, tanto em seu conceito nacional e supranacional quanto na diversidade de interesses e estratégias, promovendo-se a atuação de todos os atores nos processos de tomada de decisões “de baixo para cima”.

Claramente, esses processos de mudança social estão em andamento e podem se prolongar por gerações. Em virtude das limitações de tempo e recursos, as intervenções externas ao projeto devem ser de natureza catalítica, estimulando e/ou iniciando os processos de mudança e assegurando sua respectiva integração.

Influenciar esse processo da mudança significará dirigir-se às fraturas sociais profundamente enraizadas e fornecer também uma visão a longo prazo para a teoria do desenvolvimento. A estratégia DTPN pode servir como um guia na solução de alguns dos desafios propostos pela comunidade internacional para a construção de um futuro sustentável.

“Os sistemas predominantes de tomada de decisões em vários países tendem a separar fatores econômicos, sociais e ambientais em termos de políticas, planejamento e gestão, influenciando as ações de todos os grupos da sociedade, afetando a eficiência e a sustentabilidade do desenvolvimento. Ajustes ou, eventualmente, uma reformulação das tomadas de decisão possivelmente serão necessários a fim de se incluir meio ambiente e desenvolvimento no centro econômico e político das decisões adotadas”³.

Esta necessidade de integrar os objetivos de desenvolvimento ambiental, econômico e social também se verifica refletida nas discussões sobre o Capítulo 14 do Programa 21 sobre o Fomento da Agricultura e do desenvolvimento rural sustentáveis (ADRS). Ademais, esta discussão destaca a necessidade de se propor soluções tecnicamente apropriadas aos problemas locais⁴.

Tanto no âmbito nacional, regional ou local, uma das funções do Estado é promover, guiar e aplicar uma estratégia concentrada para o desenvolvimento territorial, que integre tanto a sociedade civil quanto o setor privado. No entanto, em muitos países o Estado não tem a capacidade nem os recursos para satisfazer estas funções. Em seu lugar, a sociedade civil deve estar capacitada para assumir a liderança e colaborar com o Estado para garantir uma planificação e aplicação do desenvolvimento que inclua todos os grupos sociais.

³ Programa 21, Capítulo 8: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter8.htm>

⁴ Adaptado de <http://www.fao.org/wssd/sard>

2 Características básicas do processo

O processo deverá ser:

Um processo de aprendizado, de modo que a estratégia metodológica não esteja orientada tão-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. “A habilidade de se reconhecer e aprender com os erros, e também mudar os objetivos (...) é a chave para o êxito⁵”. É importante que se façam as perguntas adequadas. As perguntas abertas, que começam com as palavras “quem, como, por que, quando e onde”, contribuem para que as pessoas possam falar e se expressar, e permitem que se promovam discussões detalhadas.

Coerente e pertinente, para que o processo seja tão 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, se baseia 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.

3 Fases e elementos-chave na descrição do processo

O processo pode iniciar e ser mantido em diferentes escalas e níveis territoriais, dependendo dos contextos geográficos, administrativos e socioeconômicos, assim como das problemáticas em jogo. Os esforços para se iniciar o diálogo nos vários níveis da esfera política e dentro da sociedade civil se realizam para estimular o estabelecimento de diversas mesas e espaços de diálogo e negociação, em torno de variadas problemáticas inter-relacionadas, que se produzem simultaneamente, e alimentam processos de desenvolvimento mais amplos, que abarcam as esferas micro, média e macro.

O processo pode ser operacionalizado em quatro fases principais.

⁵ Chambers (1988).

Panorama

Em primeiro lugar, a existência de demandas para apoio externo deve ser avaliada criticamente para, assim, seguir sua lógica, sua natureza e os interesses e estratégias dos atores de onde provém a demanda (incluindo-se as questões ocultas). A história é o fio condutor que motiva a análise dos pontos de vista dos atores de um território. Esta análise reconstrói de uma forma coerente a estrutura e as posições dos atores, assim como seus interesses, estratégias, potencialidades e vulnerabilidades de seus territórios. Em particular, esta fase corresponde ao diagnóstico territorial e dá início ao diálogo entre os atores. Ademais, tem a finalidade de proporcionar a todos os atores as mesmas informações básicas sobre o território. A estrutura dos contextos específicos político, institucional e legal será analisada para que se possam entender as regras do jogo em âmbito regional, nacional e internacional, bem como sua influência sobre o desenvolvimento local.

Horizontes

Na segunda fase se dá apoio aos atores para que eles proponham perspectivas coerentes e viáveis para o futuro desenvolvimento do território e para que formulem propostas para uma negociação posterior.

A organização de uma mesa de negociação depende das margens de flexibilidade dos atores, de sua vontade de negociar e de seu poder de negociação ou da habilidade de ceder dentro de uma arena de negociação.

Por outro lado, a análise histórica permite identificar as causas das limitações territoriais existentes, compreender a visão dos atores com relação ao desenvolvimento territorial (por exemplo, acesso e utilização da terra e dos recursos naturais), assim como ressaltar as dinâmicas atuais e as possíveis evoluções territoriais. Ao validar o diagnóstico, os atores tomam consciência de todos os problemas que existem dentro do território, permitindo-lhes a formulação de possíveis propostas de desenvolvimento territorial, como pontos de partida para a negociação.

Negociação e Pacto Social Territorial

Uma vez alcançadas as condições e realizadas as propostas, os atores envolvidos entram na terceira fase de negociação. O termo “negociação” se interpreta neste texto em seu sentido mais amplo, e não apenas relacionado às situações conflitivas. Deste modo, se agregará à diversidade de interesses em um dado território para assim serem formuladas propostas de desenvolvimento rural. Os processos de negociação seguem procedimentos e regras que devem ser acordados previamente. Os mesmos devem ser aplicados por uma parte terceira ou por agente com credibilidade e legitimidade. A negociação não é simplesmente o ato de eleger e priorizar propostas entre os atores, mas sim é a busca de um consenso que satisfaça, na medida do possível, todos os interesses envolvidos.

O Pacto Social Territorial (PST) é o resultado de um processo participativo e inclui planos de atividades ou iniciativas para o desenvolvimento local (a curto, médio e longo prazos) definidas através da negociação dos diferentes atores dentro de um determinado território.

É possível que, para implementar este Pacto contratual, seja necessário um apoio externo para desenvolver capacidades e acessibilidade a recursos externos. Adicionalmente aos pactos concretos relativos às atividades, aos acordos institucionais ou à distribuição de recursos, o processo igualmente conduz a uma melhora da coesão social dentro do território.

Ademais, proporciona maior poder de negociação aos atores mais frágeis na defesa de seus interesses. Incorpora a diversidade de interesses dos atores que, de outra forma, não poderiam ser representados e integrados nos processos de tomada de decisões. O processo completo de DTPN se insere nos sistemas sociais existentes, econômicos e políticos e, provavelmente, terá um impacto

sobre os mesmos. Contudo, é possível que sejam necessárias mudanças nestes sistemas para a promulgação do Pacto.

Finalmente, o processo conduzirá a um novo ciclo de negociações, que permitirá aos atores envolvidos refinar, adaptar e complementar o Pacto ao qual chegaram inicialmente. Portanto, deve-se institucionalizar o diálogo entre os atores para permitir a interatividade do processo de desenvolvimento territorial negociado, e também para assegurar sua sustentabilidade.

4 O papel do apoio externo do processo DTPN

A estratégia de Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado requer a definição de um novo papel para os peritos que atuam como “facilitadores” e “intermediários honestos” durante todo o processo. Sua tarefa é estimular o diálogo social com o objetivo de encontrar temas de interesse mútuo, a fim de criar um consenso confrontando-se os diferentes interesses dos atores envolvidos.

O apoio externo tem um papel chave na identificação, análise e provisão de informações coerentes nas áreas locais problemáticas. Será criada uma equipe multidisciplinar de DTPN (consiste em um ou mais coordenadores, peritos, equipe administrativa e outros atores-chave no desenvolvimento territorial) a fim de alcançar um entendimento exaustivo acerca de questões problemáticas locais e desenvolver pesquisas sobre as possíveis soluções a serem empregadas, estudo de viabilidade de possíveis opções técnicas e, por fim, encontrar uma forma de alcançar uma resposta efetiva e coordenada aos problemas locais. Além disso, a equipe DTPN dirige o processo de conexão entre a comunidade local e outros relevantes atores-chave da área, apoiando um planejamento territorial integrado e oferecendo valiosas contribuições aos atores do desenvolvimento municipal e provincial.

O fortalecimento de colaborações com organizações da sociedade civil contribuirá para otimizar as forças, o conhecimento e as energias e capacidades disponíveis. A construção de uma estratégia sistêmica baseada na identificação e a utilização de ferramentas e estratégias para a Comunicação do Desenvolvimento podem estabelecer um marco operativo neste processo.

Neste caso, as ONGs e OSCs desempenham uma importante função na análise, divulgação e intercâmbio de informação, graças a sua experiência direta de campo, quando a FAO, como organização internacional, pode atuar como facilitadora do diálogo entre a sociedade civil e os governos nas arenas nacionais (além de regionais e locais) e intergovernamentais. Portanto, as ferramentas e métodos participativos da estratégia DTPN são instrumentos técnicos e de construção de conscientização.

A documentação existente sobre gestão de conflitos sugere que os papéis, tarefas e responsabilidades do(s) mediador(es) ou juiz(es) legitimados devem ser claramente estabelecidos na fase de negociação. Mesmo assim, os mecanismos e procedimentos de negociação devem ser definidos com antecedência. Esses mecanismos serão específicos para cada contexto, com a adoção de procedimentos comuns.

O papel de mediação não faz parte das atribuições da FAO. O mediador deverá cumprir certos critérios para poder facilitar uma negociação territorial. Deverá manter-se em uma posição neutra, com treinamento específico para a gestão de conflitos, além de habilidades e atitudes pessoais (por exemplo, sensibilidade, conhecimento do idioma e cultura comum aos participantes do processo), além de um bom conhecimento do contexto local.

A equipe de DTPN também acompanha a fase de implementação do Pacto Social Territorial e as atividades de monitoramento e avaliação, conjuntamente com os atores envolvidos no processo,

para permitir a renegociação contínua do Pacto. Ademais, é muito importante o trabalho de equipe na inserção de uma análise local a uma perspectiva de nível territorial mais alto, a fim de harmonizar os processos de ordenamento e os objetivos de desenvolvimento local com os planos de unidades administrativas mais altas, associando a análise local com a tomada de decisões em âmbito regional e central.

5 Pontos temáticos de entrada

Os elementos-chave para a aplicação do processo metodológico proposto para um Pacto Social Territorial dependem do contexto geopolítico, cultural e socioeconômico. O processo DTPN contribui para que os atores compreendam seu sistema territorial e possam enfrentar os desafios de desenvolvimento rural, assegurando a sustentabilidade do processo de mudança.

O pacto social territorial poderá propor soluções para tratar de problemas de diferentes escalas e implicar diferentes marcos temporais. O pacto é um instrumento necessário para a apropriação local de estratégias e projetos no território. Essas intervenções têm como objetivo revitalizar as atividades econômicas territoriais, fazer com que as comunidades alcancem maior autonomia na gestão dos recursos locais, responder a vulnerabilidades territoriais e otimizar o uso de ativos territoriais a fim de permitir um maior acesso das pessoas marginalizadas aos serviços básicos e à gestão de recursos.

Para responder às demandas locais, o Pacto Social Territorial oferece contribuições para a adaptação e redefinição de políticas nacionais e locais, aclarando as regras do jogo e fazendo com que estas sejam compartilhadas e respeitadas (por exemplo, o direito dos nativos, reconhecimento de propriedade, proteção ambiental, acesso à terra, uso e gestão de recursos naturais), assim como fortalecer e reformar as instituições rurais (cadastramento, organizações locais, fundos locais para atividades geradoras de ingressos).

Em particular, esta proposta metodológica poderia ser uma ferramenta útil para analisar as causas da tensão gerada pelo acesso e uso competitivo da terra e dos recursos naturais, a fim de prevenir ou gerir os conflitos.

Os quadros a seguir ilustram os pontos-chave para implementação de um processo DTPN.

Quadro: A Reforma Agrária nas Filipinas: PATSARRD

O projeto FAO -PATSARRD (Suporte Técnico FAO Philippines-Australia para Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural) proporciona apoio técnico ao Departamento Filipino de Reforma Agrária (DAR), cuja finalidade é o desenvolvimento do Programa de Reforma Agrária Global (PRAG), cujos objetivos buscam obter uma distribuição mais equitativa dos direitos de propriedade da terra, bem como melhorar a condição de vida dos agricultores por meio do aumento da produtividade nas granjas.

O desenvolvimento de Comunidades da Reforma Agrária (CRA) requer algumas intervenções estratégicas e a coordenação de esforços multissetoriais. Para manter esses esforços e sua coordenação efetiva por parte da FAO-PATSARRD, foi desenvolvida uma estratégia Planificação de Área Participativa (PAP), cuja metodologia se baseia no diagnóstico de sistemas agrícolas (Farming System Diagnosis)⁶ para o apoio e implementação dos planos de desenvolvimento Globais, bem como das estratégias em áreas específicas e desenhos participativos.

O objetivo geral da intervenção do projeto no âmbito das CRA é o fortalecimento das capacidades de Barangay e das administrações municipais, das equipes municipais e provinciais da reforma agrária e de

⁶ FAO-PATSARRD, no processo de Planificação de Área Participativa, proporciona um quadro conciso da situação atual em termos das CRA e das principais culturas produzidas. As equipes têm uma estratégia PAP na análise das principais problemáticas e limitações das CRA, apoiam os sistemas de análise financeira familiar, a produção agrária e o diagnóstico de serviços.

Líderes de agricultores, a fim de promover o trabalho conjunto para apoio dos esforços ao desenvolvimento comunitário e promoção de decisões conscientes e de peso sobre o uso e a gestão de recursos locais.⁷

Tendo alcançado uma ampla cobertura com o Projeto Dez Anos Filipinas e, a partir de certas atividades de planificação, levadas a cabo em âmbito nacional, a equipe nacional do projeto FAO PATSARRD expressou sua necessidade de revisar o processo da PAP, para melhorar a consistência e a integração dos planos de CRA dentro dos planos gerais municipais em uma ampla estrutura do desenvolvimento rural.

A Comunidades de Reforma Agrária (CRA) de El Progreso, localizada na Municipalidade de Cármen, na Província de Bohol, foi escolhida como uma área de projeto piloto para a adaptação de linhas metodológicas para o Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado (DTPN) às necessidades e situação contextual do projeto FAO-PATSARRD (meados de 2003).

O processo *standard* de planificação do desenvolvimento (PAP) se realizou na CRA de El Progreso, complementado de elementos-chave da metodologia DTPN para o diagnóstico territorial participativo. Esta integração inicial de insumos do DTPN objetivou o envolvimento de uma vasta gama de atores (agricultores, proprietários rurais, ONGs, instituições locais, variados órgãos de agências nacionais, o setor privado, universidades, etc.) no processo de planejamento para o desenvolvimento local e na realização de um desenvolvimento rural integrado (em Barangay, ARC, no âmbito provincial e municipal). Esta implementação piloto do DTPN – PAP ajudou o time PAP de El Progreso a obter uma visão sistêmica do território, e melhor destacar a complexidade do sistema territorial e das questões em jogo.

Os resultados deste projeto piloto serviram como base para subseqüentes discussões dos membros da equipe PAP, especialistas nacionais da FAO e outros atores, no âmbito local, provincial e regional, sobre os possíveis caminhos para se melhorar os processos de planejamento e desenvolvimento das comunidades e as linhas gerais metodológicas do PAP, a fim de gerar importantes informações para uma análise territorial sistêmica e um desenvolvimento negociado. Essas consultas resultaram em entradas concretas para o DTPN e para a metodologia PAP, e estabeleceram as bases para a preparação de um projeto de proposta metodológica para aplicação, em âmbito zonal, com relação à Reforma Agrária em *meso Kalahi*, de um DTPN integrado e estratégias PAP para futura análise de políticas de apoio e tomada de decisões.

Particularmente, as entradas do DTPN na metodologia PAP estão focadas nos pontos a seguir:

Tratar questões da terra: O DAR tem um mandato histórico para afrontar as questões da terra, particularmente as questões sobre a posse da terra. A preparação do plano de desenvolvimento do ARC é uma ocasião para se levantar os problemas e restrições verificados em um determinado sistema territorial. A análise sistêmica do território e de seus atores visa ao melhor entendimento da situação da comunidade em processo de reforma agrária e trata de melhorar as intervenções dirigidas às questões fundiárias. O objetivo visado foi a promoção de um papel mais ativo da equipe PAP, no monitoramento dos problemas locais e na compilação de dados de campo, assim como estabelecer uma melhor coordenação entre os atores locais, para apoiar a busca de soluções negociadas para os problemas identificados.

Promoção de consciência dos ativos territoriais e mobilização de recursos locais: Com relação à fraca gestão da terra e de recursos naturais, o objetivo é de se ressaltar os potenciais impactos negativos das presentes práticas a avaliar tendências atuais do desenvolvimento local. O DTPN visa a promoção de uma apurada conscientização com relação aos recursos locais e ativos territoriais, confrontados com as atuais restrições, a fim de facilitar a mobilização de recursos locais para ações de auto-ajuda.

⁷ A Equipe de Planejamento de Área Participativa, apoiada e capacitada pelo processo de treinamento da FAO-PATSARRD, tendo um papel muito importante no planejamento do desenvolvimento local, levou a cabo alguns dos componentes do plano de desenvolvimento territorial, bem como promoveu a integração do plano de desenvolvimento ARC dentro do plano de desenvolvimento municipal. A equipe PAP preparou o Plano de Desenvolvimento Compreensivo, com a participação da comunidade local e das unidades de governo local e municipal de Barangay. Os membros da equipe são Comandantes Barangay, líderes camponeses, diversos dirigentes de organizações de camponeses e cooperativas. Ademais, o Oficial Municipal para a Reforma Agrária (MARO) e os Facilitadores do Desenvolvimento (FDs) são também membros da equipe juntamente com o Coordenador Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (MPDC), o Engenheiro Municipal (EM), o Oficial Municipal de Agricultura (OMA), e o Oficial Municipal de Trabalho Social e Desenvolvimento (MSWDO), da LGU Municipal. Uma vez preparado o projeto do plano, a equipe PAP atua como a equipe ARC de Aplicação.

Facilitação do diálogo e dos processos ascendentes de tomada de decisões: Este melhorado processo de planejamento fortaleceria a capacidade da equipe multidisciplinar PAP, de ir além da análise setorial para obtenção de um entendimento sistêmico dos processos locais para o desenvolvimento rural. Os processos e resultados das atividades locais de compilação de informações, análise de problemas, compartilhamento de descobertas de soluções e implementação de decisões seriam articulados para elevar o nível da elaboração de políticas para apoio à definição de linhas estratégicas.

Integração do processo de desenvolvimento comunitário ARCDP no desenvolvimento rural municipal e provincial: Os planos de desenvolvimento ARC serão orientados para melhor tratar as aumentadas problemáticas locais, graças ao melhorado entendimento do sistema territorial e a fim de inserir o Plano de Desenvolvimento ARC em uma estrutura de desenvolvimento rural mais abrangente.

Quadro: Suporte para a preparação do Plano de Desenvolvimento Rural e Florestal (PDRF) da região de Buják, Hungria.

A crítica situação socioeconômica no interior da Hungria requer significativos esforços de todas as partes envolvidas com as obrigações para que as entidades governamentais assumam um papel de destaque no fornecimento das necessárias estruturas políticas, institucionais e conceituais. Além disso, são necessárias estratégias intersetoriais e interinstitucionais, considerando-se que o desenvolvimento agrícola do país deve ser conceitualizado e integrado dentro da larga estrutura do desenvolvimento rural. Conseqüentemente, estratégias de desenvolvimento rural regional, políticas e projetos devem levar em consideração as necessidades e requisições locais, desenvolver estratégias holísticas e intersetoriais, integrar a noção de espaço incluindo as conexões rurais e urbanas, melhorar o acesso das populações rurais ao capital, aumentando, assim, a atratividade das áreas rurais.

Cada estágio do processo para apoio à preparação do Plano de Desenvolvimento Rural e Florestal (PDRF) da região de Buják foi acompanhado por seminários para delinear e discutir com as partes interessadas e beneficiários os relevantes passos a serem seguidos e as metodologias. Uma vez obtidas as informações básicas, os membros da equipe avaliaram, filtraram, consolidaram, processaram e documentaram as mesmas em um relatório de análise. Em um seminário subsequente, o esboço de relatório foi apresentado a todas as partes. Foram discutidos e integrados comentários e emendas, assim como identificados os principais potenciais e restrições. No seminário estratégico foram discutidas as estratégias setoriais com todas as partes interessadas. Foram fornecidas pelo público abundantes idéias inovativas, as quais foram incluídas no documento estratégico final, juntamente com os necessários e imprescindíveis elementos intersetoriais. Uma vez aprovadas as estratégias setoriais, o time de planejamento dirigiu-se à formulação de medidas concretas. Propostas de projetos e o plano de ação, dividido em atividades de impacto imediato e resultados a médio e longo prazos. As propostas foram novamente apresentadas às partes interessadas, e logo após aprovadas. Como esforço adicional para se atingir uma ampla participação durante a fase de extensão do projeto foi realizada uma pública consultoria, a fim de harmonizar as propostas de projeto com as prioridades da população.

Os consultores nacionais, juntamente com três estudantes universitários, realizaram esta atividade durante um período de três meses, nas sete cidades, utilizando os instrumentos e as ferramentas PRA. Cumpre mencionar que a criação de uma agência regional de desenvolvimento saiu do topo da lista. Neste contexto, se deve novamente ressaltar o fato de que a abertura e a transparência são as pedras fundamentais para o êxito.

Tanto os envolvidos quanto os beneficiários foram mantidos informados sobre cada passo dado na preparação do plano. Reuniões, oficinas e seminários serviram como um fórum de diálogo, troca de informações, compartilhamento de conhecimento, responsabilidade, monitoramento e avaliação. Os especialistas apresentaram um detalhado relato sobre os progressos verificados, problemas encontrados e resultados atingidos. Membros das associações das partes interessadas receberam, periodicamente, relatórios sobre os trabalhos desenvolvidos, elaborados pelos especialistas. As partes interessadas tiveram, também, acesso às informações relativas ao status do projeto e oportunidades constantes para contribuir com o mesmo, com seus pontos de vista, aspirações e sugestões de modificações.

De qualquer modo, além dos resultados concretos do projeto, existem outros resultados:

A participação no projeto mudou a atitude das pessoas, particularmente daquelas diretamente envolvidas no processo como membros da Unidade de Gestão do Projeto, responsáveis locais pela tomada de decisões e representantes de relevantes ministérios de governos.

Resumindo-se as lições aprendidas, há agora a percepção geral de que

- O desenvolvimento ou progresso na preservação do patrimônio cultural e natural, mesmo em condições desfavoráveis, é possível.
- A cooperação inter e intrarregional provou ser mais eficiente e efetiva do que o prosseguimento de interesses individuais.
- Perspectivas e visões a médio e longo prazos devem caminhar ao lado de intervenções a curto prazo.
- Os efeitos das sinergias das parcerias, tanto publico-público quanto público-privada podem ser úteis para a superação de limitações de recursos.

- Contar com potenciais endógenos contribui significativamente para a diversificação de atividades econômicas e o desenvolvimento de fontes alternativas de ingressos e empregos.
- A integração de fatores e elementos externos pode ser inevitável, mas deve seguir regras e regulamentos claros e transparentes.

Combinando-se estas lições com as habilidades e o projeto de conhecimentos adquiridos, as partes-chave interessadas estarão em posição de:

- Reconhecer e analisar os problemas de desenvolvimento rural – regional
- Identificar tendências
- Definir objetivos e metas de desenvolvimento
- Saber como acessar os recursos
- Harmonizar os interesses e diferentes indivíduos e entidades neste contexto,
- Construir e manter contatos entre os atores-chave e demais partes interessadas

Quanto ao desejado efeito multiplicativo, o processo contínuo de troca de informações e compartilhamento de conhecimentos aumentou a consciência e o interesse não apenas entre outras regiões e países vizinhos, mas também entre doadores e agências de desenvolvimento.

Fritz Rembold, Oficial de Posse Agrária de Desenvolvimento Rural

Quadro do Estudo de Caso de Angola: Reforço nas Questões da Posse da Terra para as populações deslocadas e comunidades residentes

O projeto da FAO em Angola iniciou como um projeto técnico sobre o reforço nas Questões da Posse da Terra para as populações deslocadas e comunidades residentes. O mesmo foi seguido por um projeto de apoio para um Programa Descentralizado de Gestão de Terras (TCP/ANG/00168: “Melhorada Posse da Terra e Segurança Alimentar para Populações Deslocadas Internamente e Comunidades Residentes em Seleccionadas Áreas”).

Uma análise preliminar dos atores principais revelou a situação de desequilíbrio de forças entre o governo e outras partes sociais com uma histórica (pré e pós-independência) lacuna de garantia de direitos para as comunidades locais.

A situação pós-conflito ressaltou a falta de confiança e o nível de medo da população local, a fraqueza na organização da sociedade civil, bem como a consciência do Governo de Angola (GoA) e da Comunidade Internacional sobre a necessidade de reabertura do diálogo com relação às questões da terra.

Neste Contexto, a FAO desempenhou suas atividades como uma intermediária neutra, e suas intervenções, desde o início, foram orientadas no sentido de fornecer apoio técnico para específicas habilidades, bem como facilitar a comunicação para governos nacionais, regionais e locais, demonstrando a importância de envolver todos os atores sociais em um processo de diálogo no sentido de uma Solução Nacional Negociada.

Por esta razão, a busca de um articulador interno (figura-chave) do processo foi essencial. Neste caso, uma contraparte do governo foi individualizada como uma figura-chave, comprometida e acreditada diante da Comunidade Internacional e atores sociais, com acesso a todas as informações relativas aos atores e, ao mesmo tempo, com uma posição influente dentro das facções do governo, a fim de dirigir o processo.

As informações relativas aos direitos de acesso à terra e outros recursos naturais, além de uso e gestão, foram muito reduzidas: as mesmas foram baseadas nos conhecimentos orais em âmbito local, enquanto no campo político as leis e instituições eram inapropriadas. Não obstante isso, o projeto iniciou profundos conhecimentos sobre a situação de trabalho atual em três níveis/questões: legal, institucional e apoio na gestão de conflitos locais.

Na primeira fase (7/8 meses), a fim de testar a credibilidade da contraparte do governo como possível articulador e valorar as estruturas legais e institucionais, o projeto iniciou a criação de confiança entre todos os atores, através da solução de um conflito local no norte da região de Quenguela.

Um diagnóstico preliminar foi feito para avaliar as análises históricas dos conflitos, atores sociais, suas origens, visões, intenções e margens de negociação, incluindo o Governo de Angola. Os diagnósticos baseados nos atores revelaram a superposição de títulos agrários de diferentes atores, com iniquidades de poder, desde o Secretariado do Presidente de Angola e Ministros, até as comunidades fictícias e locais, empresários e produtores de pequeno porte.

O Estado reconheceu a inexistência de títulos idôneos, e o diagnóstico foi a base para a preparação de propostas para o processo de negociação apoiado pela FAO. Alguns atores munidos de poder foram excluídos desta primeira fase de negociação, a fim de evitar uma situação na qual um dos lados poderia tomar o controle de todo o processo. Descobriu-se ainda, que alguns atores sequer viviam ou trabalhavam nas áreas postuladas e, por isso, também não foram considerados no processo de negociação.

As instituições estatais, fracas e muitas vezes inexistentes, buscaram recursos humanos para construir e estimular um novo interesse: democracia futura. Esta foi uma boa oportunidade para iniciar um processo de diálogo democrático, já que os atores poderosos, envolvidos no processo, queriam ver reconhecida e legalizada a posse terra pela qual clamavam.

Na segunda fase, o projeto foi estendido a outras áreas da região, nas quais o debate sobre leis para reconhecimento de direitos fundiários foi iniciado. Passo a passo, por meio de um processo interativo, o projeto buscou reforçar a confiança entre a FAO e o GoA, além da construção de um diálogo entre os atores e com o governo local.

Ao mesmo tempo, foram desenvolvidas, pela equipe da FAO, atividades de sensibilização de ONG/OSC e da Comunidade Internacional com relação ao acesso à terra, com dois objetivos: Primeiro, fortalecer o setor não-governamental na obtenção, análise e disseminação de relevantes informações de uma maneira transparente; Segundo, aos poucos, tentar gerar uma demanda com relação às questões da terra, de modo que as ONGs e representantes da sociedade civil possam defender os interesses dos grupos mais vulneráveis. Há, cada vez mais necessidade de informações dos níveis locais, para levar adiante o diálogo horizontal, e ampliar o uso de uma estratégia negociada para as questões da terra. Estas informações são fornecidas por animadores locais, que têm, como principal dever, empreender uma delimitação participativa da terra, usando também GPS e GSI.

Na terceira fase de andamento, as atenções voltaram-se da gestão de conflitos territoriais locais para as questões institucionais no âmbito de província, com a perspectiva de, eventualmente, influenciar a formulação de legislações acerca da terra no âmbito nacional. Este foi o propósito dos projetos, criar condições de confiança, além do reconhecimento e realização dos direitos humanos. Ainda que fosse claro, desde o início, que os atores não-governamentais seriam demasiadamente fracos para participar da formulação de novas legislações referentes à terra, este foi o ponto de entrada para os projetos. Este ponto de entrada serviu como um subterfúgio, para início de um diálogo dentro do país, apresentando a oportunidade de demonstrar o poder de uma estratégia ascendente na criação de confiança e segurança na posse em âmbito local figurando, ainda, como um precedente para a formulação de leis e condições para que as mesmas fossem respeitadas e ampliadas.

6 DTPN em relação às outras estratégias

Os princípios da estratégia DTPN encontram-se de acordo com outras estratégias de desenvolvimento rural integrado, e fornecem uma percepção complementar do desenvolvimento territorial. Nos parágrafos a seguir, diversas estratégias que deram base à presente proposta, serão brevemente introduzidas – Liasons Entre Actions de Développement de L'Europe Rural (LEADER), Sustainable Livelihoods Approach (SLA), Farming Systems (FS), Gestion de Terroirs (GT), Integrated Rural Development (IRD). Serão feitas, ainda, comparações entre as referidas estratégias e o DTPN, para melhor destacar algumas de suas características⁸. Ressalta-se que esta listagem de estratégias não deve ser considerada exaustiva com relação às reflexões referentes à teoria do desenvolvimento.

A estratégia do DTPN está adotando, desenvolvendo e melhorando os conceitos, princípios e métodos das referidas experiências, a fim de enfrentar os desafios atuais para o desenvolvimento rural.

LEADER

O programa LEADER, da Comissão Européia, promove a criação de Grupos de Ação Local (GAL), designados para proposição de projetos de desenvolvimento local com requisitos específicos (por exemplo, baseado na área, baseado em uma nova concepção dos problemas rurais). Neste sentido, a iniciativa LEADER está orientada ao projeto. Os membros do GAL são provenientes de diferentes setores (privado, público, OCSs), e visam a negociação do uso de recursos financeiros disponibilizados pelos investidores. A força do LEADER está no seu foco em “desenvolver um projeto territorial (...) para assegurar que os atores locais e as instituições adquiram quatro tipos de habilidades: a habilidade de avaliar seu ambiente, empreender ações conjuntas, criar conexões entre setores a fim de assegurar que o máximo valor agregado seja conservado e, por fim, estabelecer ligações com outras áreas e com o resto do mundo”.

Contudo, o consenso dos atores na estratégia de desenvolvimento é apenas implícita, e a sensibilização dos atores no processo de capacitação é limitada. Ademais, o risco é que um contra-processo resulte na competição por recursos financeiros.

Gestion de Terroirs

O programa Gestion de Terroirs (GT) foi desenvolvido nos anos 80, na África Ocidental, para superar o objetivo setorial existente na assistência técnica. Na estratégia GT, o “terroir” é considerado como um espaço definido social e geograficamente dentro do qual se identificam os recursos de cada comunidade e os direitos associados, de modo a satisfazer as necessidades das referidas comunidades⁹.

As experiências de GT sistematizaram uma estratégia ascendente, focada na gestão dos recursos naturais pelas próprias comunidades, no fortalecimento das comunidades locais e capacitação das mesmas, além da participação de todas as partes interessadas na identificação das prioridades locais, através de processos participativos de desenvolvimento rural.

⁸ Todas as estratégias apresentadas estão descritas em suas “versões de livro de referência”, sendo que os elementos não explicitados, todavia, surgirão ao se aplicar estas estratégias em condições de campo.

⁹ Para maiores informações sobre os programas SLA, GT, FS vide FAO (2003a).

Lamentavelmente, foi experimentado um relativo aumento dos custos iniciais, dependência de perícia técnica externa e de fundos dos doadores para a implementação do projeto. Um dos principais desafios enfrentados pelo GT foi o de reagir às elites locais tomando o controle, e promover a inclusão de grupos marginalizados no processo de tomada de decisão. Os projetos locais tendem a operar com relativa autonomia, já que não se estabelecem vínculos em termos macro e micro, e as lacunas com relação às políticas não se encontram ainda preenchidas.

Sustainable Livelihoods Approach

O programa Sustainable Livelihoods Approach (SLA) surgiu no final dos anos 90, das experiências da OXFAM, CARE e outros, adicionalmente desenvolvido e fortemente apoiado pelo British Department of International Development (DfID). Seu objetivo foi o de modificar o foco das intervenções para o desenvolvimento, da segurança alimentar para um conceito mais amplo de estratégias de subsistência. O mesmo considera o Pentágono de Recursos (humanos, naturais, financeiros, físicos e capital social) disponíveis às populações rurais como um paradigma de qualquer esforço para a promoção do desenvolvimento rural. A estratégia focada nos êxitos em matéria de meios de subsistência, ao invés de projetos com ênfase em diagnósticos holísticos. Na prática, questões setoriais são utilizadas como um ponto de entrada para projetos, buscando, subsequente ampliar o foco das intervenções nos mesmos, de maneira a desenvolver um trabalho de forma multissetorial. Tal enfoque, dirigido principalmente aos grupos familiares e às comunidades como beneficiários diretos do projeto, visa implementar as condições para que os mesmos atinjam resultados na obtenção de seus meios de subsistência. As experiências recentes cada vez mais concentram-se em estabelecer a integração vertical das estratégias de desenvolvimento.

Todavia, limitada atenção é dada para se definir o papel do mercado no desenvolvimento local. O SLA mostrou-se valioso na análise do contexto e impacto dos projetos, ainda que tenha sido poucas vezes aplicado durante o ciclo completo dos projetos. O desejo de levar em consideração toda a complexidade do contexto foi limitado pelo tempo e pelos recursos financeiros. Estas limitações, de tempo e de recursos financeiros, foram os principais obstáculos enfrentados para se pôr em prática a estratégia, sob uma base lógica de projeto tradicional.

Farming Systems

A estratégia Farming Systems (FS) foi desenvolvida no fim dos anos 70, baseada em experiências realizadas em diferentes regiões. Tal estratégia deu início ao estabelecimento de vínculos entre reflexões teóricas e experiências de campo, centrando-se no desenvolvimento agrícola como um elemento-chave para a redução da pobreza, tanto nas áreas rurais quanto nas áreas urbanas. Esta perspectiva analisa o funcionamento dos sistemas agrícolas individuais, a fim de fornecer respostas técnicas aos problemas produtivos, aproveitando também o capital humano. Metodologicamente, consiste em um diagnóstico do setor agrícola, dinamicamente implementado, que inclui a análise deste setor, assim como a elaboração de modelos e o estudo das inter-relações por contexto, entre os sistemas físicos e sociais. Uma crítica freqüente à estratégia FS consiste no fato de que ela não foi sempre exitosa para superar a lógica ascendente (top-down) prejudicando, eventualmente, a realização dos objetivos do projeto.

Integrated Rural Development

A estratégia Integrated Rural Development (IRD) surgiu nos anos 60, focada na agricultura de pequeno porte, como uma reação à prevalência da agricultura de grande porte, dita agricultura industrial. A IRD estabeleceu as bases de uma estratégia integrada para o desenvolvimento rural, cobrindo a provisão de alguns serviços básicos que são, atualmente, considerados como funções-chave dos governos nacionais. Foi dada grande importância ao desenvolvimento de infra-estruturas. Apesar da estratégia multissetorial para o desenvolvimento rural, na prática, os projetos IRD

implementados, os quais eram voltados à produção em larga escala e com intervenções ascendentes, não obtiveram êxito na realização de seus objetivos. Não foi dada suficiente atenção às questões da capacitação local e sustentabilidade institucional nos projetos IRD, sendo que as comunidades locais não foram incluídas nos processos de desenvolvimento.

Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado (DTPN)

A estratégia Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado (DTPN) é baseada nas reflexões da Escola Francesa de Análise dos Sistemas Agrários, assim como nas experiências de campo do Ordenamento Territorial Participativo, visando à gestão de recursos naturais, principalmente na América Latina e no Caribe, durante a década de 90.

A estratégia DTPN vai além da análise clássica do espaço rural tão-somente como um sistema produtivo, já que propõe uma análise sistêmica tratando os vínculos entre os territórios, fluxos resultantes e dinâmicas, e seu impacto sobre a promoção do desenvolvimento local e criação de elos entre os territórios e os mercados nacionais e internacionais. Enquanto análise, permite a identificação e avaliação da existência de competição por espaço e recursos, além do conflito de interesses dos diferentes atores, destacando a inicial falta de confiança entre os mesmos. Neste contexto, a estratégia DTPN possibilita a integração (tanto intersetorial quanto vertical) das intervenções para o desenvolvimento rural em perspectiva de impacto com o contexto político.

Esta estratégia, ascendente e negociada, promove um processo de tomada de decisões consensuais que envolve todos os atores do território, estimulando a busca de soluções para as questões do desenvolvimento territorial, considerando a base sociopolítica em vez de tão-somente aspectos técnicos e econômicos. Levando em consideração políticas e práticas, a estratégia DTPN trata de questões tais como vias para fortalecimento dos atores locais, de modo que eles possam usar os recursos disponíveis para o desenvolvimento de seus projetos. Ademais, a estratégia permite a mobilização de recursos locais para o desenvolvimento territorial, por meio de um processo que promove a descentralização e o fortalecimento das capacidades financeiras, administrativas e políticas dos níveis governamentais intermediários, para provimento de serviços básicos.

Esta estratégia de sistema supõe uma complexidade inerente dos processos de desenvolvimento e, desta forma, não pretende realizar resultados tangíveis de mudanças sociais e de diálogo mas quer, entretanto, estimulá-los. O desafio ao se aplicar esta estratégia em um contexto de projeto, determinando a margem de tempo apropriada e os recursos financeiros e humanos necessários, está em se definir os indicadores para avaliação das intervenções, que mostrem de forma clara os progressos atribuídos ao processo DTPN.

Apesar da falta de institucionalização dos elementos e princípios fundamentais de todo processo DTPN em um contexto de projeto, este documento apresenta numerosos exemplos de experiências de campo que ilustram a forma como o processo pode ser aplicado, respondendo às questões-chave propostas.

III. Estratégia metodológica para o Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado (DTPN)

Neste capítulo, as três fases da estratégia DTPN serão descritas detalhadamente, sendo que importantes questões serão destacadas e ilustradas, por meio de exemplos concretos de experiências de campo, além de quadros que apresentam a fundo as descrições dos pontos-chave.

O sistema estratégico visa compreender não somente os componentes do sistema territorial, mas também as inter-relações entre os componentes e suas interdependências, em diferentes níveis. Estas interações produzem características e regras identificáveis (internas e externas, formais e informais), que regem o funcionamento de cada sistema, através das quais tais sistemas podem ser analisados.

“A Governabilidade (regulação) é a ativação de uma série de regras e gestão de perturbações exógenas e endógenas que afetam o sistema. Considerando que o padrão destas é geralmente irregular, a criação de novas regras internas pode resultar adequada para a gestão das incertezas. O vínculo entre a governabilidade do sistema e as incertezas é a reconstrução histórica para a identificação, o provisionamento e a comparação dos padrões das irregularidades. A memória histórica define o alcance ou o intervalo dos possíveis eventos futuros os quais, em si mesmos, definem as incertezas que atualmente afetam o sistema. A listagem de possibilidades futuras define a atual visão do sistema, o que afeta profundamente seu comportamento. A visão está arraigada historicamente¹⁰.”

O diagnóstico territorial deve produzir uma visão do sistema territorial e das estratégias dos atores para acesso, uso e gestão dos recursos naturais. Esta visão irá formar a base para as fases subsequentes do processo DTPN.

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

O objetivo desta fase é levar a cabo um processo de diagnóstico da situação atual, considerando os atores envolvidos e o território como um único sistema. A visão do sistema supõe uma dimensão vertical e horizontal da avaliação. Este processo implica na qualificação do território e condução de uma análise dos atores e das instituições, com o intuito de compreender os 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, bem como para a formulação dos cenários possíveis sobre a evolução dos principais problemas em discussão (por exemplo, o acesso e o direito aos recursos, o uso e gestão da terra e as relações dentro da cadeia de produção).

1 Base lógica da intervenção requerida

Antes de avaliar as posições e interesses dos atores, assim como as potencialidades e pontos vulneráveis do território, é importante identificar as razões explícitas ou implícitas para solicitação de apoio externo, e suas implicações com relação às modalidades das intervenções. Cumpre destacar que o solicitante poderá obter apenas uma visão parcial do problema.

¹⁰ Schilizzi (CIRAD) em FAO (1999).

Este processo analítico é significativo porque evidencia alguns problemas, cuja existência é já conhecida, ainda que, por uma razão ou outra, não tenha sido expressada ou levada em consideração (os problemas não mencionados, ocultos ou mascarados). A formulação desses problemas é importante, mas as modificações que esta avaliação pode produzir na percepção das partes interessadas nas problemáticas territoriais são ainda mais importantes.

Surtem as seguintes perguntas:

Por que é necessária uma intervenção?

Como se identificam e estimulam as demandas?

A idéia trata de compreender ou esclarecer a origem da intervenção para avaliar o contexto geral no qual esta se aplicará.

Muitos países estão levando a cabo reformas institucionais sobre o estado central, de modo a redistribuir as competências e responsabilidades para a gestão da terra e dos recursos naturais locais. Os novos poderes para a tomada de decisões se delegam às unidades descentralizadas político-administrativas para assim prever uma maior participação popular no planejamento e na aplicação do desenvolvimento local. A municipalidade, os distritos e as comunidades se transformam nos atores locais principais do Estado descentralizado.

Por um lado, a descentralização produz, freqüentemente, a simples desconcentração das instituições estatais causando, desta forma, uma frustração progressiva dos administradores locais envolvidos na gestão da terra e no desenvolvimento local. Os governos locais se responsabilizam, paulatinamente, em traçar e aplicar intervenções para o desenvolvimento, ainda que resulte limitado o seu poder na tomada de decisões, sua capacidade para assumir novas responsabilidades, propor e conduzir ações sobre o território, assim como sua autonomia financeira. Esta situação contraditória inibe as iniciativas locais e, em geral, obstaculiza a ação dos atores. As instituições e funcionários públicos, responsáveis pelo desenvolvimento local são, conseqüentemente, aqueles que solicitam o apoio técnico externo para o desenvolvimento territorial.

Por outro lado, muitas vezes a demanda expressa é induzida pela padronização das problemáticas trazidas pela vontade das organizações internacionais para assim canalizar seus interesses (sensível ao gênero, ambiente sustentável, boa governabilidade, entre outros). Isto pode conduzir a uma forma de comportamento oportunista por parte das ONGs locais que seguem estas tendências.

De fato, a identificação do problema e dos atores envolvidos poderia esclarecer a real natureza da intervenção necessária. Como exemplo, em Angola, um projeto da FAO, o qual tratava da delimitação de terras, teve de levar em consideração os interesses de poderosas empresas do setor privado, que requisitaram partes das terras ocupadas pelas comunidades locais.

Graças a uma análise inicial, resultou evidente que todos os atores (comunidades locais e empresários privados) estavam de acordo em aceitar uma perda de terras em troca da legalização do restante das terras reclamadas como suas. Para as comunidades isto significou que os empresários poderosos haviam aceitado sua presença e os direitos de propriedade sobre as terras, e para os empresários privados este processo serviu como uma oportunidade para “legalização” de suas demandas sobre as terras que jamais lhes haviam pertencido oficialmente.







Informantes-chave

O uso de informantes-chave é uma técnica eficiente para, de forma veloz, 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. Adicionalmente, colaboram ativamente nos estudos, ao indicar outras fontes de informação e sugerir novas linhas de investigação. Através das percepções, julgamentos e memórias dos atores, podem perceber algumas sutilezas subjacentes

dentre as numerosas observações e, conseqüentemente, detectar coerências ou incoerências nos argumentos.

É necessário, entretanto, diversificar a escolha dos informantes-chave, de acordo com seu status e posição com relação às mudanças, a fim de evitar a parcialidade na coleta de informações e na análise dos resultados. Em geral, os informantes-chave devem ser selecionados entre aqueles que possuem suficientes conhecimentos históricos na área em estudo, seus habitantes e outros atores no território. Não existe uma forma inequívoca para a identificação dos informantes-chave, já que tal identificação depende do tipo de informação necessária (história do território, relações sociais, etc.), da magnitude das informações, característica dos atores e/ou grupos representados e questões abordadas pelos mesmos.

No entanto, durante todo o processo, a representatividade dos informantes-chave e a relevância das informações coletadas devem ser avaliadas e qualificadas. Adicionalmente, sua contribuição é essencial para assegurar o caráter de “demanda aberta” do estudo, que é um processo interativo, baseado em estratégias de ação e investigação. Deve-se considerar, ainda, que existe um certo risco com relação aos dados produzidos, uma vez que os informantes-chave podem influenciar os tipos de dados obtidos devido às suas posições estratégicas, opiniões e percepções da realidade. Com relação ao assunto existe uma vasta bibliografia. Todavia, apresentamos, a seguir, apenas alguns exemplos de informantes-chave:

 Agentes locais	Estrutura local, políticas e estratégias, situação geral das fazendas
 Comunidade de idosos	História, tradições e costumes
 Líderes religiosos	Ciência, tabus e obrigações religiosas
 Mulheres e mulheres agricultoras	Integração da mulher, economia doméstica, nutrição e saúde; Limitações sociais, religiosas, culturais e econômicas, em seu papel de produtoras agrícolas
 Comerciantes locais	Canais de comercialização, linhas de produção, condições creditícias e preços
 Agricultores “Progressivos”	Desenvolvimento de oportunidades e pré-requisitos para sua aplicação

Identificar demandas explícitas e implícitas

Estas informações permitem a identificação de demandas explícitas e implícitas (internas e externas) e as origens dos pedidos. Possibilitam uma visão geral inicial das problemáticas em jogo, assim como das assimetrias existentes dentro da sociedade civil e das autoridades governamentais.

Adicionalmente, ao se focar os beneficiários de uma intervenção, é importante entender o objetivo indireto que será também afetado pela intervenção, assim como promover a inclusão dos beneficiários durante todo o processo de implementação das atividades.

Na Bósnia, a segunda fase do projeto “Inventory of Post-War Situation of land Resources in Bosnia and Herzegovina” GCP/BIH/002/ITA foi um planejamento participativo do uso da terra que reuniu vários grupos de atores por meio de associações locais e ativas, dirigidas ao reconhecimento cooperativo de elementos e recursos territoriais, identificação de problemas, desenvolvimento de estratégias e aplicação de soluções que promovam o desenvolvimento local.

Estes grupos, que tiveram um importante papel na realização dos objetivos do projeto são: (a) as comunidades locais, (b) as municipalidades locais, (c) as propriedades com melhor funcionamento, (d) os institutos de pesquisa e universidades, (e) as escolas de agricultura, (f) as organizações não-governamentais (ONGs) e (g) os agentes econômicos, tanto os setores primários, secundários e terciários, particularmente agricultura, mineração, ambiente e infra-estruturas.

As municipalidades se identificaram de acordo com critérios tais como cenários agroecológicos, sistemas políticos, extensão e capacidade organizativa, entre outros. O fator mais importante aqui considerado foi o compromisso da municipalidade e o apoio outorgado pelos administradores regionais para assegurar a viabilidade do processo participativo de planejamento do uso da terra. Os principais atores e beneficiários do projeto foram as municipalidades escolhidas, que elaboraram os planos de uso da terra através dos serviços técnicos respectivos. Contudo, o processo participativo permitiu também que beneficiários indiretos, atores locais provenientes do setor privado e organizações da sociedade civil, se expressassem suas preocupações e interesses com relação ao uso da terra.

Para resolver problemáticas compartilhadas durante o processo, se pode incluir outros atores como beneficiários, ainda que não contemplados no início do mesmo, ou reorientar/ampliar o alcance do projeto.

Depois da seca que afetou o sul do Departamento de Lempira (Honduras) entre os anos de 1987 e 1988, a FAO fez uma intervenção na região, como ajuda de emergência, para solucionar os danos ocasionados. Uma investigação preliminar revelou a dramática situação de degradação das terras montanhosas devido à pecuária extensiva e a práticas de roça e queimadas. Como consequência, houve uma diminuição na produção e na produtividade, bem como altas taxas de emigração. A falta de infra-estrutura básica para a comunicação provocou, por sua vez, uma marginalização geográfica e política, assim como a pouca presença de organizações locais e de participação popular. Ademais, a investigação demonstrou que a tomada de decisões no âmbito regional estava dominada por um pequeno número de proprietários rurais e elites locais. Em 1994, iniciou-se outro projeto (PROLESUR), visando a segurança alimentar, mediante mudanças nos sistemas de produção.

O grupo visado era o dos pequenos agricultores. Todavia, ao término da primeira fase do PROLESUR reconheceu-se, claramente, que os procedimentos de planejamento local na área deveriam ser fortalecidos, para melhorar e assegurar a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento rural, assim como envolver todos os atores relevantes. A análise da situação apontou a necessidade de solucionar problemas conflitivos relacionados com o reconhecimento dos direitos de propriedade sobre a terra (acesso e gestão), e também consolidar as organizações de base no âmbito comunitário e municipal.

Identificar as forças diretrizes que impactam sobre o sistema territorial

Como se mencionou nos parágrafos anteriores, os processos de mudança global impactam sobre as dinâmicas e sobre 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.

Tanto as mudanças de governos, a transição para uma economia de mercado, as mudanças nos padrões das relações sociais, a introdução de novas tecnologias, o fracasso dos programas ou políticas anteriores, os conflitos ou acordos de paz, os desastres climáticas graduais ou imediatos podem oferecer oportunidades para estimular processos de mudança, já que estes eventos podem gerar consciência coletiva para a mudança.

Historicamente, o sul do Departamento de Lempira (Honduras) foi percebido pelo Estado como um território sem limites, sendo que desde o início do século XX, as leis e intervenções foram orientadas para a expansão das fronteiras agrícolas.

No início dos anos 90, 50% da população não possuía terras, ou possuía menos de um hectare. A maioria das terras pertencia a latifundiários, que utilizavam os sem-terra como trabalhadores do campo, ou simplesmente arrendavam pequenas áreas, estabelecendo relações de clientela e sistemas de produção destrutivos.

A intervenção do projeto da FAO em uma situação de pós-emergência, após a seca de 1987 e 1988, permitiu uma mudança nas relações entre os sistemas demográficos e a gestão da produção – ambiente, que se encontravam perto de um colapso. O elemento-chave, identificado através do diagnóstico, foi a tecnificação dos sistemas produtivos que incluía os pequenos produtores e proprietários rurais.

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, comprometidos, confiáveis e respeitados pelos atores envolvidos. Esses personagens-chave irão, por exemplo, ajudar a superar a desconfiança construída historicamente, bem como a reduzir a distância existente entre a administração pública e a sociedade civil. Devem, também, construir estratégias viáveis e alianças com ONGs, OSCs e/ou agências internacionais, para apoio à intervenção (vide Quadro: Personagens-Chave em Angola).

2 Os Atores dentro do território

O primeiro passo no processo de diagnóstico é a identificação e avaliação dos atores dentro do sistema territorial, mediante uma análise dos atores, 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, as quais moldaram as relações entre os atores e o sistema de governo.

O entendimento da situação particular não representa um diagnóstico exato ou a busca da verdade, trata-se, pelo contrário, de um processo para a construção de uma estrutura coerente do sistema territorial, graças à reconstrução histórica de sua evolução.

Desta forma surgem as seguintes questões:

Quem são os atores neste território?

Quais são as suas visões, posições, interesses, relações de poder e margens de flexibilidade?

Qual é o ponto de vista dos ator com relação às regras do jogo?

“As modalidades segundo as quais se administram os recursos naturais, em um determinado momento e contexto, são os resultados da história de uma sociedade e de suas relações externas. São o resultado, sempre em evolução, da aplicação de normas geradas (direito consuetudinário) ou introduzidas (direito contemporâneo) na sociedade rural, das adaptações que sofreram essas normas, das múltiplas combinações de aplicação às quais deram lugar e, também, das liberdades que os indivíduos e as famílias adotaram frente a essas normas e aos ajustes específicos (antigos e recentes) introduzidos”.¹¹

O desafio de uma estratégia baseada nos atores é a delimitação do papel dos atores sociais e institucionais, históricos ou emergentes, que implementam ações para acelerar, reforçar, frear e modificar as dinâmicas territoriais ou iniciar novas dinâmicas.

Em outras palavras, uma análise dos atores permite a compreensão dos seguintes elementos:

Modelos existentes de interação.

Intervenções sobre o território e recursos locais, e melhora de tais intervenções;

Processos de formulação de políticas.

Medidas para a prevenção de tensões no sistema.

O que é um ator?

Os atores serão a “porta de entrada” que permitirá a identificação das problemáticas territoriais em uma determinada área, bem como a compreensão das causas destas, através de uma análise histórica.

Mediante a análise deste sistema de atores em termos de ações estratégicas, relacionamentos, diferentes interesses, pressões (internas ou externas ao grupo), e de seu poder de barganha (dentro de seus grupos e em suas relações com outros atores) é possível delimitar as tendências no uso/gestão do território, bem como os riscos e tensões e, finalmente, avaliar as margens de flexibilidade dos atores e a disponibilidade dos mesmos para o início de um processo de diálogo/negociação.

O termo ator refere-se a agente concreto, localizado em um determinado contexto. Trata-se de qualquer indivíduo ou grupo social/institucional, interessado no desenvolvimento de um território.

¹¹ FAO, CIRAD-SAR, IRAM CIEAPAC, SIC-Terroirs (1995).

Os atores podem ser vislumbrados como as partes que serão, direta ou indiretamente, positiva ou negativamente, afetadas pelas decisões adotadas. Isto inclui aqueles que, eventualmente, podem influenciar tais decisões, assim como aqueles que gostariam de influenciá-las.

Os atores podem ser agrupados em tipologias ou classes. Os critérios a seguir apresentados, podem ser utilizados para a identificação de grupos de atores:

Características estruturais;

Objetivos e interesses ante as questões examinadas;

Relações de poder. Note-se que o termo “poder” neste contexto significa a capacidade que tem um determinado ator, para fazer atuar um outro ator. Os recursos do poder são a competência, controle sobre as relações ambientais, maestria com relação aos instrumentos de comunicação, conhecimento acerca do sistema.

Estratégias.¹²

Em uma análise de sistema territorial, é importante considerar os atores afetados direta e indiretamente. Por exemplo, uma empresa agroindustrial, ainda que distante da zona de intervenção, pode ser um estímulo para um movimento migratório.

No Brasil, por exemplo, quase 50% das terras aráveis pertence a 1% da população. Desde os anos 80 no Brasil, na Bolívia e em outros países da América do Sul surgem grupos que ocupam parte dessas terras, ou ocupam terras em sinal de protesto contra esta situação de desigualdade social. No Brasil, apenas 4 milhões de pessoas vivem e trabalham em assentamentos locais e produtivos, com acesso à saúde e educação.

Os deslocamentos e migrações para áreas atrativas pode contribuir no fomento de conflitos socioecológicos entre atores locais e aqueles marginalizados, populações indígenas e pequenos produtores. Tal situação verifica-se, por exemplo, na Amazônia, na parte fronteira entre a Bolívia e o Brasil (região do Pará). A intensa migração ou os deslocamentos se devem, principalmente, aos desastres naturais, conflitos ecológicos, problemas na redistribuição de terras, como no caso dos “brasiguaios” na fronteira entre o Paraguai e o Brasil, ou ainda por razões políticas, etc.

Na Comunidade de Reforma Agrária (ARC) de El Progreso, localizada na Municipalidade de Carmem, Província de Bohol, nas Filipinas, um número crescente de invasores de terras está ingressando na área, usufruindo daquelas propriedades em que os proprietários encontram-se ausentes, e sem consentimento para tal ocupação.

Estes invasores são nativos boholanos, de outras Municipalidades, os quais, após migração para Mindanao, estão retornando para Bohol, dada a situação precária de paz e ordem na ilha. Espera-se que mais famílias entrem nas terras desocupadas da ARC no futuro. O aumento populacional em Bohol e a expansão das plantações de palma azeiteira na municipalidade de Carmem ocasionou o aumento das disputas por terras marginalizadas, mesmo aquelas não muito produtivas as quais necessitam de extensiva fertilização para o cultivo de cassava, endêmica na região.

Esta situação cria também problemas com relação aos recém-chegados como, por exemplo, os agricultores beneficiados com a reforma agrária. As diretrizes legais para a reforma agrária priorizam os atuais residentes da Municipalidade onde a terra está localizada, como beneficiários, permitindo a seleção de residentes de municipalidades adjacentes apenas como segunda ou terceira opção. O Departamento de Reforma Agrária esclarece se os aspirantes ao Programa Compreensivo de Reforma Agrária possuem terras em outras localidades.

¹² Diferentes atores ou grupos de atores podem ter os mesmos objetivos, porém estratégias (conjunto das ações para alcançar o objetivo) diversas. Pode-se citar, também, os *sem-terra* e grupos indígenas que competem sobre o uso/gestão do território e as ações aplicadas.

Outro exemplo de atores marginalizados se ilustra no artigo “Estratégia para Reduzir a Pobreza no Yemen” (PRDP, 2002), no qual se destaca que a pouca participação das mulheres no desenvolvimento é uma das causas para a pobreza no país. A Estratégia apoia a participação delas através de:

A participação da mulher se considera central em todas as intervenções do programa;
A representação das mulheres nos órgãos executivos é uma das exigências de elegibilidades que qualificam as organizações de desenvolvimento comunitário para a assistência proporcionada pelo programa;
Frações mínimas se estabelecem, com relação à concessão de crédito às mulheres (25%) e treinamento (30%). O programa outorga sua assistência às organizações de desenvolvimento comunitário;
As mulheres estão isentas de cumprir certos critérios de elegibilidade para créditos e treinamento. Por exemplo, empréstimos individuais e treinamentos vocacionais não creditícios se aplicam somente às mulheres.

Adicionalmente, a estratégia reflete quais são as políticas e estratégias aliadas no âmbito nacional. Essa estratégia ressalta as ferramentas úteis para resolver as aparentes discrepâncias relativas às mulheres entre as áreas de ação e as normas e os valores sociais existentes.

Alguns atores podem ser considerados, também, devido ao seu componente étnico. Em alguns casos, a presença de atores em um território não é legalmente reconhecida, e permanece ignorada nos processos de tomada de decisões. “Os maiores levantes sociais e estruturais na sociedade húngara, desde a queda do comunismo, unidos ao aumento da discriminação, tiveram um grande, negativo e desproporcional impacto sobre a população cigana que, por conta do baixo nível social, falta de acesso à educação e isolamento, resultou relativamente incapaz de defender a si mesma e aos próprios interesses. Os ciganos sofrem uma quase total marginalização dentro da sociedade húngara: a população encontra-se quase totalmente ausente da vida política, acadêmica, comercial e social do país.”¹³

“Os desafios são:

- Desemprego a longo prazo
- Desigualdades sociogeográficas
- Mercados em posições desfavoráveis
- Acesso ilimitado aos serviços e recursos
- Capacidade de negociação fraca

Os métodos e ferramentas:

- Apoio às iniciativas locais
- Combinação de créditos e empréstimos
- Monitoramento contínuo
- Apoio através das organizações comunitárias de Roma
- Criação de capacidades

As opções políticas:

- Apoio aos grupos autônomos da sociedade civil local
- Melhora da participação no âmbito local e nacional”¹⁴

¹³ http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.18/Hungary_NGO_Report.pdf

Human Rights Watch – Liaison Unit dci-ngo.group@pingnet.ch

Grupo de ONGs para a Convenção dos Direitos dos Menores – Base de dados proveniente dos relatórios de ONGs apresentados ao Comitê da ONU para os direitos dos menores. 18ª Sessão: maio-junho 98.

¹⁴ http://www.worldbank.org/wbi/attackingpoverty/events/Austria_1029/csongor_1c_%20eng.pdf

Quadro: Um caso de exclusão: os Bugkalots nas Filipinas

Os Bugkalots, uma tribo de caçadores, coletores e pescadores, foram os primeiros habitantes do Vale de Malabing, o qual representava uma densa área de cobertura vegetal. Essa comunidade sofreu as mais negativas conseqüências do reassentamento dos Ifugao, e de seus usos dos recursos locais para fins agrícolas. Esse grupo estava acostumado a viver em moradias temporárias, construídas ao longo de rios, mudando de localidade a cada dois ou três meses. Os Bugkalots não criaram nenhuma resistência à entrada dos Ifugao no vale. Eles preferiram adentrar em áreas mais isoladas da floresta, acreditando que havia espaço e alimentos suficientes para todos. Os Bugkalots trocaram suas terras por roupas e enlatados.

Este isolamento de grupos indígenas de coletores e caçadores, quando seu território é penetrado por tribos de agricultores é muito comum nas Filipinas. Os agricultores se caracterizam por uma forte identificação com o seu território, e tendem à coesão e organização. Ao contrário, caçadores e coletores se mantêm em constante movimento, acreditando sempre que há espaço suficiente, onde quer que seja.

Existem apenas 13 famílias de Bugkalots no Vale de Malabing, que vivem em Capisaan, uma remota área localizada na fronteira com Barangay Dine, que se encontra fora da Comunidade de Reforma Agrária do Vale de Malabing.

Alguns dos Ifugao chamam os Bugkalots de não-civilizados, em virtude de sua falta de habilidades agrícolas, considerando suas condições de vida como “muito primitivas”. Estes não conhecem tecnologias de cultivo e reprodução e, portanto, não podem cultivar árvores cítricas como faz grande parte dos produtores do Vale de Malabing. Eles produzem gengibre, feijão, batata-doce, “palay”, além de pescarem. A maior parte da produção e da pesca serve à sua subsistência, ainda que troquem gengibre por sal e açúcar, e busquem empregos temporários nas plantações de cítricos em Capisaan. Vivem em piores condições de saúde comparativamente ao restante dos habitantes do Vale de Malabing. Beneficiam-se da água de poços, porém, sofrem de diarreia devido a infecções provenientes dos alimentos. Existem casos de malária entre os eles, porquanto não há registro da ocorrência de tal doença entre os habitantes do Vale de Malabing. Apresenta-se, ainda, elevada taxa de mortalidade infantil – alto percentual de morte entre crianças com idade inferior a um ano. Os Bugkalots vão aos centros de saúde de Capisaan para vacinação quando informados. O tamanho médio das famílias Bugkalots é menor em relação aos Ifugao, suas crianças e jovens freqüentam as escolas porém, são muito tímidos para relatar doenças ou problemas em casa aos professores ou a quem quer que seja.

Os Bugkalots participam das assembléias em Capisaan Barangay, porém, apenas para serem informados das decisões, que são tomadas sem a intervenção dos mesmos, o que os leva a protestar contra o fato de que suas necessidades não são levadas em consideração. Os Bugkalots vivem em profundo isolamento: um grande rio cruza o único caminho que lhes permite chegar ao vale. Conseqüentemente, é muito difícil que as crianças cheguem à escola, o que só é possível quando os pais as ajudam a atravessar o rio de canoa. Os Bugkalots solicitaram ao Conselho Capisaan Barangay a construção de uma ponte e a reabilitação do caminho, mas não receberam nenhuma resposta ainda. Eles afirmam que nunca são informados quando do lançamento de um projeto por organizações externas, que empregam mão-de-obra local. Como resultado de toda esta situação, os Bugkalots em Capisaan estão tentando seu registro como residentes de Barangay Dine, na esperança de receberem, assim, um maior apoio.

Compilado por Catia-Isabel Santonico Ferrer, Membro SDAA, durante sua dissertação de *Master* nas Filipinas.

Como identificar e caracterizar os atores?

Apesar de muito simples, esta questão gera sérias preocupações metodológicas. O risco consiste no fato de que é dada atenção somente aos atores “dominantes”, ou àqueles formalmente organizados e, sendo assim, apenas o que é explicitamente relatado pelos mesmos é levado em consideração, quando da busca do entendimento de seu comportamento.

A identificação dos atores está ligada às questões que vêm sendo formuladas, e à magnitude e propósito do estudo. Além disso, a identificação de atores-chave é apoiada pelas informações fornecidas por informantes-chave (vide Quadro: Informantes-chave).

Todavia, seja qual for o contexto no qual são identificados os atores, algumas precauções metodológicas devem ser adotadas:

Não focar exclusivamente os atores “institucionais”;

Não focar exclusivamente aqueles atores que se encontram fisicamente presentes na área;

Não tomar como base exclusivamente as informações fornecidas pelos informantes-chave, que poderiam influenciar a análise e conduzir a uma acentuada exclusão de certos grupos.

Para a caracterização dos atores, diversos aspectos são considerados:

Sua situação em termos de categoria social e status;

Seus recursos (aquilo que eles “possuem”), incluindo-se capital ambiental (Biotipo: potenciais e limitações), recursos financeiros, materiais, humanos (conhecimentos, competências, habilidades) e capital social (relações, redes de comunicação).

Deve ser dada particular atenção à visão dos atores com relação aos seus recursos, e ao valor que estes atribuem aos mesmos. Algumas vezes, o ator pode ter uma percepção restritiva ou negativa com relação a tais recursos; por exemplo, as relações familiares podem ser consideradas como um “preço a se pagar” e, assim sendo, uma restrição enquanto, ao mesmo tempo, consistem em um recurso notável, especialmente nos casos de migração.

Suas práticas, técnicas e sociais, e os discursos sobre as mesmas (o que é feito, como se interpreta, qual o significado atribuído). Estas práticas podem ser convergentes, divergentes e, às vezes, conflitantes.

A percepção ou visão dos atores acerca da sua própria situação (seus recursos e meio ambiente, outros atores, avaliação dos riscos e oportunidades em sua situação, etc.); esta percepção depende das informações disponíveis aos mesmos (quantidade e qualidade), assim como de seus pontos de referência, experiências, status social, categorias culturais e sociais e suas representações.

Por que as pessoas fazem o que fazem? É importante entender a estratégia “através da interpretação das ações adotadas em uma significativa direção¹⁵”. É necessário explorar os valores que influenciam o uso e gestão do território e de seus recursos (<http://www.fao.org/sd/LTdirect/LR96/bonnal.htm>) e, ainda, os fatores econômicos, sociais e políticos que eventualmente influenciam as estratégias dos atores, de forma mais considerável em relação a outros fatores¹⁶.

Uma estratégia é “a totalidade das ações adotadas para se atingir um objetivo, uma hierarquia de ações e resultados intermediários”. Uma estratégia pode ser definida com base nas observações das práticas, mudanças destas e escolhas estratégicas, por exemplo, investimentos a longo prazo. Levando-se em consideração as restrições econômicas, sociais e institucionais dos atores, é possível

¹⁵ Weber (1995).

¹⁶ Estratégia territorial político-econômica em: Warren (1998).

definir um “campo de possibilidades” para cada ator ou grupo de atores que se encontrem nas mesmas condições com relação aos recursos e ao meio ambiente (isto é, definido como margens para ação dos atores).

Desta forma, os atores pertencentes a uma categoria com uma margem de ação fraca (recursos limitados e/ou ambiente muito restritivo, especialmente institucional) terão práticas/estratégias de subsistência relativamente similares. Os atores com uma margem de ação relativamente maior, graças aos seus recursos ou à distância que os mesmos podem manter relativamente às restrições institucionais (por exemplo, legais), ou ao seu status social, poderão ter projetos, estratégias e práticas mais diversificados. Essas margens de ação têm grande influência na posição dos atores. As posições dos atores em relação às problemáticas em jogo são freqüentemente rígidas, e têm poucas possibilidades de desenvolvimento, já que são geralmente baseadas em perspectivas a curto prazo. Os representantes dos atores, sendo assim, não têm muita flexibilidade no processo de negociação.

A definição do problema e dos interesses dos atores por trás de posições expressadas constituem uma pré-condição para a análise das margens de flexibilidade dos mesmos. A identificação de interesses comuns e de visões convergentes com relação ao futuro a médio prazo, graças à análise das margens de flexibilidade dos atores, é uma pré-condição para qualquer ação adotada para fortalecer um senso de comunidade.

Atores com amplas margens de flexibilidade podem mais facilmente ser motivados a adaptar-se e, também, aceitar as mudanças que não atinjam suas estratégias já existentes. Propostas de políticas de mudanças podem, ainda, oferecer benefícios não só aos grupos pobres, como também aos não-pobres. Quando grupos poderosos ganham, também as assimetrias tendem a diminuir.

Uma análise dos atores realizada no projeto Lempira Sur, em Honduras, verificou que os atores opostos às intervenções do projeto eram os proprietários de terra, professores e os administradores regionais.

A maior parte da terra abaixo da bacia pertencia a grandes fazendas, dedicadas principalmente à criação de gado. Os proprietários dessas terras utilizavam os sem-terra como mão-de-obra, ou lhes arrendavam pequenas extensões de terra. Comunidades e pequenos produtores ocupam a parte isolada e mais alta da bacia. Nesta área de fronteira agrícola, os proprietários de terra e as elites locais desempenharam, historicamente, o papel de influenciadores dos processos de tomada de decisões e estratégias de vida da população local (a estrutura conhecida como patronato). Os mesmos não estão motivados a mudar, e geralmente prevalece a “lei” da violência, submissão psicológica e intimidação, que conduzem a situações de conflitos velados ou abertos.

Sendo assim, o projeto buscou trabalhar a partir das correlações de força para criar a necessidade de negociação sobre interesses distintos e forças em jogo, e dessa forma neutralizar ou reduzir a oposição às mudanças, a fim de garantir uma governabilidade local mais efetiva. Por esta razão, desde a primeira parte do projeto, o trabalho abrangeu os proprietários de terras poderosos, apoiando-os por meio de subsídios para a recuperação de terras e tecnificação dos processos de produção.

As relações entre atores

As inter-relações entre os atores podem ser analisadas em dois níveis:

Em termos absolutos, os atores estão ligados por relações sociais, definidas pelas estruturas da sociedade: relações familiares, relações de produção, transações, etc... Dessas relações sociais resultam relações de poder, dominação e submissão. A fim de qualificar objetivamente tais relações de poder (as quais freqüentemente são veladas – não explícitas), é necessário especificá-las detalhadamente, incluindo-se os fluxos relacionados (de bens, serviços, informações, etc.).

Com referência a um dado objeto (por exemplo, um recurso), existem relações específicas entre os atores (locais e externos). Relações de cooperação e alianças são estabelecidas ou, ao contrário, de oposição e conflito, dependendo do grau em que os interesses dos diferentes atores do território convergem ou divergem, assim como sua complementaridade ou incompatibilidade.

Os atores podem cooperar em um dado propósito (por exemplo, a conservação de uma determinada área), e estar em oposição em outras questões. “Pela teoria das redes sociais, se pretende compreender os comportamentos dos atores por meio da análise dos tipos de relações estabelecidas por eles e a forma em que tais relações são estruturadas.¹⁷” De fato, tentando-se compreender os comportamentos ou ações individuais, o estudo de tais interações permite a identificação dos interesses e estratégias dos atores.

Nesta perspectiva, alianças e oposições são consideradas como comportamentos racionais pelos atores, uma forma de “prática social” e uma estratégia dos mesmos para alcançar seus objetivos. Muitos trabalhos de pesquisa sobre processos de negociação, conferem ao contexto social e às coalizões que podem ser formadas, um papel-chave na determinação dos distintos procedimentos de negociação¹⁸.

Note-se que as redes sociais estabelecidas em torno da gestão de um determinado recurso podem, com o tempo, criar um clima de confiança entre atores que até pouco tempo estavam em posições antagônicas:

“Na bacia da laguna de Merin, no Uruguai, os atores locais tiveram de chegar a um consenso com relação a práticas inovativas de gestão de recursos naturais, não obstante seus interesses divergentes (produtores de arroz e comerciantes, autoridades locais e ecologistas). De outra parte, órgãos governamentais centrais e as equipes de institutos técnicos que faziam parte da rede social mostraram-se particularmente reticentes para modificar suas posições.¹⁹”

Análise dos atores

A análise dos atores inclui um inventário e análise dos seguintes pontos:

Atores atuais e aqueles potencialmente afetados por decisões futuras;

Suas características, tais como interesses, poder, controle sobre recursos, conhecimentos e informação, como eles estão organizados e representados e limitações para sua participação;

Suas relações com os demais, tais como coalizões, dependências, conflitos e estratégias;

Sua influência e motivação em relação à tomada de decisões, incluindo expectativas tais como ganhos e disposição para participar e investir recursos.

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

A análise dos atores é uma ferramenta para o planejamento e um guia para a participação na gestão dos recursos naturais. Esta se realiza em âmbitos, situações e atividades particulares, já que determina quem são os atores em cada caso. Deve-se considerar, ainda, que as perspectivas e os interesses dos atores modificam-se ao longo do tempo.

¹⁷ Rowley, 1997, citado em Ramírez (2001).

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

A “influência” é o poder que possui um ator para facilitar ou impedir a concretização dos objetivos de uma atividade. A “importância” é a prioridade dada para satisfazer as necessidades e interesses de cada ator.

Nos programas de meios de subsistência urbanos, os políticos locais podem exercer uma influência sobre o programa e desta forma facilitar ou impedir a provisão dos recursos necessários, enquanto os atores urbanos marginalizados (pelo menos como ponto de partida) podem influenciar de maneira deficitária os resultados de uma atividade. Ao mesmo tempo, os políticos locais podem qualificar uma atividade como pouco “importante”, especialmente quando esta não corresponde às suas necessidades, enquanto para os atores pobres a mesma pode ser fundamental.

Matriz de Importância/Influência

	INFLUÊNCIA DÉBIL	INFLUÊNCIA FORTE
INTERESSE FORTE	Os atores que compartilham estas características são úteis se apoiam o projeto	Os atores devem ser auxiliados
INTERESSE DÉBIL	Os atores terão pouco impacto sobre o projeto	Os atores podem converter-se em perigosos, ou apoiar amplamente o projeto, caso se interessem pelo mesmo

Análise de poder:

A análise de poder se utiliza para avaliar as relações de força e poder entre os atores.

Quais são as relação de poder que estão em jogo?

Mediante quais meios os atores exercem sua influência (acesso a meios de distribuição, fontes de informação, conhecimento, níveis de integração econômica e redes sociais, entre outros)

O que significa poder de influência?

A matriz elaborada por J. Chevalier é um instrumento simples, porém útil para a análise das relações de poder.²⁰

Atores	Tipos de fontes de poder	Níveis de poder	Interesses
--------	--------------------------	-----------------	------------

Facilita, ainda, a comparação entre posições e interesses:

Atores	Em jogo e importância	Posições	Interesses
--------	-----------------------	----------	------------

A análise dos atores facilita uma descrição coerente dos interesses dos atores, assim como de seu poder de influência (negativo ou positivo) a fim de destacar os conflitos ou tensões potenciais, suas justificações e modalidades.

Vide: http://www.dfid.gov.uk/FOI/tools/chapter_02_frame.htm

²⁰ *Ibidem*; para maiores informações vide <http://www.iiied.org/forestry/tools/stakeholder.html>.

Destaca-se a margem potencial de flexibilidade dos atores para determinar se o poder de negociação consiste em observar e descrever como colaboram as pessoas e sobre quais temas o fazem. A problemática mais importante consiste em deixar imergir os interesses comuns.

A estratégia 3 R, do inglês rights, responsibilities e revenue, é uma ferramenta analítica utilizada para esclarecer e negociar o papel dos atores envolvidos no uso e na gestão dos recursos naturais que busca equilibrar direitos, responsabilidades e ganhos/resultados (3 Rs), além de avaliar suas relações²¹.

A seguir, se apresenta uma versão simplificada da matriz 3R, elaborada para análise da gestão atual dos recursos naturais na região de Mandena (sul de Madagascar). A matriz ator/ator pode seguir tema a tema (técnico, financeiro, regulador, informal, etc.) a identificação das relações entre os atores envolvidos.

Tabela 1: Matriz 3 R da gestão atual florestal

3R	Direitos	Responsabilidades	Ganhos/resultados
Atores			
CRD (Comitê Regional de Desenvolvimento)	Informação sobre o status dos recursos naturais	Problemas de diagnóstico e proposta de soluções	Plano de Desenvolvimento Regional
CIREF (Serviço Florestal)	Propriedade de terras e recursos florestais	Gestão sustentável dos recursos florestais	Impostos sobre produtos. Falta de recursos, dificultando funcionamento
Comunidades de agricultores	Uso garantido pelo código florestal Usos costumeiros	Tradicional	Meios de subsistência
Madeireiros locais e outros grupos de usuários (independentes)	Usos garantidos pelo código florestal Usos costumeiros Direito de venda	Nenhuma	Meios de subsistência Venda de produtos florestais
Madeireiros de Fort-Dauphin (independentes)	Acesso aos recursos florestais Direito de venda	Nenhuma	Venda de produtos florestais (carvão)
QMM (Québec Iron & Titanium Inc.) Madagascar Minerals S.A.	Acesso e uso para fins de pesquisas definidos pela convenção pública	Limitar o uso para a pesquisa e fins experimentais	Resultados das pesquisas

Normalmente, deve ser também desenvolvida uma análise 3R sobre as problemáticas específicas em jogo. Neste caso, pode ser proposta uma análise 3R para a co-gestão dos recursos derivados de terras reclamadas, com antigo uso mineiro.

Análise de acordos institucionais

Se deve classificar a diferença entre Instituições e Organizações. Por um lado, uma instituição é constituída pelas regras formais e informais sobre as quais interagem os atores do sistema. Ainda, as instituições envolvem um amplo espectro de áreas, tais como estruturas normativas, culturais, estruturas legais, políticas e tendências. Por outro lado, as organizações são definidas como as entidades formais que envolvem um grupo de indivíduos que se encontra unido em torno de um objetivo comum. As organizações seguem e influem sobre as instituições. As organizações incluem numerosas atividades humanas, e podem tipificar-se como privadas ou públicas, com ou sem fins lucrativos, governamentais ou não-governamentais, etc.²².

²¹ Para maiores informações vide <http://www.mtnforum.org/resources/library/duboo99a.htm>

²² Lusthaus et al. (2002).

O território, quando concebido como um conjunto de regras, formas de acesso e modalidades de uso (instituições), reflete a relação entre as referidas regras e os atores. Os problemas surgem quando um ou mais destes componentes não se ajustam com os outros, gerando uma distorção no sistema. Por exemplo, quando ocorre o seguinte:

Um agrupado de 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);

Uma gestão dos recursos naturais com usos impróprios ou sobrepostos (por exemplo, competição por vias migratórias ou áreas férteis);

Segurança (riscos ambientais, etc.)

Uma estrutura de regras pouco claras ocasiona a competição e a rivalidade e, em consequência, favorece relações de forças desiguais e predatórias.

As regras existem, porém não são respeitadas ou reconhecidas por todos os atores;

Freqüentemente existem alguns instrumentos que regulam o acesso e o uso/gestão da terra, tais como leis, planos, programas, estratégias de intervenção, cujos princípios não servem às necessidades práticas locais.

Cumprir destacar que tal cenário pode emergir se as regras formais não levam em consideração as regras tradicionais (costumeiras) de acesso e uso da terra. Por exemplo, os sistemas de gestão territorial indígena (relativamente eficientes e sustentáveis) que entraram progressivamente em crise devido a mudanças históricas (migração, transição demográfica, agroindustrialização, especulações sobre a terra e recursos, etc.), como se observa em áreas marginais, com fortes componentes étnicos.²³

Quando ocorre a exclusão com relação ao direito de acesso aos recursos locais, os grupos afetados na comunidade são privados de oportunidades de desenvolvimento.

Estes aspectos discutidos anteriormente contribuem para a criação de situações territoriais críticas, que se manifestam em diferente intensidade e modalidade, dependendo do contexto.

Tais situações geram problemas específicos de competição e uso impróprio da terra e dos recursos naturais, e se sucedem em períodos de consideráveis mudanças dos sistemas político-institucionais em âmbito nacional e local, os quais encontram dificuldades para a implementação de políticas de planejamento territorial.

3 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.

Assim, os objetivos de uma análise histórica consistem em explicar de forma coerente as causas da problemática territorial existente, e das visões atuais dos atores sobre o acesso e uso da terra e dos recursos naturais, bem como reconstruir as dinâmicas em curso sobre este território e as possíveis tendências. Isto permitirá a formulação das bases para as opções de soluções e intervenções que devem ser discutidas na mesa de negociação.

Recordemos que não se deverá perder de vista a evolução histórica das linhas políticas e econômicas nacionais e internacionais (a dimensão macro), e seus efeitos sobre o contexto e a problemática territorial em questão.

²³ Remete-se a Nassirou Bako-Arifari (1997).

Que informações históricas buscamos?

Trata-se, em primeiro lugar, de reconhecer as evoluções do sistema local (ou agroecossistema), como modalidades de organização e usos da terra, suas características ambientais, grau de antropização, áreas de influência e pólos geográficos e evoluções das paisagens. Em segundo lugar, trata-se de observar as evoluções dos meios e forças produtivas, levando em consideração os conhecimentos dos indígenas, ferramentas disponíveis, produtividade laborativa, etc.

Ainda assim, 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. (Vide Quadro: Código territorial municipal: uma experiência no oeste boliviano)

Quadro Código territorial municipal: uma experiência no oeste boliviano

Na estrutura de colaboração entre o Município do Alto e Médio Pirai, o SEARPI, organismo responsável pela gestão da bacia e a FAO (projeto GCP/INT/542/ITA e o Serviço dos regimes de posse da terra) elaborou-se um diagnóstico territorial, com uma análise sistêmica histórica em uma perspectiva de pesquisa-ação participativa.

“As variáveis principais, selecionadas com esta finalidade foram:

- *Cobertura do solo*, por exemplo, a distribuição espacial no território dos elementos naturais e antrópicos mais significativos;
- *Dinâmicas populacionais*, relacionadas com o crescimento natural e com as migrações;
- *Estratificação social*, considerando-se as formas das relações entre diferentes grupos sociais que podem ser diferenciados de acordo com sua riqueza, status e etnia;
- *Estratégias de subsistência* desses grupos, incluindo-se seus recursos e capacidades, assim como as atividades necessárias para o ganho de seu sustento (e respectiva capitalização) dentro do âmbito familiar¹;
- *Organização política*, modalidades por meio das quais as comunidades locais se relacionam entre si e com as instituições municipais, departamentais e nacionais.

A raiz do debate sobre a hierarquização dessas variáveis, a definição holística do território como resultado das interações complexas e multifatoriais, demonstra que nenhum desses fatores desempenha por si só um papel mais importante que o outro na estruturação do território. Para identificar as possíveis causas/efeitos que poderiam explicar a situação atual seria necessário considerar:

- *A evolução histórica* da interação entre os cinco grupos de variáveis; e
- *A influência dos fatores externos de alcance local* (em particular os mercados e as políticas regionais e nacionais) sobre o processo de mudança.

Isto permite o desenvolvimento de cenários futuros baseados em uma análise histórica e em tendências a médio prazo, que podem ser projetadas em um futuro próximo, em um modelo global e diacrônico.”

¹ Projeto Interregional para a Participação na Conservação e Desenvolvimento de Terras Altas (GCP/INT/542-Bolívia). Estudo de caso realizado por Patrizio Warren *Op. cit.*

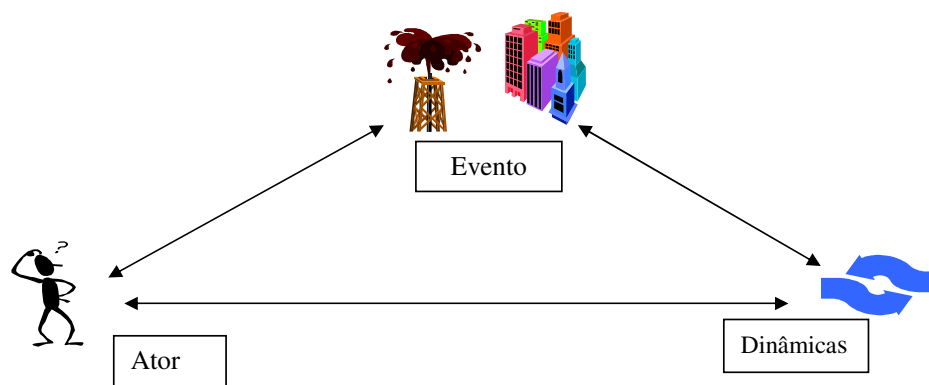
É necessário considerar, também, as evoluções das políticas econômicas nacionais, o mercado e suas perspectivas, as dificuldades e oportunidades em relação ao contexto internacional, contextualizando cada acontecimento local nos acontecimentos globais.²⁴

Com relação a cada ator (governo central, instituições ou organizações no território, ONGs, setores público e privado), devemos considerar seu papel histórico (por que e como) relativamente aos acontecimentos e influências nas dinâmicas.

Isto significa que é igualmente importante entender a história dos projetos e programas (do Estado, dos agentes de desenvolvimento entre outros) aplicados na zona de interesse, ou que envolveram os atores analisados.

²⁴ Existem muitos estudos sobre o tema. Vide, por exemplo: Pacheco, P. (1998).

O diagrama, a seguir,²⁵ demonstra as relações dialéticas entre eventos, atores e dinâmicas:



Quais são as informações que podem ser obtidas através de uma análise histórica?

Por um lado, será feito dos eventos locais e externos que têm conexão ou impacto sobre o território e problemática analisada. Explicações rápidas e simplificadas serão obtidas. Por outro lado, será importante reconstruir a evolução dos seguintes aspectos:

- Regimes de posse da terra, em termos de normas (formais e consuetudinárias) para acesso e uso da terra;²⁶
- Cobertura do solo e uso das terras e dos recursos (as fotografias aéreas e imagens de satélite podem ajudar, porém não são estritamente necessárias);
- Sistemas de produção e agrários;
- Estrutura demográfica;
- Estratégias de subsistência dos atores;
- Relações sociais e de forças entre os atores e órgão públicos.

H I S T Ó R I A	1) AGRICULTURA DE SUBSISTÊNCIA	Itinerários técnicos: métodos, instrumentos, organização do trabalho, ambiente, calendário agrícola, áreas cultivadas, tecnologia, população, etc. Ênfase particular em meios e forças de produção
	2) POSSE DA TERRA	Formas de apropriação e desenvolvimento territorial; Paisagens agrárias (agroecossistemas): suas mudanças e causas. Avaliação do status dos recursos; Modalidades de organização histórica e práticas de uso da terra; Ênfase particular em relações produtivas e tipologias
	3) ECONÔMICA	Síntese 1 e 2. Ênfase particular sobre linhas de produção macro e microeconômicas, distribuição de circulação nos setores agrícolas e de pecuária
	4) SOCIEDADE RURAL	Esfera social, econômica e política das forças externas nas áreas rurais

²⁵ Oficina Venezuela, 2001.

²⁶ Em alguns casos a reconstrução histórica de um conflito de posse pode mostrar as possibilidades de resolução do ponto de vista legal, com uma afirmação de direitos integrando na maioria das vezes o «estado de direito» e os sistemas de direito tradicional.

4 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 uma intervenção.

Os atores em si constituem pontos de entrada na identificação das áreas críticas para gestão territorial, e caberá a eles explicar por que e como da evolução territorial e destacar as potencialidades e restrições de seu território.

Estabelecem-se as seguintes perguntas:

Como funciona o sistema territorial?

Quais são as potencialidades e limitações do território dos atores?

Qual é o impacto dos acordos institucionais sobre o sistema territorial?

A análise histórica da relação entre os atores e o sistema territorial é útil para compreensão do funcionamento do território. O “Foggara” é um sistema tradicional de provisão e gestão da água, formado por um galeria subterrânea de onde emerge a água até a superfície. Este sistema foi utilizado em muitos países mediterrâneos, e se trata de um bom exemplo de sistema de gestão com bagagem histórica sobre um recurso escasso em um dado território. Na Argélia, o legado do sistema tradicional pode ser ainda observado na distribuição da água, baseada principalmente na diferenciação social dos atores: entre os antigos nobres (os nômades Touraeg) e seus escravos, os quais possuem acessos a pontos menos favoráveis.

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.

Nos últimos 30 anos, as cidades do sul evidenciaram um aumento exponencial de suas populações²⁷, relacionado com: um crescimento populacional descontrolado, deslocamentos provocados pelas guerras ou pela violência no campo, êxodo rural massivo resultante da deterioração das condições agrícolas²⁸, disparidades regionais nas infra-estruturas e oportunidades produtivas e políticas nacionais que favorecem algumas áreas e pólos de atração em detrimento de outros. De fato, no início da década de 60 (e, em certas áreas, nos anos 80-90) os sistemas rurais estiveram sujeitos a profundas reestruturações tanto no norte como no sul.

O contraste teórico cidade versus campo foi definido e interpretado como uma relação funcional e integrada. O conceito de “expansão cidade/indústria”, como um paradigma dos tempos modernos capaz de organizar o território segundo suas necessidades entrou em crise. Este fenômeno é principalmente o resultado das assimetrias entre as unidades de produção e consumo que antigamente coincidiam.

As unidades de produção se acham algumas vezes desprovidas dos mercados onde se estabelece a demanda, provocando o chamado “nicho de exclusão”²⁹.

²⁷Estima-se que no ano de 2025, aproximadamente 60% da população mundial viverão em áreas urbanas. A população mundial aumentará em 4,7 bilhões, o que representa um aumento de 2,2 bilhões em relação ao ano de 1995, principalmente nos países em vias de desenvolvimento. (UN, 1998).

²⁸Mazoyer y Roudart (1997).

²⁹Áreas onde não há produção, nas quais o consumo é insignificante.

O aumento da urbanização conduz a enorme expansão das áreas urbanas, sem coerência ou lógica alguma, nem limites predefinidos. O modelo de urbanização evolui com uma idéia de “suburbanização”, caracterizado tanto pelo crescimento das cidades que, através de sua expansão, invadem as áreas rurais vizinhas, como da difusão de modelos de assentamentos urbanos e do êxodo de residentes urbanos em direção ao campo.³⁰

Este fenômeno também tem efeitos evidentes sobre a organização do território, com repercussões tanto nas áreas rurais vizinhas como distantes. Portanto, é necessário reinventar a noção de ruralidade, representada pela expansão do espaço urbano, também conhecida como urbanização difusa³¹. O espaço e a distância entre as áreas rurais e urbanas diminuem constantemente devido às interações, interdependências, contaminações mútuas e competência sobre o uso dos recursos naturais e humanos.

“Nos países ocidentais, tão-somente no final da década de 80, com o surgimento e difusão do conceito de “ruralidade”, introduziram-se políticas-piloto sobre um número de áreas marginalizadas, a fim de ajudá-las a recuperar sua competitividade econômica. Essas políticas abriram o caminho para uma análise microeconômica, baseada em processos de desenvolvimento e mudança social. Esta análise levou à identificação de elementos específicos para o desenvolvimento (ou não-desenvolvimento) de diferentes áreas rurais, ressaltando o conceito de “área” (território) como o elemento-chave para a estruturação das relações entre as instituições, a economia e as organizações sociais.”³²

Analizando o potencial do sistema territorial

O desenvolvimento das potencialidades locais requer a identificação de tendências específicas relativas a microrregião em estudo. Uma estratégia endógena deve levar em consideração a força das culturas regionais, com 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. Cada intervenção no sentido da melhora dos fatores produtivos deve levar em consideração as condições dos recursos naturais na área. Isto salvaguardará a sustentabilidade dos projetos endógenos da região³³.

³⁰ Sobre este tema, vide: <http://www.fao.org/sd/LTdirect/LR972/w6728t03.htm> (atualizado em dezembro de 2002); Basile e Cecci. (2001).

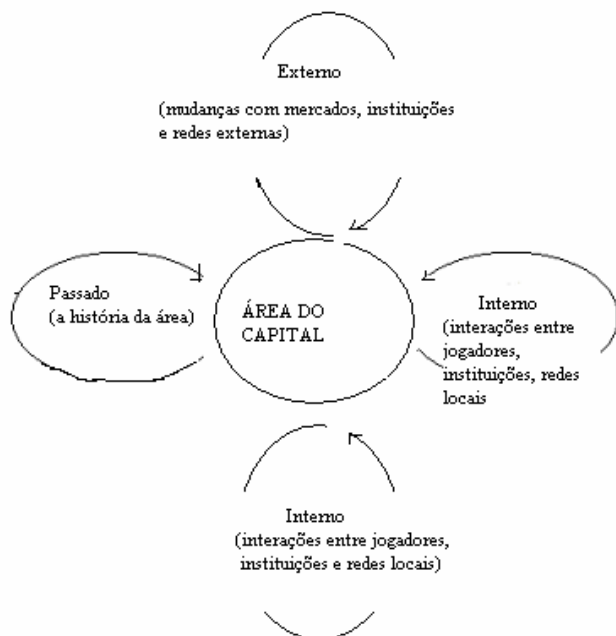
³¹ O território urbanizado se define como “a totalidade de áreas relativamente extensas onde as atividades urbanas e os assentamentos se mesclam com áreas em desuso, as quais restam afetadas cultural, social, econômica e ambientalmente da urbanização” Franceschetti *et al.* (1999). Segundo Cavalcoli (2001, citado no resumo “*Pianificazione sostenibile delle aree periurbane?*” Preparado pelo Grupo de Trabalho da Universidade de Pádua e pela FAO-SDAA) “peri-urbano (...) não significa desde a periferia. O termo mostra que não é mais que a supremacia de uma estrutura territorial hierárquica sobre uma área relacionada diretamente com a sua distância desde o centro, mas sim uma estrutura complexa que expande sua hierarquia e funções a um vasto território onde os papéis e significados são redefinidos”. Sobre este tema, vide Groppo e Toselli (1997).

³² Esta parte foi elaborada em conjunto com Gilda Farrell (Diretora Assistente do Observatório Europeu LEADER) e Samuel Thirion (INDE, Portugal). Este é o produto de discussões desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho de Inovação do Observatório Europeu LEADER, coordenado por Gilda Farrell, incluindo Evelyne Durieux (Observatório Europeu LEADER), Martine François (GRET, França), Robert Luckesch (ÖAR, Austria), Elena Saraceno (CRES, Itália), Paul Soto (Iniciativas Econômicas, Espanha) e Samuel Thirion (INDE, Portugal). Yves Champetier yJean-Luc Janot (Observatório Europeu LEADER) ajudaram a completar o documento. Coordenação de produção: Christine Charlier (Observatório Europeu LEADER) <http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-en/biblio/com-eco/contents.htm>

³³ Schmidt-Kallert (2002).

Todavia, o capital territorial não pode ser avaliado tão-somente com base na história da área, dado que o passado obscurece o presente, assim como o presente possibilita a identificação dos elementos do passado, sobre os quais se poderá elaborar uma estratégia. Estabelece-se, desta forma, um exercício de idas e vindas entre a análise do capital atual e a avaliação do passado.

Da mesma forma, o capital da área depende da percepção das pessoas acerca de seu futuro: Que direção deve ser tomada? Que tipo de estratégia se pode elaborar a partir das características distintivas da área?



Fonte: <http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-en/biblio/compet/sub21.htm>

Mostrar potencialidades ‘versus’ problemas

“A literatura relativa à gestão mostra-se freqüentemente preocupada com a solução de problemas e com a capacidade de resolver problemas. O caminho para o desenvolvimento parece passar através da identificação de problemas e suas causas, para logo buscar soluções... Porém, é possível apresentar como problema a existência de terras subdesenvolvidas em uma área quando, na realidade, freqüentemente tal fato é considerado como uma oportunidade.

Existem duas desvantagens na orientação de um problema para a gestão rural. A primeira se relaciona com sua conotação negativa, onde os problemas se apresentam por si próprios, enquanto as potencialidades devem ser pensadas e elaboradas. As soluções dos problemas requerem a manutenção de uma situação estática, ao invés de promover uma solução de desenvolvimento...

A segunda desvantagem refere-se ao fato de que a solução de problemas pode levar a problemas de alocação (desalocamento) de recursos... a orientação de oportunidades, por contraste, direcionaria a atenção à busca de novas possibilidades em vez de concentrar-se nas soluções que já vinham funcionando...”³⁴

Em conclusão, a estratégia integrada serve como uma linha comum ao longo de todo o processo, fornecendo uma visão geral do sistema, que leva em consideração as interações entre os vários componentes.

³⁴ Chambers (1993), p19.

Avaliar a interação efetiva sobre o território

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

Por exemplo, a bacia do Rio Grande flui do altiplano boliviano atravessando diversos povoados, pequenos e médios, até chegar à cidade capital provincial de Huhuy. Ao longo de seu curso, interatuam fatores que deterioram as condições da água, gerando problemas de erosão, salinização de solos férteis de pequenos agricultores estabelecidos ao longo da bacia, desertificação, contaminação da água que chega ao povoado de Huhuy. Nesse contexto, considera-se necessário o financiamento de plantas para tratamento de águas, assim como o pagamento de serviços ecológicos de conservação para os agricultores das margens superiores.

Nesse caso, foi necessário organizar uma negociação territorial entre os povos água acima e água abaixo, para a gestão da bacia. Adicionalmente, os ajustes estruturais e a remoção dos subsídios da agricultura forçaram a migração dos pequenos agricultores, produtores de milho e batata, já que eles não podiam gerar recursos com o cultivo de seus produtos.

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-chave.³⁵

Vale mencionar os seguintes exemplos: migrantes, agricultores ou pastores em busca de terra, novos e velhos atores envolvidos com programas e projetos de desenvolvimento, silvicultores, representantes de grandes empresas farmacêuticas, contratantes mineiros ou petrolíferos, especuladores de terras, etc.³⁶

Bulgan Cum é um distrito da província de Xovd, na República da Mongólia. A zona de estudo faz divisa com a província de Xinjiang, na China. O centro do distrito, Bulgan, é um povoado utilizado como foco para os pastores nômades que viajam em seu interior, e também como local de encontro com as estruturas estatais. Tal distrito está dividido em bolsões (ou “brigadas”), sendo que dois deles formam o povoado de Bulgan, enquanto o restante é formado por povos nômades com seus traços étnicos e clãs. O bolsão é uma unidade territorial, ainda que as terras que constituem o território da “brigada” não necessariamente devam ser contíguas, dado que alguns desses povos nômades, em particular o clã Bangyaxan, migram no verão para terras relativamente distantes para o pastoreio. Em sua migração, esses grupos atravessam territórios pertencentes a outros clãs. Em uma comunidade nômade, os chefes são escolhidos por descendência, segundo acordos comunitários. Neste sentido, o bolsão é uma unidade social móvel, cuja mínima administração (além do chefe do bolsão existe um chefe florestal e um veterinário) também se move com o grupo. Não obstante, o chefe da brigada é membro da estrutura do estado, funcionário do governo, que responde diretamente aos chefes eleitos no centro do distrito.³⁷

Importante é entender o território como um conceito sistêmico, mais holístico que o conceito de espaço e apoio físico para atividades humanas. Portanto, transforma-se em um sistema complexo no qual interagem os fatores ambientais, econômicos, sociais, políticos e culturais; em outras palavras, se deve vê-lo como um sistema multidimensional.

³⁵ Groppo P. (2001): *Sistemas agrários: hacia un nuevo enfoque territorial ?* Presentación al taller Venezuela 2001.

³⁶ Orden del día de *Vía Campesina* (movimiento internacional de campesinos) para la Campaña Internacional para la Reforma Agraria.

³⁷ Gil-White (2003).

Um território existe como uma construção social realizada pelos atores, porém também desenvolvida sobre interesses que possuem valores específicos dependentes dos grupos sociais e culturais que o utilizam e transformam, progressivamente, com base na tecnologia disponível, na ideologia predominante, entre outros. O território é um espaço de apropriação coletiva baseado em representações sociais.

Uma consequência direta desta definição reside na construção de diferentes territórios no mesmo espaço, dependendo dos atores (associado ao território está o conceito de identidade cultural). Por isso que o território de uma população local difere daquele definido pelas autoridades jurídicas administrativas, com as visões sobre o território não necessariamente coincidentes. Em termos espaço-temporais, o território é uma projeção que deve ser avaliada ao se examinar a continuidade passada, presente e futura.

Em muitos casos, além dos limites geográficos, administrativos e históricos de um território, podem-se reconhecer outros fenômenos que ajudam a elaborar previamente limites não estabelecidos. Um exemplo é o estudo de caso das populações nômades da província de Kerala, Índia.³⁸ Seguindo o ritmo de vida dessa população e ouvindo seus relatos sobre questões como relações matrimoniais, trabalhistas, políticas, práticas religiosas, lendas e sonhos, pode-se identificar três fenômenos que definem os limites territoriais percebidos pela comunidade; os corredores biológicos, a construção de tambores e dois festivais. Com base nestes três elementos, a visão do território segundo os atores pode ser reconstruída. Neste estudo de caso se descobriu que os territórios eram habitados por diferentes emoções, além de não se considerar a região como um espaço único, mas sim como a soma dos anteriores com uma terceira dimensão vinculada às redes sociais e culturais. O território se percebe mais como um espaço com variada geometria e descontinuidades, do que como um lugar com limites claramente definidos.

Os recursos, elementos e aspectos ambientais se analisaram conjuntamente com as expectativas, percepções, visões e projetos das comunidades sobre o território, considerando todos os possíveis atores. Por conseguinte, o sistema “pode ser entendido unicamente através de uma análise de todas as transações e conflitos existentes entre grupos de atores sobre sua apropriação, utilização e transformação”³⁹.

Um exemplo de conflitos de terra entre grupos autóctones se verifica no caso de Gwendégué (Burkina Faso), na década de 80 (assentamento de migrantes, redefinição de limites de povoados). Esses conflitos foram geridos através das administrações locais para a posse da terra. Em ambos os casos, as partes em conflito (povoados autóctones) apresentaram requisições a todos os órgãos oficiais presentes no âmbito local. Após alguns fracassos para conciliar posicionamentos, o prefeito se retirou deixando a solução do problema para a “administração costumeira”, paralela à lei. Todavia, esses costumes administrativos tornaram-se problemáticos devido ao grande número de candidatos para sua condução, o que repercutiu sobre a história e noções locais de aquisição de terras e poder. Por fim, reescreveu-se a história de desenvolvimento neste território, trazendo-se novamente a figura do líder na tomada de decisões locais⁴⁰. Instituições costumeiras envolvidas na gestão de conflitos devem, acima de tudo, legitimar-se em seu papel como órgão constitucionais qualificados.

³⁸ Pruvost Giron (2000).

³⁹ A oficina do Conselho para O Código Ambiental do Ministério do Ambiente, Colômbia (1998), define o território como “a estrutura física e ambiental sob a qual se produz o desenvolvimento sustentável” e 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 expressadas em suas distintas formas de uso, ocupação, apropriação e distribuição do território”.

⁴⁰ Um estudo de caso mais profundo: Jacob (2002).

Diversos ângulos para a análise do território

Desde o ponto de vista metodológico, podem ser adotadas diferentes perspectivas não-excludentes para a análise do território:

Uma dimensão setorial que enfocará a locação no espaço dos componentes físico-espaciais, socioeconômicos e técnico-produtivos. Esses componentes descrevem o território através da zonificação de áreas homogêneas baseadas nos problemas previamente destacados, como peças de um quebra-cabeças. Um exemplo disto são as zonas agroecológicas identificadas através da superimposição de parâmetros geomorfológicos, climáticos e ecológicos que revelam, zona por zona, os limites e potencialidades de um tipo de uso e gestão de recursos, e também uma zonificação ecológico-social (Zonas Ecológicas Econômicas, FAO)

Uma dimensão histórica e sistêmica baseada nas visões dos atores envolvidos conforme ressaltado anteriormente. Nesta dimensão dinâmica o território não é nem poligonal nem composto por blocos adjacentes de zonas homogêneas, mas sim, definido por pólos e vertentes. Neste sentido, o território se representa como uma rede (em termos de intercâmbios de fluxos e migrações) e está marcado mais pelos “geossímbolos” do que por fronteiras⁴¹.

Finalmente, deve-se recordar que a cultura local influirá sobre o território através de suas transformações e dinâmicas. A análise territorial deve considerar os arranjos econômicos e políticos a um nível macro (nacional ou internacional). Em consequência, as relações em cada um desses níveis com referência ao problema em estudo podem definir-se, assim como, as relações-chave (convergentes ou divergentes, com influência positiva ou negativa, etc.) em ordem ascendente (de micro a macro) ou descendente (de macro a micro). Também resulta importante identificar as mudanças ocorridas no território ao longo do tempo, assim como seus usos, sem perder de vista as mudanças estruturais ou decisões políticas e econômicas adotadas no país em estudo, as quais se encontram freqüentemente condicionadas às restrições internacionais.

O território e a análise do sistema territorial se encontram fortemente vinculados ao sistema de governo, incluindo os corpos descentralizados e as estruturas políticas. De fato, o limite administrativo como uma constante representa um elemento fundamental no processo de desenvolvimento local. O compromisso dos órgãos locais é condição sine qua non a qualquer intervenção. Uma análise sistêmica não pode limitar sua avaliação a essas fronteiras artificiais. O funcionamento do território não se detém por limites administrativos e, neste sentido, os níveis intermediários do governo constituem uma oportunidade para ampliar as potencialidades na gestão do desenvolvimento local (vide Quadro: O CODEMs (conselhos Municipais de desenvolvimento estendidos) em Honduras)

⁴¹ Cambrezy L., Bonnemaïson J., Quinty-Bourgeois L. (1999).

Quadro: Os CODEMs (conselhos Municipais de desenvolvimento estendidos) em Honduras

O projeto Governabilidade Lempira Sul apoiou o melhoramento das capacidades administrativas e financeiras das instituições locais, em particular aquelas pertencentes ao âmbito municipal. As atividades do projeto foram estimuladas pela necessidade de evitar o controle elitista do processo de tomada de decisões no âmbito regional, assim como promover os mecanismos políticos ascendentes para a democratização do sistema de governabilidade. A rede municipal conectou o nível familiar com o nível comunitário através dos CODECO (Conselhos Comunitários de Desenvolvimento) os quais, por sua vez, estão vinculados com o nível municipal através dos CODEMs (Conselhos Municipais de Desenvolvimento). Os CODEMs estendidos (com representantes de cada CODECO, desde a sociedade civil até organizações poderosas com presença local) e as *mancomunidades* (associações de mais de uma municipalidade) representaram o nível supramunicipal de organização institucional. Deste modo, as famílias tiveram a capacidade de impactar sobre os processos de tomada de decisões no âmbito nacional.

Esta nova estrutura constituiu um mecanismo que permitiu a reflexão sobre as necessidades e prioridades das comunidades nas decisões adotadas no âmbito municipal. Também o Conselho Municipal se estendeu para assim incluir as áreas rurais periurbanas e os representantes dos povoados mais distantes cujas municipalidades locais compartilhavam responsabilidade sobre o planejamento territorial.

Os CODEMs estendidos reuniam-se periodicamente para revisar as problemáticas-chave compartilhadas pelas municipalidades dos diferentes povoados. Os participantes debatiam sobre a distribuição dos recursos municipais, assim como sobre as contribuições dos povoados às municipalidades (impostos e provisões de serviços pelas municipalidades). Os CODEMs estendidos foram estimulados a apoiar eventos multi-atores, nos quais as pessoas pudessem expressar seus interesses e necessidades, como em assembléias comunitárias e referendos.

A criação de uma nova instituição no âmbito supramunicipal (*mancomunidad*), forneceu um fórum no qual as municipalidades buscaram conjuntamente a cooperação e o alcance dos interesses comuns. Também se criaram associações de municipalidades (por exemplo, a AMULESUR), através da integração de *mancomunidades* para assim reforçar o poder de negociação e argumentação.

Através da promoção das *mancomunidades* e dos CODEMs, o projeto mudou – de um enfoque setorial para um territorial – para o planejamento do desenvolvimento rural. Essas novas instituições se interpretaram como espaços para a negociação e participação entre os atores nos distintos níveis e, simultaneamente, os reconheceram oficialmente como pontes para a tomada de decisões em níveis mais altos. Ainda assim, a gestão coletiva dos recursos e a administração conjunta melhoraram a eficiência dos serviços públicos, abarcando mais áreas e mais pessoas. Adicionalmente, um maior poder de intercâmbio dessas instituições em nível intermediário reforçou sua posição para a negociação *vis-à-vis* com instituições e organizações externas, assim como em âmbito central. Esta combinação de processos ascendentes e a resposta governamental às demandas locais (por exemplo, financiamento de estradas desde cima) parece ter funcionado, ao criar vínculos sustentáveis com os níveis de governabilidade intermediários (por exemplo, no âmbito de distrito através da descentralização).

Graças ao projeto Lempira Sur, foram alterados os sistemas de distribuição orçamentária (até então um direito exclusivo das cidades) e a captação de fundos financeiros. Os governos municipais de maneira consensual com sua respectiva população melhoraram seus ingressos por meio da reorganização das unidades de cadastro tributário e da imposição de taxas sobre bens imóveis. Adicionalmente, se estabeleceu um princípio de co-gestão e co-financiamento entre os CODECOs, o CODEM respectivo e os projetos.

O projeto enfatizou a dimensão social das instituições acompanhantes no processo de desenvolvimento, fortaleceu os conselhos municipais, estimulou uma participação popular proativa, reforçou a consulta sobre a gestão dos recursos naturais no território e aplicou acordos operativos para o desenvolvimento rural mediante a autogestão e mecanismos sustentáveis.

As atividades do projeto conduziram ao intercâmbio de experiências e ao fortalecimento administrativo, político e das capacidades financeiras, tanto no âmbito comunitário como em níveis mais altos. A partir de 1995, se aplicaram as seguintes atividades de capacitação: um programa conceitual e técnico de treinamento e diversificação de especialidades para os líderes mais importantes e também, para os potenciais, um programa de capacitação sobre o Planejamento Participativo *Bottom-up* (PPB), bem como para as organizações locais (incluindo CODECOs e CODEMs estendidos). Um programa de treinamento foi estabelecido para empregados de corporações e líderes municipais em diversas áreas, entre as quais se destacam a legislação municipal, a gestão de fundos, o planejamento comunitário e municipal e a melhora da administração financeira nas municipalidades.

Fonte: Entrevista a Tomás Lindeman, Oficial SDA, dezembro de 2003.

Documento final do projeto Lempira Sur.

Livelihood Support Program, Subprogram Participatory, Policy and Local Governance: Caso de estudo Lempira Sur.

A gestão do desenvolvimento territorial ou a elaboração de qualquer forma de desenvolvimento local devem levar em consideração a herança cultural, o conhecimento e as ferramentas locais, além de consultar todos os atores envolvidos.

Na Bolívia (Oficina de Cali): o Ayullu Majasaya (Departamento de Cochabamba), cuja tradição se baseia na rotação agrícola seminômade, é um bom exemplo de conflito de interesse sobre a gestão da terra. Ao seguir as práticas tradicionais, os fazendeiros deviam, há cada três anos, mover o cultivo a terras em repouso, para assim utilizar todo o território em um ciclo de rotação de 16 anos. Sob esta condição, cada parcela espera 16 anos antes de ser cultivada novamente. A totalidade de terras em repouso representa 90% do território, e se utilizam como terras de pastoreio. A organização da ocupação do território se divide em 16 segmentos, e cada um corresponde a uma comunidade. Em cada segmento, cada parcela pertence a uma família Ayullu, que possui um número de subparcelas que se cultivam familiarmente. Este sistema ancestral regula o acesso à terra e às zonas de pasto para cada família.

Neste contexto, após a análise conduzida pelo centro de pesquisas AGRUCO com os atores, os mesmos decidiram buscar uma nova forma de gestão da terra, respeitando os direitos existentes e considerando os novos desafios do desenvolvimento territorial. Restou claro que essa nova forma de gestão não substituiria a tradicional, mas sim buscaria ajustar-se aos novos desafios do desenvolvimento local. Foi acordado com as comunidades uma solução combinada, que reconheceu os direitos fundiários do passado nas áreas indígenas, as modalidades de conservação coletivas com a rotação de parcelas e pastagens, além de introduzir a agricultura intensiva nas terras da municipalidade com baixa irrigação (ou com potencial de irrigação).

O processo analítico ou os processos de diagnóstico são uma ampla fonte de coleta e criação de informações. Trata-se, portanto, de uma oportunidade para todos os atores e para a equipe de desenvolvimento rural compartilharem visões, percepções, fatos e estratégias de elaboração para um desenvolvimento territorial negociado.

(vide Quadro: O novo papel do profissional: o facilitador)

Quadro: O novo papel do profissional: o facilitador

“A ignorância aparente das populações rurais é somente um produto da incapacidade dos *experts* em apoiar seus interlocutores em sua expressão, e em compartilhar o seu conhecimento. O que falta são atitudes e comportamentos condutivos às relações humanas.”⁴²

No contexto de uma estratégia DTPN, o papel do profissional nos projetos e programas de desenvolvimento se redefine: de provedores de serviços técnicos a facilitadores de diálogo e processos de construção de confiança.

A assistência de profissionais externos em uma dada área é requisitada e legitimada por demandas específicas formuladas, e pelo assinalamento do problema (normalmente pelas autoridades do governo e freqüentemente refletindo uma visão parcial do problema). Essas demandas se dão, geralmente, em virtude da fraca capacidade de intervenção das autoridades locais.

O apoio externo, ou “terceira parte”, ajuda na reconstrução de uma análise do sistema territorial, coerente e compassada, inicia um diálogo social (diálogo horizontal e vertical) ao encontrar lugares divididos, apoia uma ampla participação ao buscar o consenso territorial, o qual assegura uma boa governabilidade. Essas partes terceiras orientam o processo DTPN segundo os princípios de independência e imparcialidade (“agentes imparciais/honestos”), e assim ganham a confiança dos atores em diferentes níveis (nível governamental e comunitário), especialmente ao tratar com relações de poder extremamente desequilibradas e fortes influências políticas.

O perfil do facilitador não apenas se baseia em seu conhecimento técnico, especialidade e capacidade, mas também em suas atitudes específicas⁴³. O DTPN se baseia sobre a perspectiva histórica e no enfoque dos sistemas de desenvolvimento territorial, que é multidimensional, multissetorial e sensível ao gênero. As competências do facilitador abarcam desde sua especialidade na análise do sistema e de sua história (por exemplo, produção, agricultura, território e instituições), bem como sua capacidade em separar os processos do conteúdo, interpretar as dinâmicas subjacentes dos atores, sua habilidade para evocar a participação e sua criatividade (por exemplo, habilidades sobre métodos e ferramentas participativas, comunicação nãoverbal), assim como a gestão das relações entre os atores além da procura de soluções que superem os obstáculos que aparecem ao longo do processo.

Uma atitude de pensamento crítico, uma adaptação às mudanças das situações, uma curiosidade natural e dúvida constante ajudarão o *expert* a verificar a pertinência e a confiabilidade da informação, e a guiar o processo desde o diagnóstico até a formulação de propostas de intervenção que possivelmente levem a um Pacto Social Territorial. Ele estará disposto a dedicar tempo a construção de relações, mais que orientar-se tão-somente ao trabalho. Observar e ouvir serão “as duas maneiras de conhecer as demandas de reflexão e ação”⁴⁴.

O facilitador expressa suas emoções, mas também tem a capacidade de contê-las se a situação assim o requer, é mais entusiasta que sistemático, é mais expressivo que sério, e pode manter uma visão geral ainda que trabalhe nos detalhes.

O preenchimento desse papel requer a colaboração sinérgica de uma equipe multidisciplinar de peritos e animadores. Estes terão o conhecimento sobre os temas relevantes para a análise do sistema em particular (peritos ambientais, agrônomos locais, profissionais *experts* em sistemas agrários e organização social, antropólogos, etc.) e sua tarefa será assegurar que a informação seja compartilhada. Associações com organizações da sociedade civil e ONGs bem informadas sobre o sistema local, podem ajudar a otimizar os esforços, o conhecimento e as energias.

Estes facilitadores, como aqui se apresentam, poderiam vir da FAO ou de outras agência da ONU ou de ONGs internacionais e nacionais. Localmente, podem ser representantes organizações locais ou ONGs. Porém, também os líderes ou animadores podem desenvolver-se no papel de facilitador.

⁴² Chambers, (1993).

⁴³ Para maiores informações sobre o papel do experto vide: Chambers (1999), <http://www.rcmp-learning.org/french/docs/ppcd0019.htm> (Última actualización, Diciembre 2002).

⁴⁴ Funel, (1999).

Fase 2 – Horizontes: Diálogo e propostas

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

A participação é um processo contínuo e interativo. Acompanhar esse processo com atividades concretas não se limita a uma fase no tempo. 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.

1 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 a delimitar a conclusão resultante da avaliação das forças e fraquezas do sistema em questão, as causas dos problemas individualizados e as tendências territoriais. Esses resultados auxiliarão na formulação de propostas viáveis para o desenvolvimento territorial.

Essas propostas de intervenção serão os aspectos-chave para discussão entre os participantes. Desde o início do processo, os esforços devem ser direcionados à busca de meios para estabelecer (ou restabelecer) o diálogo e a confiança entre os atores, e para encontrar uma base comum a qual se iniciará do diálogo territorial.

Surtem as seguintes perguntas:

Como se avaliam os resultados do diagnóstico, para assim apoiar-se a delimitação de propostas coerentes e viáveis? (por exemplo, informações sobre o sistema territorial e seus recursos)

Quais são as propostas de negociação no território?

Como se garante a viabilidade das propostas?

Como se (re)estabelece o diálogo e a confiança entre os atores?

Qual o ponto de partida para o diálogo territorial?

Validação do diagnóstico realizado pelos atores do território

Quando aumenta significativamente o grau de complexidade e incertezas na análise, o papel do facilitador resulta essencial para ajudar os atores na gestão dos sistemas como um todo, além de apoiar a internalização das dinâmicas inerentes ao sistema, assim como de forças diretrizes externas.

O facilitador, como apoio externo, tem a responsabilidade de unir as tramas da análise, adicionando elementos para reflexão sobre o sistema territorial, e iniciar o diálogo. De fato, ele tem a tarefa de organizar e examinar as informações-chaves para assegurar que a análise seja consistente e adequada ao contexto. (vide Quadro: o novo papel do profissional: o facilitador)

Os resultados do diagnóstico devem ser uma análise histórica dos sistemas agrários e padrões produtivos, dos processos sociais, econômicos e políticos e suas relações com os sistemas ecológicos. Essa análise deve individualizar o fator principal (perturbações endógenas e exógenas) que afeta o funcionamento do sistema (evoluções temporais a curto, médio e longo prazos). Ao final da fase de diagnóstico, ao adotar um enfoque sistêmico, o facilitador (e a equipe DTPN) deve contribuir criticamente a 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. Essas limitações e potencialidades permitirão ao facilitador entender as tendências demográficas, socioeconômicas e políticas, entre outras. Por esta razão, se deve avaliar os fatores-chave de competitividade de um dado território, através da análise da complexidade nas relações da sociedade (economia) e ambiente. Em consequência, cabe destacar que o facilitador deve avaliar não apenas os componentes biofísicos e o estado da saúde ambiental, mas também:

Práticas e conhecimento sobre o uso histórico e atual da terra, gestão dos recursos naturais e seu valor;

Estratégias de subsistência (econômicas, sociais e culturais);

Papel das organizações sociais e das instituições (por exemplo, direito de posse fundiária);

Espaço real e percepção do território;

Relações externas, tais como as vinculações micro e macro entre territórios e mercados (por exemplo, os subúrbios necessitam reforçar os mercados internos ou encontrar mercados alternativos; conscientização sobre as mudanças ambientais globais), sistemas territoriais reticulares (por exemplo, pólos de atração), relações verticais entre territórios (por exemplo, gestão de sistemas de recursos naturais através de “pisos ecológicos” na região andina).

Em primeiro lugar, o papel do facilitador é valorar o que existe e ter sensibilidade para identificar os processos endógenos. Existem muito exemplos (históricos e atuais) de planejamento ecológico para práticas de desenvolvimento sustentável, levados a cabo por comunidades locais, indígenas ou não, que trabalham valorizando as complementaridades entre espaços e organizações sociais, a diversificação das funções ambientais, a internalização das potencialidades locais, a integração de regiões com diferentes territórios étnicos, graças ao exemplo do comércio interregional, ou aos intercâmbios entre comunidade e a geração de estratégias para o desenvolvimento. (Leff, E. 2004) (vide Quadro: mesas de negociação no projeto PROMACIZO: arenas de diálogo, formulação concertada de projetos e sua implementação). Neste sentido, devem ser valorados e fortalecidos os distintos serviços de um dado território (econômicos, sociais, residenciais, espaços para a coesão cultural, educativa e recreativa), além de suas vantagens comparativas e sinergias entre territórios.

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 validados todos os resultados do diagnóstico.

Para estimular e sustentar um processo de aprendizagem e socialização do conhecimento, os grupos focados e as oficinas serão de grande utilidade para difundir e compartilhar a informação coletada e os resultados das análises. Isto reflete uma situação onde os diferentes atores reconhecem tanto suas visões sobre o território e os recursos, como as visões dos demais, além dos interesses convergentes e divergentes e sua disposição ao diálogo. Nesta fase, as conclusões sobre as margens de flexibilidade dos atores são verificadas por eles mesmos.

Particularmente, os grupos focados ad hoc podem organizar-se para facilitar o fortalecimento dos grupos marginalizados (mulheres, jovens e outros subgrupos de atores), e permitir que os mesmos expressem suas preocupações e interesses no diálogo.

Um desafio central consiste em encontrar os canais e o vocabulário adequados utilizando-se uma linguagem acessível para cada comunidade de atores, através dos quais se possa estabelecer uma comunicação efetiva.

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 com a ajuda da equipe DTPN.

A gestão participativa não significa confrontar os atores locais com a simples escolha entre opções distintas formuladas externamente, mas sim, envolver a gestão das negociações no interior da comunidade, para que tais negociações posteriormente, formulem 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 para 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. Eles terão seu papel mais relevante quando do envolvimento com a busca e a formulação conjunta de propostas. Por exemplo, os grupos de trabalho poderiam ser estabelecidos com a tarefa de formular propostas conjuntas, iniciando desde logo o processo de negociação. A provisão de informações sobre as tendências atuais possibilitará aos atores a delimitação de possíveis cenários (vide o Quadro O estabelecimento do cenário de Buják), e a formulação de alternativas para as intervenções a médio e longo prazos. Para alcançar esses objetivos é, também, importante reconhecer as forças diretrizes locais (nível local, regional) e externas (nível nacional e global) que poderiam influenciar na formulação de opções possíveis. De fato, a criação de cenários pode ser útil ao grupo para reflexão acerca das estratégias a serem adotadas em diferentes situações, desde as alternativas atuais até as desejadas. Podem ser úteis as seguintes reflexões: “O que é o melhor que pode acontecer?” e “O que é o pior que pode acontecer?”.

É importante, por razões de eficiência e credibilidade, e também por razões práticas (tais como intervenções a médio prazo e limitações dos recursos financeiros) e, para aproveitar a mobilização gerada a partir do processo de diagnóstico territorial, programar e organizar as intervenções a curto prazo, incluindo as mais urgentes. Um exemplo que ajudará a ilustrar esta idéia encontra-se no projeto SEARPI/FAO, sobre a gestão da sub-bacia de San Carlo (Santa Cruz, Bolívia). A partir de uma mesa de negociação entre todos os atores envolvidos nesse projeto, e após um diagnóstico do sistema com base nos próprios atores, foram elaboradas e discutidas propostas para o ordenamento territorial da bacia a médio prazo (vide Quadro Bolívia: a sub-bacia de San Carlos, definição de propostas de planejamento e gestão a curto e médio prazos). Para responder às preocupações dos atores locais foi proposta a identificação das atividades a curto prazo, desenvolvidas com os recursos disponíveis, mobilizados no âmbito municipal, como projeto e em termos de Organizaciones Territoriales de Base e fazendeiros interessados.

Por esta razão, a implementação das seguintes atividades foi negociada:

Realização de parcelas demonstrativas de melhora de pastagens em sistemas agroflorestais;

Programas de capacitação agroflorestais, através de classes e intercâmbio de terras entre agricultores;

Assistência técnica na gestão dos sistemas agroflorestais e de árvores frutíferas com a ajuda dos serviços da unidade técnica municipal e do projeto;

Assistência técnica do projeto na atividade de apicultura e apoio para a criação de associações de apicultores;
Realização de programas de educação ambiental nas escolas, enfatizando os princípios e as técnicas da agricultura sustentável e horticultura orgânica;
Assistência técnica da equipe SEARPI para a municipalidade em atividades de delimitação de áreas protegidas.

Subseqüentemente, a viabilidade técnica, social, econômica e política dessas propostas deve ser analisada, e os atores devem considerar/pesar as várias propostas, com base nos riscos e benefícios potenciais 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 agências de desenvolvimento, apresentando as questões específicas sobre as quais necessitam assistência.

Quadro: O estabelecimento do cenário Buják

Um exemplo de estabelecimento de cenários deriva do projeto levado a cabo na região de Buják, Hungria, o qual apoia a preparação do Plano de Desenvolvimento Florestal e Rural. Os cenários alternativos de desenvolvimento, baseados nas políticas e na situação socioeconômica atual, assim como nos prognósticos, tais como a entrada do país como membro da UE foram descritos e formulados em conjunto. As características principais dos cenários são as seguintes:

- Cenário 0 (Cenário de tendências): Desenvolvimento social e econômico espontâneo na área do projeto. As autoridades locais não fornecem liderança ou direção às comunidades. A população está diminuindo e envelhecendo. Com os jovens deixando a região, o nível geral de educação e qualificação permanece estagnado. A área não é mais atrativa para os investidores. As distâncias sociais e econômicas se ampliam. Os principais bens se acumulam nas mãos de poucos. Existe um limitado crescimento econômico, e as pequenas empresas restantes subsistem enfrentando as dificuldades que aumentam. O turismo cresce lentamente, e a conservação ambiental recebe menos atenção.
- Cenário A: Os investidores externos injetam capital novo nos projetos de desenvolvimento local, porém, as autoridades são incapazes de exercer um controle normativo, dada a falta de modelos, regras e regulamentos. Os investimentos atraem apenas mão-de-obra barata. A distância do bem-estar aumenta, e a qualidade do ambiente natural e cultural se deteriora. Do ponto de vista social e econômico, os resultados são similares aos do cenário anterior.
- Cenário B: empresários locais iniciam projetos de desenvolvimento, porém, da mesma forma que nos casos anteriores, não há controle com base na comunidade, e os esforços individuais permanecem não coordenados. Alguns produtores consideram mais fácil comercializar seus produtos. Problemas ambientais ainda prevalecem.
- Cenário C: Conduzem-se os esforços de desenvolvimento coordenado entre os atores locais, alianças público-privadas e iniciativas conjuntas entre governos locais, empresários e organizações não-governamentais. Seleccionam-se e se aplicam estatutos, regras e regulamentos para as intervenções, apoiados por recursos endógenos e focados no uso sustentável dos recursos naturais, adaptados às características locais. A situação social e econômica provavelmente melhorará, já que as populações têm uma perspectiva para assegurar e consolidar seus meios de subsistência. A qualidade do meio ambiente melhora. Os atores optam, de forma unânime, pelo Cenário C, e requerem aos peritos e especialistas o desenvolvimento estratégico de acordo com o mesmo.

Para avaliação final das propostas, devem ser definidos os critérios socioculturais, ambientais e econômicos, para avaliação das alternativas e cenários elaborados, os quais devem ser delimitados de modo a refletir as idiosincrasias dos atores.

O facilitador deverá integrar os dados locais com outras informações por ele coletadas, para sugestão de uma base comum para negociação. Uma ferramenta de avaliação tal como a análise multicriterial pode ser aplicada para a avaliação dos diferentes cenários. (Vide Quadro abaixo)

Quadro. Um exemplo de Avaliação Social Multicritério: o projeto Diafanis na Catalunha

A Avaliação Social Multicritério⁴⁵ é uma estrutura útil para a aplicação de decisões sociais aos difíceis problemas de políticas em nosso milênio, no qual os “fatores são incertos, existem valores em disputa, apostas elevadas e decisões urgentes”.⁴⁶

A teoria de decisão multicritério demonstra que ao contemplar simultaneamente várias dimensões (ecológica, econômica, social) torna-se impossível otimizar todos os objetivos ao mesmo tempo. É necessário chegar a soluções de compromisso, tanto técnicas como sociais como, por exemplo, o equilíbrio entre valores incomensuráveis em conflito e as dimensões.

A análise social multicritério é um instrumento para reconstituir o diálogo entre os distintos atores (por exemplo, individual e coletivo, formal e informal, local ou não), e para ajudar o desenvolvimento de políticas públicas e orientar os processos de tomada de decisão, assegurando uma participação ativa e transparente da comunidade envolvida.

O projeto DIAFANIS (1999-2001), financiado pelo Ministério do Meio Ambiente e desenvolvido pela equipe da Universidade Autônoma de Barcelona é um bom exemplo de aplicação da Avaliação Social Multicritério.

O problema analisado, foi a possível ampliação de pistas de esqui nos Pirineus catalães (NE-Espanha). Estava muito claro desde o princípio que a escolha da escala geográfica determinaria a opção política considerada desejável. De fato, os residentes da área imaginavam que a ampliação traria um aumento do turismo e, conseqüentemente, maior bem-estar econômico. Essa área muda à medida que nos distanciamos da zona afetada. Dado que a área envolvida está próxima de um parque natural, declarado como possível área natural de interesse europeu, as associações ecológicas de Barcelona se opuseram ao projeto.

Para entender a possível existência de diferentes cursos de ação, desenvolveu-se uma análise histórica e institucional, mediante técnicas participativas. Os grupos focados, os questionários e as entrevistas individuais permitiram a identificação dos desejos da população e o desenvolvimento de um conjunto de opções políticas.

Para a matriz de avaliação (alternativas/critérios), oito alternativas de planejamento territorial foram discutidas, considerando as seguintes opções: negócios como sempre, intervenções em infra-estruturas e a construção de um túnel, expansão das infra-estruturas de esqui sem nenhuma outra intervenção conservativa, alternativas de proteção ambiental (por exemplo, a construção de um teleférico, a criação de um parque natural, a revalorização de espaços de conectividade).

Os critérios selecionados para a avaliação das alternativas provêm dos processos de participação pública, e devem ser “traduzidos” pela equipe de pesquisa, seguindo os princípios de coerência, não- redundância e independência.

Tais critérios se referem às diferentes dimensões do sistema: ecológica (manutenção do mosaico da vegetação, efeito sobre as espécies relevantes, qualidade paisagística, conflitos com figuras protecionistas-chave), econômica (por exemplo, emprego, diversificação de atividades, benefícios econômicos para a administração local), social (qualidade dos empregos, proteção de atividades tradicionais, redistribuição social dos benefícios, criação de espaços e mecanismos para a discussão e tomada de decisões).

⁴⁵ Munda (2002).

⁴⁶ Funtowicz, Ravetz (1994), pp.197-207.

A fase seguinte foi a avaliação das alternativas através da aplicação de um algoritmo (nesse caso, o procedimento de agregação NAIADE foi utilizado). Isto permite incorporar informação quantitativa e qualitativa com diferentes níveis de incerteza. Também é possível introduzir problemáticas de equidade e distributivas como parte do procedimento de análise do conflito (matriz de equidade).

Por fim, são fornecidas pelo procedimento de agregação NAIADE as seguintes informações:

- uma relação das alternativas com referência aos critérios de avaliação utilizados,
- a indicação da distância das posições dos vários grupos de interesse (por exemplo, possibilidade de convergência de interesses ou veto) e,
- uma relação das alternativas de acordo com os impactos sobre ou preferências dos atores.

Considerando a subjetividade e a arbitrariedade de alguns dos componentes do estudo, foi planejada uma campanha de divulgação das suposições e conclusões do estudo, dirigida às populações locais, autoridades regionais e nacionais, cientistas internacionais e escolas.

Fonte:

Munda, G. (2002). "Social Multi-Criteria Evaluation" (SMCE): *Methodological Foundations and Operational Consequences*. *European Journal of operational research*.
http://einstein.uab.es/c_ceambientals/Diafanis/default.html

Disposição para iniciar o diálogo

No início, os atores expressam certo ceticismo com relação aos objetivos e às condições para participação em um diálogo aberto e numa negociação. Muitas vezes, as pessoas se relacionam de maneira passiva, observando a sua própria participação. Todavia, a disponibilidade para que os atores participem depende, em grande parte, da percepção e das experiências que eles têm dos obstáculos e das limitações que se verificam ao longo do processo.

Os processos de participação devem oportunizar fóruns destinados 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 essa razão, desde o início, é importante verificar e/ou suscitar a disposição de dialogar e estimular a internalização dos benefícios derivados da participação.

Muitas vezes, os processos de consultas locais, regionais e nacionais iniciam sem a conscientização das populações acerca de seu papel e motivação para participação. Portanto, resulta mais fácil defender e apoiar um processo de construção de diálogo para resolver situações críticas (econômicas, sociais e ambientais) quando:

Existe proximidade ou redes de relação entre os atores (capital social)

Se gera inovação social ou técnica (cultural) que motive a colaboração entre os distintos atores

O facilitador mostra aos atores como alcançar soluções de lucro recíproco, através da negociação, assim como os benefícios que podem obter.

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 (privados 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 (e outras agendas locais desconhecidas);

Envolvimento na tomada de decisões;

Reconhecimento e exercício dos direitos (por exemplo, direitos culturais e segurança ambiental, sanitários, segurança na posse da terra);
Melhora das condições locais econômicas e produtivas.

Como se pode convencer os atores poderosos a dividir parte do 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, expressado na proteção dos privilégios históricos. Por exemplo, no projeto Lempira Sur, os benefícios parecem essenciais no estabelecimento da confiança entre os atores e no êxito da mudança das políticas. Todos os atores perceberam os benefícios resultantes das mudanças nos sistemas de produção. Eles iniciaram o diálogo e, em consequência, ficou assegurando que os proprietários ricos e poderosos se convencessem a ceder parte de seu poder.

Em Angola, a FAO vem possibilitando a abertura do diálogo entre empresários privados, altos funcionários do governo e comunidades locais, que haviam apresentado processos/reclamações relativos à terra (controle atual versus direitos tradicionais). Ao entender que a confiança e a seguridade na posse da terra eram interesses de ambos os lados, o projeto pôde demonstrar aos atores as vantagens existentes ao desistir de alguns de seus processos sobre a terra.

Efetivamente, os benefícios podem ser vistos em termos de produtos, serviços, ingressos, poder e outros interesses. A identificação e comunicação dos benefícios imediatos deve se basear em uma compreensão adequada dos interesses dos atores, que estão presentes tanto no corpo da discussão quanto 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 sobre a própria vida” (Fisher e Ury, 1997).

A participação dos atores no diálogo supõe certos custos: investimento individual em trabalho, capital financeiro ou custos de transição; custos de oportunidades das atividades não realizadas ou da limitação no uso dos recursos; investimento comunitário no capital social. A participação das populações envolvidas depende da análise, percepções e conhecimento que possuem os atores sobre os custos a curto prazo, bem como sobre os benefícios futuros e o grau de incerteza ou risco⁴⁷.

Porque os políticos adotam uma participação ativa no diálogo e partilham o poder? Entre as motivações encontramos: (1) melhora de sua reputação no meio local, frente aos doadores internacionais e, também frente ao eleitorado nacional, respondendo, portanto, a sua estrutura de ação; (2) aumento de seu âmbito de influência ou redução de seus competidores; (3) encontrar aliados locais para enfrentar as limitações no tempo, limitações orçamentárias e de capacidades; (4) acreditar nos processos democráticos e participativos, como uma estratégia para alcançar a harmonização dos interesses, a gestão dos conflitos e a inclusão dos processos de tomada de decisões; (5) interesses em áreas políticas específicas⁴⁸.

O objetivo principal do processo DTPN é restabelecer o diálogo entre os diferentes atores, assim como entre os atores e as instituições, e também renovar as vinculações sociais que, freqüentemente, estão sujeitas a relações de poder e iniquidade.

Idealmente, as instituições descentralizadas (locais ou municipais) representam o principal nível de entrada dos esforços desenvolvidos para influenciar mudanças sociais, culturais e políticas, e assim

⁴⁷ Según Chambers “la habilidad de los pobres en adoptar punto de vista a largo plazo depende de la seguridad con la que ellos juzgan sus derechos y ganancias futuras. Este aspecto de su racionalidad se ha obviado de forma persistente, y se ha perpetuado el mito que los pobres son incapaces de poseer una visión o invertir a largo plazo.”

⁴⁸ Grindle (2000).

melhorar o desenho e a coordenação entre as intervenções em níveis distintos (desde a sociedade civil e organizações relacionadas até os órgãos do estado central e descentralizado). Os governos locais podem entrar nos processos de negociação como atores direcionados ao restabelecimento da confiança, promovendo um processo de tomadas de decisões conjuntas para o desenvolvimento local.

Os programas de capacitação facilitarão essas tarefas ao apoiar as capacidades técnicas dos políticos e das administrações, e criarão lideranças comprometidas e legitimizadas (vide Construção de Capacidade: O que é? Capacidades de quem?).

Os governos em níveis mais altos devem se transformar progressivamente em facilitadores do processo, promover uma plataforma para que os atores possam desenvolver suas decisões, e uma estrutura legal de apoio aos direitos e participação das populações, ou ao menos facilitar mesas de negociação em âmbito local. Os personagens-chave ajudarão na articulação de espaços para o diálogo (vide Quem pode estimular a participação: Personagens-chave, animadores locais, o facilitador).

É importante salientar que, em qualquer nível, os governos possuem fortes interesses e cronogramas ocultos. A transparência e o envolvimento ativo das instituições e da sociedade civil nos processos de diálogo podem ajudar a controlar a corrupção e evitar a tomada do poder por parte de grupos de interesse.

Capacidade de entrar no diálogo

Uma das premissas para se entrar em diálogo é o fortalecimento do poder de negociação dos atores marginalizados e menos poderosos como, por exemplo, as mulheres. Está claro que o diálogo é um processo de negociação muito complicado ou até impossível, devido à existência de assimetrias nas relações de poder.

Os Estudos de Caso mostram que freqüentemente a participação nas negociações entre as distintas partes não é desejável para grupos sem poder. Atores débeis e marginalizados têm muito mais a perder em um processo de negociação em que as grandes diferenças no poder impedem a colaboração: o risco de serem manipulados e controlados por grupos dominantes (pode também aplicar-se a uma dimensão doméstica). Algumas vezes, a posição dominante dos discursos científicos e técnicos é utilizada como justificação do controle do poder.

O processo deve ser flexível e interativo para considerar as disparidades no poder, antes, durante e depois da negociação. Todavia, os grupos débeis devem possuir a capacidade de encontrar “forças contrárias” para atrair partes mais poderosas ao processo de negociação⁴⁹. O desafio para os atores débeis e desiludidos reside em encontrar fontes de poder que possam ser atraídas pelos mesmos, a fim de obter legitimidade e acesso à discussão principal.⁵⁰

Por essa 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 para que esses entrem no processo de diálogo possibilitando, desta maneira, a negociação (vide Acompanhando os processos participativos e apoiando o diálogo social)

Em muitos casos, as condições para o fortalecimento da capacidade de entrada no diálogo se devem à redefinição do ambiente legal e institucional, e da legitimação das regras de reconhecimento, direitos e meios de defesa dos marginalizados. Todas as partes podem envolver-se no processo

⁴⁹ Gray (1989).

⁵⁰ FAO (2002).

quando as regras do jogo são claras, e a decisão de ingressar nesse processo se baseia em informações confiáveis⁵¹.

Os intentos para garantir a igualdade de poder podem suceder-se tanto na fase de pré-negociação como durante o processo em si.

Alguns exemplos incluem:

a modificação dos procedimentos utilizados para gerir os processos, assegurando que o que está em jogo para as partes mais fracas seja escutado pelas outras;

a disposição de reunir-se em espaços em que as partes mais débeis se sintam confortáveis; ajustar o estilo de discussão ao estilo das partes débeis⁵²;

o apoio legal e político para mudar as estruturas legais relativas aos direitos sobre os recursos, como na Nicarágua, quando foi apoiada legalmente a seguridade dos direitos de terras da população de Awas Tingni, com base nas regras tradicionais da posse de terra⁵³ ;

as estratégias de mobilização e organização através de grupos de pressão e de defesa de direitos locais, estabelecendo alianças com organizações externas que promovem o apoio e recursos legais, técnicos e capacitação⁵⁴.

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.

Mediante a análise dos atores, se visualizam posições, interesses, distâncias e relações entre os atores, para assim explorar as situações conflitivas e possíveis alianças. Em primeiro lugar, o objetivo desta análise é compreender as limitações e os problemas verificados (sociais, econômicos e ambientais), bem como suas origens e dinâmicas.

O facilitador deve apoiar os atores na discussão sobre suas divergências e convergências, desenvolvendo métodos e ferramentas específicos, a fim de desenvolver objetivos comuns, como medidas efetivas para ajudar as partes a focar seus interesses e não suas posições, e explorar similitudes ao invés de diferenças. Segundo os princípios básicos da estratégia DTPN, isto deve ocorrer antes da realização de uma mesa de negociação. Além disso, a negociação somente é possível quando se estabelecem pontos de diálogo entre valores e visões de mundo dos atores: cívicas, econômicas (comerciais e industriais, etc.), culturais/espirituais e ecológicas.

Um exemplo de exploração dos interesses comuns se apresenta no caso de estudo da Amazônia brasileira onde, com o projeto, se abriu o diálogo mediante uma discussão de elementos menos conflitivos. Desta forma, a fim de iniciar os debates, reconheceu-se o interesse entre as mulheres da comunidade quanto à necessidade de assegurar a saúde aos seus filhos. Em um segundo momento tratou-se do objetivo maior da iniciativa, que era proteger a biodiversidade da floresta das queimadas. O projeto organizou uma campanha sanitária, cujas metas principais eram a abertura do diálogo, o restabelecimento da confiança entre as comunidades e os atores públicos, a redução das assimetrias de poder e a limitação dos impactos sobre os meios de subsistência das populações locais. O enfoque da negociação foi a busca de um acordo com base em objetivos comuns.

⁵¹ Ramirez (2001).

⁵² Adaptado de Ross (1995) citado por Ben Cousins (1996).

⁵³ Anaya, MacDonald (1995).

⁵⁴ Ross (1995) *Op. cit.*

2 Acompanhando os processos participativos e apoiando o diálogo social

Conforme assinalado em itens anteriores, a problemática principal durante o processo é a compreensão das assimetrias de poder existentes. A falta ou debilidade do capital social e humano constitui restrição para o uso sustentável dos recursos naturais e para estabelecer um diálogo construtivo e o debate entre os atores. O papel da construção de capacidades, a comunicação constante entre todos os níveis, o uso de métodos e ferramentas participativas e a integração entre o conhecimento científico e o local são os meios para concientizar os grupos débeis e, desta forma, socializar o conhecimento e a informação.

Estes meios estimulam um envolvimento efetivo dos atores no estabelecimento e funcionamento da mesa de negociação.

Em primeiro lugar, tais métodos e ferramentas criam e permitem um ambiente de participação igualitária durante o processo de negociação, visando evitar que os atores poderosos tomem o controle do processo. A esse respeito, a organização da participação deve modificar-se para participação na organização, por meio de processos de aprendizagem, passando de “uma ação para envolver e outorgar responsabilidade à identificação das condições de desejo e poder de participação”.

Em segundo lugar, o fortalecimento ou a criação da confiança e o capital social entre os atores envolvidos, em diferentes níveis, busca estimular a disposição ao diálogo, além de materializar os benefícios visíveis de longo prazo e sustentáveis, resultantes de um planejamento das intervenções, acordado ou consensuado.

“O capital social” se refere à habilidade de uma sociedade específica de alcançar a coordenação efetiva, necessária em atividades complexas e interconectadas, as quais se deseja desenvolver com êxito” (Coleman, 1988; Ostrom, 1992). Além disso, o capital social inclui o aprendizado compartilhado, mecanismos de decisão e regras que especifiquem: (a) Como uma pessoa adquire a responsabilidade legítima de dirigir os outros?; (b) Como se podem levar a cabo certas atividades?; e (c) Como os mecanismos de controle, aplicação de leis e sanções podem aumentar a obediência às normas?

Para promover a sensibilização e uma análise conjunta dos atores sobre as problemáticas locais, importa estabelecer redes e cooperação entre a FAO e outras agências internacionais para o desenvolvimento, governos, ONGs e OSCs (vide Parcerias e alianças estratégicas: presença/papel das organizações da sociedade civil, ONGs). Para levar a cabo a conscientização requerida, são necessários a colaboração e o agrupamento em diferentes níveis, o fortalecimento e a elaboração de atividades para a criação de capacidades.

Ao longo de todo o processo DTPN surgem as seguintes perguntas-chave:

Como enfrentar iniquidades no poder, a defesa dos direitos humanos e o fortalecimento dos atores mais débeis?

Como se pode compartilhar e divulgar a informação e a demanda sobre o território?

Como se pode levar a cabo um processo de sensibilização para criar conscientização e responsabilidade sobre o DTPN?

Como se pode ativar um processo de desenvolvimento territorial?

Quem leva a cabo as diferentes atividades que acompanham um processo de desenvolvimento territorial?

Adoção de uma estratégia de ação-pesquisa

A forma para organizar a participação deve adaptar-se a cada contexto, envolvendo ativamente os atores em cada etapa do processo de treinamento-ação, através da adoção de uma estratégia de ação-pesquisa.

Durante as décadas de 50 e 60 foram formulados alguns métodos para estudos aplicados em pesquisa-ação e pesquisa participativa, baseando-se no conceito de conscientização introduzido por pesquisadores e ativistas militantes de movimentos de base, que desenvolveram uma forte vinculação entre a participação, o conhecimento e o poder.

A seguir, serão apresentados os principais objetivos da pesquisa-ação participativa:

Gerar conscientização sobre os problemas e dinâmicas territoriais existentes. Nesse sentido, uma estratégia de ação-pesquisa é o meio para apoiar um processo de aprendizado baseado no compartilhamento da informação para um entendimento conjunto da complexidade dos sistemas territoriais, incluindo os atores envolvidos, seus interesses e estratégias de subsistência.

Promover e ressaltar o valor do conhecimento local e das tradições. Este enfoque permite a integração de diferentes conhecimentos técnicos sobre as ciências naturais e sociais e sua relação com o conhecimento local. Isto viabiliza a “construção conjunta do conhecimento sustentável” baseado na diversidade dos sistemas culturais dos atores (epistemologia e valores, entre outros).

Apoiar os sistemas de conhecimento local por sua contribuição nos processos de mudanças sociais e políticas, iniciados pelas populações locais e baseados em sua própria percepção da realidade⁵⁵. A estratégia ação-pesquisa busca melhorar a eficiência e equidade das intervenções.

As principais características metodológicas da estratégia de ação-pesquisa são as seguintes:

O conhecimento se associa com a prática (‘aprender ao fazer’);

O uso de métodos compreensíveis de pesquisa e análise, aceitos e utilizados pela comunidade para promover a tomada de decisões conjuntas, assim como a apropriação efetiva deste processo;

O novo papel que devem adotar os experts não se limita apenas à compilação de informação, mas sim, deve facilitar que os atores alcancem o nível de conhecimento aplicado necessário para este processo. O conhecimento do pesquisador é diferente do conhecimento dos atores envolvidos, razão pela qual não deve ser considerado como a única via de interpretação;

O reconhecimento das diferentes formas de pensamento dos atores leva à noção de conhecimento coletivo. A valorização da cosmovisão e do conhecimento indígena são elementos-chave neste processo;

A colaboração contínua, a comunicação e o intercâmbio de informações entre técnicos e o restante dos atores são necessários para promover a sensibilização, a análise conjunta e o aprendizado (alguns autores o chamam de “aprendendo a aprender”);

A promoção de atividades de treinamento para técnicos⁵⁶, líderes e representantes locais, assim como outros atores;

O tempo e os recursos necessários para a análise devem adaptar-se a cada situação. Nesse caso, a análise não deve ser tão profunda como os estudos acadêmicos, nem tão simplificada como os diagnósticos participativos rápidos que descrevem somente os bens e os serviços locais.

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

⁵⁵ Fals Borda (1988).

⁵⁶ Cernea (1991).

Acesso e intercâmbio (compartilhar) da informação

A falta de acesso à informação confiável abala o poder e é profundamente debilitante. Ainda, subestima a capacidade de as pessoas tomarem decisões e defenderem seus interesses, assim como as torna mais vulneráveis a qualquer tipo de manipulação.

Para garantir a qualidade do processo, deve-se assegurar a transparência e o fluxo de informação naquilo que se refere a ele. De fato, todos os dados e informações coletados devem contar⁵⁷ com a participação e validação do público envolvido.

A comunicação transparente e as boas relações são fundamentais para permitir aos atores o intercâmbio de suas preocupações e interesses, e assim abrir espaços em que se possam explorar os caminhos possíveis para alcançar as próprias metas e as metas dos demais. Uma atmosfera de mútua confiança é a base para uma cooperação construtiva e para o estabelecimento de compromissos. A transparência ajudará a evitar as intenções ocultas e a desconfiança entre as distintas partes, ao evitar situações nas quais todos os atores buscam proteger única e exclusivamente seus interesses, em vez de procurar a melhor solução de compromissos entre todos.

A chave para organizar programas de informação e comunicação é a escolha de métodos e ferramentas para a compilação e gestão de informações (vide Quadro: Gestão da informação e o Programa Promacizo na Colômbia).

Além disso, a fim de facilitar o fluxo de informações entre os atores e selecionar veículos adequados de divulgação, especialmente aos atores marginalizados, diversas estratégias comunicativas podem se utilizadas (vide Estratégias Comunicativas).

⁵⁷ Responsabilidade é um conceito recentemente proposto pela Comissão Européia na carta branca sobre Governabilidade, aplicado em estudos sobre mudanças globais para evidenciar a responsabilidade das comunidades de avaliar seus resultados.

Quadro: Gestão da informação no Programa Promacizo na Colômbia.

Os esforços e recursos do projeto Promacizo foram coordenados para ajudar instituições e organizações socioambientais no acesso, gestão e fluxo de informação relativa ao Macizo Colombiano. Nesse sentido, decidiu-se que o programa deveria focalizar a consolidação de uma rede para a gestão da informação ambiental (“REGIA” *Rede de Gestão de Informação Ambiental*), construída com base em metodologias, sistemas, informação e tecnologia já existentes na ecorregião.

Os seguintes critérios guiaram a implementação do projeto: (i) Permitir aos usuários a geração de conhecimento e a obtenção de informação; (ii) facilitar a interpretação das diferentes linguagens utilizadas na transmissão do conhecimento; (iii) permitir a complementaridade e compatibilidade com outros sistemas de informação; (iv) contribuir para o fortalecimento dos processos sociais e institucionais legitimados pelos participantes, bem como dinâmicos e divulgativos.

Ao mesmo tempo, firmou-se um acordo para o intercâmbio e a transmissão constante de informação ambiental entre: o Ministério do Meio Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Territorial, Parques Naturais Nacionais, os governos de *Nariño, Cauca e Huila, CRC, CAM, Corponariño, Cortolima y Fundecima*.

A consolidação das iniciativas e dos mecanismos por meio dos quais as comunidades e instituições de Macizo intervêm diretamente ao reforçar e manter a REGIA se deve a:

- elaboração de um inventário e de um sistema de informação georreferenciada, relativo ao ambiente de Macizo que anteriormente se encontrava disperso entre as instituições de âmbito regional;
- o desenvolvimento de um portal eletrônico *macizocolombiano.net*, que fornece informações-chave acerca do Macizo Colombiano (por exemplo, descrições gerais e detalhes sobre o programa, informações-chave sobre os processos e calendário de eventos), facilitou a divulgação da informação e a comunicação sobre os processos socioambientais (a administração do sistema Web é independente), e também forneceu acesso a informações e programa sobre o REGIA;
- criação de um programa que permita a organização e a gestão da cartografia e de informação específica sobre cada região, mediante a utilização e a adaptação de Sistemas de Informação Geográfica (SIG), assim como acesso à informação e zonificação das áreas de base, bem como a priorização das variáveis presentes nos mapas;
- Estruturação de uma metodologia para “a Análise da Efetividade na Gestão de Áreas Protegidas através da Participação Social” (AEMAPPS);
- Criação de um programa de apoio à organização e gestão das informações ambientais que se refere aos corredores nômades. Tal evento foi organizado e validado pelo Conselho de Associações Indígenas do Norte de Cauca “CXAB WALA KIWE”, que contribuiu com seus conhecimentos e experiências para a construção de uma estrutura básica metodológica, conhecida como SIPSEP, “Informação Participativa, Monitoramento de Planejamento e Sistema de Avaliação” para a construção de Planos Indígenas e Planos de Desenvolvimento Territorial.
- estruturação e desenvolvimento de aplicações que integrem a informação sobre produtos agrícolas e que facilitem um inventário e a difusão do conhecimento e da experiência técnica sobre as comunidades de Macizo Colombiano. O sistema identificado como *maciceñ@* permite a difusão e o intercâmbio de informações nas seguintes áreas de interesse: sabedoria (conhecimento ancestral, tecnológico, agropecuário, treinamentos agricultor-agricultor, serviços agroambientais e transformação de produtos), organização (espaços para a criação de capacidades de comunidades de empresários por meio da divulgação de informação) e expressão (a forma de pensar e a percepção de uma comunidade acerca de propostas específicas, utilizando a expressão artística local).

Fonte: Documentos do programa sobre preservação e reabilitação ambiental do Macizo Colombiano dentro da estrutura de Desenvolvimento alternativo “Promacizo”.

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 para estabelecer um diálogo entre distintas formas de conhecimento e epistemologias, e assim otimizar os recursos disponíveis e o reconhecimento do processo. O princípio de triangulação é fundamental no trabalho de campo para uma verificação cruzada dos dados recolhidos e para a avaliação de sua coerência.

Não existe uma forma única que facilite os processos participativos. Os métodos e ferramentas não devem ser utilizados mecanicamente, sendo que a sua seleção deve também ser determinada de acordo com as características específicas que definem uma sociedade/comunidade/grupo.

Existem muitos métodos qualitativos (por exemplo, observação do participante, observações não estruturadas e focadas, métodos participativos e grupos focados), utilizados frequentemente e conhecidos como frágeis (para uma lista e descrição exaustiva vide FAO website de Participação, <http://www.fao.org/participation>). Os métodos qualitativos estão voltados aos processos. Estes podem ser cruciais para a compreensão dos sistemas e de sua evolução, ao contrário daqueles que, baseados nas visões dos atores, simplesmente medem os impactos e buscam mobilizar comunidades.

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, o pesquisador aprenderá mais sobre uma situação ao participar e/ou estar imerso na mesma. Além do mais, ele percebe o comportamento humano como um elemento contextualizado; neste sentido o comportamento deve ser estudado holisticamente, incluindo mais o contexto que manipulando-o.

Os principais limites são tanto metodológicos como éticos para ambas as formas de análise como, por exemplo, a dificuldade de ampliar considerações e observações, a gestão de incertezas, a confiabilidade de dados, a subjetividade e as implicações dos pesquisadores, a apropriação de informações.

Desde os anos 70 e 80, vêm sendo desenvolvidas algumas estratégias para a pesquisa participativa. Desde a Avaliação Rural Rápida (RRA) e da Avaliação Rural Participativa (PARA) até os Aprendizado e Ação Participativa (PLA) e Aprendizado Local Vinculado (LLL). Essas 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.

Adicionalmente, por meio desses métodos se criam oportunidades para que os atores aprendam como utilizar as ferramentas de informação para o planejamento da ação. Ao mudar de PLA para LLL, os atores que lideram o processo formam uma equipe multidisciplinar por meio da qual ficam representados os diversos setores e capacidades técnicas⁵⁸, para assim aprender a unir forças para a ação. O conhecimento e o “saber fazer” adquiridos no local são divididos com os administradores locais e demais atores que operam nesse nível e em níveis mais elevados⁵⁹.

A expressão métodos fortes se refere ao uso de métodos e ferramentas quantitativos para a gestão da informação coletada (técnica e científica). Obviamente, os métodos utilizados e a organização das informações específicas de cada contexto dependem das informações de base existentes assim como da tecnologia disponível (por exemplo, estatísticas e mapas atualizados).

Os GIS são uma técnica que facilita a organização, compreensão, representação espacial da informação e a síntese dos resultados. É técnica utilizada principalmente para localizar as mudanças produzidas em um território e para medir seus impactos em termos de riscos e tendências, e ao

⁵⁸ Chambers (1999).

⁵⁹ Lightfoot, Ramirez, Noble (1999).

mesmo tempo, ressaltar a intensidade e a magnitude dos fenômenos naturais ultrapassando as observações referentes a outras áreas. O SIG integra uma grande quantidade de informação proveniente de diferentes fontes e garante um acesso rápido e fácil às situações temáticas requeridas.

Esta tecnologia pode ser utilizada de maneira participativa, por um lado, ao incluir as informações sobre os pontos de vista dos diferentes atores e ao analisar as áreas de tensão (por exemplo, apropriação ilegal), e ao analisar outras informações e, assim, demonstrar que um processo de negociação precisa ser ativado ou reforçado. Por outro lado, a equipe administrativa e os promotores do desenvolvimento local deverão receber treinamento específico para assegurar o entendimento efetivo dessas técnicas.

As principais limitações ao se utilizar esse tipo de tecnologia se referem ao risco de controle e à manipulação da tecnologia e informação por parte dos grupos mais poderosos. A possibilidade de utilização dessas técnicas nos processos de fortalecimento dos grupos mais marginais (sociais ou geográficos) continua uma questão em aberto. A questão é a seguinte: “Como possibilitar uma transferência efetiva da tecnologia?”

Existem muitos exemplos que demonstram os efeitos negativos dessas tecnologias sobre a coesão do grupo, tais como a criação de novas disparidades relacionadas ao acesso à informação e gestão das ferramentas.

Adicionalmente, seu uso tem custos que definem sua aplicação oportuna, dependendo do contexto. Ressalte-se que muitas dessas considerações se referem também a outras tecnologias, tais como os Sistemas de Posicionamento Global (GPS), o uso participativo de imagens de satélite e os programas de análise multicritério, entre outros.

A FAO e diversas ONGs testaram e implementaram a delimitação participativa da terra, utilizando o método de Avaliação Rural Participativa, em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. O projeto integrou o uso de GPS e outras técnicas de pesquisa investigativa para a georreferenciação participativa de mapas e informações elaborados pelas comunidades locais (por exemplo, a evolução de práticas tradicionais e de sistemas de acesso e uso da terra e recursos naturais, história de conflitos, dinâmicas populacionais, organização social e estrutura legal). Essa metodologia proposta apoiou a identificação da comunidade local em um mapa topográfico, além de comprovar a aquisição dos direitos à terra pelas comunidades locais, pela ocupação histórica do território de acordo com práticas e normas costumeiras; também buscou a identificação dos limites de seus direitos⁶⁰.

Estratégias de comunicação⁶¹

A comunicação entre os atores em diferentes níveis é um fator fundamental na participação comunitária, mediante a 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

⁶⁰ Nestes três países não é utilizável o cadastro de terras desde os períodos pré-independência. Apesar dos trabalhos de campo que pretenderam identificar os limites das propriedades, conseguiu-se verificar pouca coisa a este respeito. Um aspecto positivo se evidenciou ao se observar um nível progressivo de pensamento com referência aos acordos legais referentes ao direito à terra. Não sendo socialistas, os três governos seguem sendo proprietários de toda a terra, e garantem os direitos à terra aos indivíduos e entidades após uma consulta às comunidades locais. Qualquer pessoa da comunidade que esteja ocupando a terra há alguns anos (ao menos dez em Moçambique), não necessita de nenhum certificado para que automaticamente lhe sejam concedidos os direitos de uso da terra.

⁶¹ Existem muitos textos relativos à matéria de Comunicação Participativa e Educação/Treinamento. Exemplo: FAO, 1995: *A comunicação: chave para o desenvolvimento humano*, FAO, Roma; FAO, 2001: *Comunicação Participativa e Aprendizado de Adultos para o Desenvolvimento Rural*, FAO, Roma; Projeto GCP/TUN/028/ITA *Op. Cit.*; Borrini-Feyerabend, 1997: *Op. Cit.*

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 desta estratégia é utilizar múltiplos canais e ferramentas de comunicação para a criação de veículos efetivos semi-estruturados entre os comunicadores.

Os comunicadores podem ser a equipe DTPN, porém, seria melhor que fossem os próprios atores envolvidos no processo. A comunicação deve dirigir-se a uma estratégia de comunicação para o desenvolvimento, desde o intercâmbio de informação e criação de consciência até os processos de tomada de decisão participativos, gestão de conflitos e negociação. Nesse sentido, a comunicação é fundamental no cumprimento dos princípios básicos do DTPN e em sua aplicação fase a fase, assegurando, deste modo, a pertinência, a interatividade e o aprendizado efetivo.

O apoio externo (FAO, ONGs, etc.) inclui assistência e consultoria em diferentes níveis sobre:

A identificação das necessidades de comunicação e estratégias comunicativas inovativas, exitosas e rentáveis, assim como mensagens para alvos específicos (grupos, subgrupos de atores);

A revisão de metodologias e estratégias apropriadas para a conscientização;

Elaboração e aplicação de modelos e ferramentas para conscientização devem ser dirigidas às instituições e autoridades envolvidas no âmbito local, regional e nacional;

O monitoramento e a avaliação das intervenções e o impacto da comunicação.

Ao aplicar a estratégia de comunicação ao desenvolvimento se potencializam a eficiência, a contextualização e a mensurabilidade. Algumas experiências sobre essas estratégias de comunicação ilustram claramente seu potencial de uso, como demonstram os vídeos, as rádios e as fotografias. Exemplos:

No México, o programa de Desenvolvimento Rural Integrado nas Áreas Alagadas Tropicais (PRODERITH) utilizou a gravação e reprodução de vídeos para facilitar um diagnóstico participativo do planejamento, coordenação e levantamento de informação institucional. As comunidades analisaram sua situação e articularam sua percepção coletiva, propondo soluções mediante o uso de vídeos. Dado o êxito dessa metodologia, o setor hídrico no México integrou-a em sua estrutura de planejamento.

No Paquistão, o Projeto Interregional para a Participação na Conservação e Desenvolvimento de Terras Altas (PUCD) utilizou ferramentas fotográficas para conseguir a participação e a expressão dos pontos de vista das mulheres nos exercícios de diagnóstico participativo e também como ferramentas para estimular a discussão. Utilizaram-se álbuns de fotos e exposições para monitorar e estimar a conservação dos recursos naturais, assim como possibilitar o intercâmbio de experiências entre associações de mulheres e comunidades. Foram também úteis apresentações de slides, que facilitaram a identificação de problemas e o sugerimento de soluções sobre as ações a serem adotadas.

A rádio rural é uma ferramenta importante e muito versátil. Os programas de rádio realizados por equipes multidisciplinares e móveis podem incentivar e registrar o diálogo entre diversos sujeitos. Além de divulgar a informação, este método compreende outras funções igualmente importantes, tais como: estimula a discussão e o debate regular entre os atores envolvidos; fornece um fórum em que as comunidades locais podem expressar seus pontos de vista e sua bagagem cultural; podem ser um meio de investigação importante para os que tomam decisões, ajudando-os a valorar positivamente o mundo rural e sua gente. Em Chad, a rádio foi utilizada em uma campanha para impedir as queimadas intencionais. Os programas de rádio incentivaram a população a expressar sua opinião e propor soluções para o problema. O resultado se observou ao término de um ano com uma redução de 90% dos incêndios florestais, a proteção de 10.000 ha de bosques através de aceiros, além da criação de comitês de controle e prevenção do fogo em 22 comunidades.

Recentemente, a FAO reconheceu o potencial de combinar a rádio com novas informações baseadas na internet e em outras tecnologias de comunicação (ITCs).

Também, os meios tradicionais de comunicação como o teatro, as danças tradicionais, contadores de história e a música popular, entre outros, são utilizados com frequência. Estes meios são baratos e fazem parte das formas de comunicação tradicionais. O teatro é utilizado, habitualmente, de modo especial na Ásia e África, como instrumento para a conscientização e fortalecimento em temas como a discriminação de gênero, religião ou incapacidades, assim como na educação para prevenção à HIV/AIDS. O teatro é um meio poderoso para a expressão, comunicação e reflexão sobre problemáticas sociais, sendo que os grupos locais têm um papel importante na identificação e representação das diversas dimensões dos conflitos locais. Além disso, envolve toda a comunidade. Os jogos e o teatro são a chave em processos complexos com múltiplos atores, sendo inclusive úteis na gestão de conflitos como no caso de Teatro de Kachahari, no Nepal, que em nepalês significa local de reunião comunitário para a busca de justiça. Também “Kachahari” é uma forma tradicional de corte onde os habitantes de um povoado se reúnem e resolvem conflitos comunitários. Esse teatro busca criar fóruns por meio da representação dramática. Em consequência, são encontradas informações sobre a origem dos conflitos mediante discussões informais relativas à percepção e à experiência local sobre as problemáticas. Baseando-se na realidade, o teatro visa representar diferentes posições locais, vividas pelas pessoas, consciente ou inconscientemente, sendo que o espaço dramático permite uma expressão mais imaginativa e livre. Enquanto se desenvolve a obra, a realidade e a ficção não podem ser separadas.

(http://www.msnepal.org/reports_pubs/conflict_theatre/2.htm).

Criação de Capacidades: O que significa? Construção das capacidades de quem?

O programa de capacitação será organizado visando às capacidades necessárias, por parte de quem e com qual finalidade. Serão formulados objetivos específicos dependendo do público-alvo e da escala ou do nível da intervenção.

O programa de criação de capacidades deve ser voltado para os atores menos influentes ou excluídos, reforçando suas habilidades para torná-los conscientes de seus direitos básicos e para superar as causas de exclusão. O programa deve oferecer treinamento sobre tecnologia e habilidades práticas, valorizando tecnologias e práticas tradicionais (por exemplo, programas agricultor-agricultor).

Em alguns casos, as habilidades básicas dos atores frágeis devem ser desenvolvidas (por exemplo, cursos de alfabetização) para reforçar sua disposição para entrar no diálogo.

Não obstante isso, também as instituições governamentais e políticas (tanto locais como nacionais), assim como organizações econômicas e sociais (por exemplo, associações e cooperativas) devem desempenhar um papel ativo na organização e na aplicação de atividades de apoio específicas.

Resumindo entre outras estratégias, a construção de capacidades inclui:

Criar oportunidades para um líder legítimo, comprometido e informado;

Fortalecer as organizações locais (comunidades locais, OSCs) 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 agências técnicas locais);

Conscientizar a população sobre seus direitos, responsabilidades, obrigações e limitações;

Reforçar as redes e a confiança mútua.

A construção de capacidades é uma pré-condição muito importante para o uso exitoso de uma Comunicação para o Desenvolvimento. Treinar técnicos, especialistas e facilitadores permitirá uma análise crítica das necessidades e oportunidades de comunicação.

Os pontos, a seguir, ilustram alguns riscos:

A construção de capacidades não deve criar dependências;

A construção de capacidades não significa debilitar as funções do estado;

A construção de capacidades não é uma atividade à parte, mas sim vinculada a um processo;

A construção de capacidades não se refere somente à sustentabilidade financeira.

Nenhum grupo é totalmente homogêneo. As dinâmicas internas em uma comunidade devem ser avaliadas constantemente, para estimar se os atores se classificam em algum padrão de comportamento. Por exemplo, se as mulheres não desejam participar abertamente dos processos de tomada de decisões comunitárias, seu fortalecimento pode resultar danoso reforçar uma estrutura organizacional sem antes explorar essas injustiças. Algumas vezes, utilizam-se projetos de educação e saúde para fornecer um ponto de entrada para as mulheres melhorarem sua posição diante da sociedade, e mesmo para permitir-lhes a atuação em papéis públicos de importância.

O quadro, a seguir, ilustra as bases da estratégia para a construção de capacidades do Programa Comunitário de Desenvolvimento Regional do Iêmen, que inclui a construção de capacidades institucionais, humanas, de entretenimento e apoio a atividades geradoras de investimentos no âmbito comunitário.

Quadro: Construção de Capacidades do Programa Comunitário de Desenvolvimento Regional do Iêmen

No Programa Comunitário de Desenvolvimento Regional do Iêmen se estabeleceram mais de 50 Organizações Comunitárias para o Desenvolvimento (OCDs) para apoio dos conselhos locais criados no contexto das políticas de descentralização relativas à planificação e ao fortalecimento local no Iêmen. Em cada OCD se estabeleceram Fundos de Empréstimos Comunitários (FEC) para financiar atividades geradoras de renda. Também se iniciaram vínculos proativos com um amplo espectro de agências e projetos de desenvolvimento para complementar as iniciativas de desenvolvimento local e mobilizar recursos adicionais, relativos aos serviços sociais e às infra-estruturas.

O processo de mudança, desde uma liderança individual até uma baseada em instituições, buscou cobrir problemáticas comunitárias que incluíam vários elementos do desenvolvimento humano, tais como treinamentos vocacionais, educação literária (particularmente para as mulheres), educação para a saúde, conscientização, entre outros, em vez de focar somente a resolução de problemas e disputas tribais. Ainda assim, algumas OCDs ampliaram seu mandato para incluir outras tarefas não relacionadas ao desenvolvimento, como a coleta de “zakat” de firmas individuais/privadas de fora da área, e sua distribuição a famílias adequadas, independente de pertencerem ou não às OCDs, além da resolução de conflitos e coleta de contribuições de membros da comunidade para apoio de questões humanitárias, nacionais e internacionais.

As OCDs melhoraram o uso de doações locais, particularmente recursos humanos, mediante os quais se evidenciou o talento emergente de alguns membros das lideranças da Direção Executiva das OCDs, demonstrando atitudes orientadas ao desenvolvimento participativo.

Os processos descritos em tópicos anteriores são relevantes no contexto do programa dado que:

-Os montantes de crédito com valor máximo pré-especificados facilitam o enfoque de um planejamento no âmbito de OCDs e programas;

-Estes procedimentos devem ser aplicados com transparência e devem focar-se nas propriedades familiares com menos recursos;

-A simplicidade dos sistemas colaterais adotados anima as propriedades familiares de menos recursos a requisitarem créditos.

Os processos de limitação de empréstimos pessoais às mulheres potencializam o trabalho em grupo, o que agrega valor a outros temas de programa de intervenção e, simultaneamente, encoraja a participação das mulheres.

Os processos constroem capacidades nos OCDs relativas à formulação de SIGs, levantamento de projetos, trâmites, gestão de empréstimos, contabilidade, monitoramento, entre outros.

Uma maior consciência financeira acarreta novos e positivos comportamentos empresariais. Por exemplo, os produtores de cebola incluídos nos OCDs conseguiram alcançar e acordar, no ano passado, estratégias adequadas para o marketing de seus produtos. Eles especificaram e adotaram um preço mínimo abaixo do qual nenhum deles poderia comercializar seus produtos.

Fonte: Entrevista com Stephan Baas, Oficial do SDA-FAO, dezembro de 2003.

Construir capacidades organizativas

Uma organização pode oferecer identidades culturais ou ocupacionais, além de apoio técnico, bem como representar um canal para a ação relativa a problemáticas sociais e econômicas (por exemplo, soluções florestais, poupança).

As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) mais comuns são: associações tradicionais ou informais (nem formalizadas nem reconhecidas pelo Estado); modelos baseados na participação/associação em grupos (união de trabalhadores, partidos políticos, redes de pesquisa, cooperativas de produtores e consumidores e associações financiadas por partes terceiras) e ONGs⁶².

Ao longo do processo, se deve visar ao fortalecimento das capacidades de populações envolvidas, e criar e manter aquelas organizações que as representam e se fazem responsáveis pelas mesmas. Tais 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 se baseia no fortalecimento das habilidades práticas, analíticas e gerenciais, que são essenciais em organizações que buscam um funcionamento efetivo e democrático. Entre algumas das habilidades essenciais que devem ser fortalecidas, pode-se mencionar a autocrítica e a avaliação, bem como o planejamento, monitoramento e gerência financeira, adicionalmente às habilidades das redes de desenvolvimento. (vide Quadro: Cooperativas e o desenvolvimento de habilidades comerciais). Atenção especial deve ser dada aos grupos mais vulneráveis e suas organizações.

As organizações sociais e políticas dos povos não são uma pré-condição para os processos de mudança, porém, exercem grande influência na aceleração dos mesmos em direção a intervenções conjuntas em um dado contexto. Por exemplo, ao término de cinco anos de atividades no caso Lempira Sur, o projeto se ampliou até uma área indígena, na qual a população já possuía uma organização territorial. Tal como no caso de áreas de assentamentos, a chave de entrada do projeto foi um programa de produção. Porém, o processo de diálogo territorial foi muito mais veloz, em virtude da forte história organizativa.

Na área, os agricultores manejam terras de 1 ha de extensão, dedicados ao cultivo de milho e feijão para seu consumo e subsistência. O projeto ajudou na construção de torres herméticas para o

⁶² Eade (1997).

armazenamento da produção local, o que proporcionou ganhos financeiros. Essas torres também foram utilizadas pelos agricultores que não se encontravam sob a intervenção direta do projeto. Em razão do orçamento limitado, o chefe indígena coletou fundos e contribuições em troca de provisão de serviços. Três anos mais tarde, as contribuições locais excediam as transferências nacionais à administração local.

Nesse caso, a legitimação dos líderes locais e uma forte identidade religiosa e cultural foram os componentes do êxito do programa.

Quadro: Cooperativas e o desenvolvimento de habilidades comerciais

As organizações viáveis de auto-ajuda para os agricultores são uma pré-condição indispensável para uma agricultura sustentável e para o desenvolvimento rural. As cooperativas de agricultores desenvolvem funções econômicas com uma série de vantagens para os agricultores, dentre as quais se pode mencionar uma economia de escala, redução nos custos de transação, aumento na seguridade dos negócios e provisão de (novos) serviços, entre outros.

As cooperativas são organizações participativas para a auto-ajuda e representam um componente institucional importante para a participação equitativa dentro do processo DTPN. Ditas organizações podem ser vistas como “escolas” para o desenvolvimento negociado dada sua ampla tradição nas áreas rurais. As cooperativas seguem o “princípio de identidade”: os proprietários, aqueles que tomam as decisões e os usuários, são membros iguais. Conseqüentemente, os membros têm tanto direitos quanto obrigações, vinculados ao estabelecimento de metas, tomada de decisões e controle do processo de avaliação de sua cooperativa. Os membros decidem sobre os serviços que fornecem e sobre os benefícios que produzem ou recebem pela sua atividade. Usualmente, existem incentivos para que eles mesmos contribuam com recursos próprios (capital, trabalho, produção) para o desenvolvimento da cooperativa. Importa que todos os membros atuem tanto como usuários quanto como proprietários no desenvolvimento das organizações cooperativas por meio de sua participação, em três níveis:

- Participação na provisão de recursos (participação de entrada) como, por exemplo, a contribuição com capital, trabalho e produção.
- Participação nos processos de tomada de decisões dentro da organização cooperativa como membros de uma assembléia geral, assembléia setorial, grupos de trabalho, comitês ou líderes eleitos.
- Participação nos benefícios gerados (participação nos resultados), mediante a divisão dos excedentes gerados durante um ano pela cooperativa, em forma de reembolso de patronato, interesse sobre as ações ou uso de serviços e infra-estrutura compartilhada.

Uma pré-condição importante para uma operação exitosa e continuada é a necessidade de que a cooperativa produza benefícios visíveis e tangíveis (econômicos e sociais) para seus membros.

As cooperativas poderão desenvolver-se como organizações autônomas de auto-ajuda somente quando forem capazes de operar como instituições de negócios dirigidas a um mercado competitivo. O êxito contínuo também requer que as cooperativas tenham gerentes motivados, especializados e dinâmicos, capazes de planejar e aplicar políticas negociais. Eles devem também oferecer serviços e bens requisitados pelos membros, levando em conta os interesses e as necessidades desses últimos e também considerar as metas da cooperativa. Os gerentes são contratados pelos membros da cooperativa.

Fonte: Janos Juhasz, SDAR, Oficial de Organizações Rurais.

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

A construção das 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 como um fim em si mesmo (por exemplo, fortalecimento da qualidade da representação e tomada de decisão dentro das organizações locais e sua implicação no processo sociopolítico).

Duas áreas específicas da construção de capacidades são a liderança (gerência cultural, estabelecimento da direção a ser tomada, apoio ao desenvolvimento de recursos e garantia do

cumprimento dos objetivos) e o planejamento estratégico (avaliar o ambiente, táticas de desenvolvimento para alcançar os objetivos e metas)⁶³.

No projeto Lempira Sur se iniciou um programa de construção de capacidades e treinamento para chefes eleitos e aspirantes, com o objetivo de mudar os sistemas de controle do poder local (independência da capital política).

As dimensões institucionais e políticas (legitimação, participação popular, fortalecimento e apropriação dos processos decisórios), administrativas (capacidade de gestão, controle da corrupção, participação e apropriação dos investimentos e pressupostos administrativos) e financeiras se consideraram no programa.

Detalhadamente, este projeto acompanhou as bases através de:

- Treinamento dos líderes, diversificando suas capacidades técnicas e preparando-os para o diálogo.
- Criação de condições para que mais líderes locais sejam treinados e se tornem agentes de desenvolvimento de suas comunidades.

Deve-se destacar que a presença do projeto contribuiu para diferentes resultados observados nas eleições locais e nacionais, e também na perda de poder do grupo político de interesse. Esse feito pode interpretar-se como um requerimento de mudança nos estilos de política local – a educação e a flexibilidade dos chefes foi mais importante que sua afiliação a qualquer partido político – ainda que a população tenha votado em “seus” partidos nas eleições nacionais.

O apoio técnico e a construção de habilidades empresariais (financeiras/planejamento/gerência) foram dirigidos a pequenos negócios e microempresas, já que se trata das principais fontes de emprego para as pessoas mais pobres, de maneira geral, além de produzir bens e serviços para o consumo e para mercados locais ou para exportação. A construção de capacidades é necessária nessa área para ajudar as populações em temas como insegurança e o ciclo de baixa produtividade e baixas entradas, e também para aprofundar o entendimento das forças econômicas dos produtores e trabalhadores pobres, defendendo seus direitos sociais e econômicos. A assistência inclui a oferta de treinamento vocacional, entre outros, apoio à organização e mercado, acesso a crédito e outras formas de assistência microfinanceira.

Em países asiáticos, mulheres agricultoras, dedicadas ao cultivo de arroz em áreas não irrigadas necessitam de formas de renda alternativas, fora das épocas de colheita. Foram providenciados para grupos de mulheres dedicadas ao cultivo de manga em conserva, estratégias dirigidas ao mercado e habilidades organizativas, a fim de gerar uma transformação na produção e na venda das mangas provenientes de diferentes áreas durante a e fora da estação de cultivo e colheita. Ao longo de um ano, tais mulheres tinham a necessidade de habilidades para negociação e planejamento de negócios, além de qualidades empresariais.

A criação de atividades geradoras de renda mediante o treinamento e disponibilização de créditos foram as contribuições mais importantes do projeto PRD no Paquistão para alcance da sustentabilidade das atividades de grupos de auto-ajuda locais. Esse projeto está em curso desde 1989, e busca implementar uma estratégia de auto-ajuda a grupos pequenos e homogêneos, atingindo pequenos agricultores e a população rural de baixa renda. Os grupos de auto-ajuda do Projeto de Desenvolvimento Rural Participativo do SDA (PRP), cujo número de integrantes varia entre cinco e oito por grupo, operam em termos de subpovoados e estão organizados em torno de atividades geradoras de renda comuns na zona. Por meio de treinamentos específicos, o projeto conseguiu alcançar bons resultados em áreas como poupança, pagamento de empréstimos, aquisição

⁶³ Adaptado de Lusthaus et al. (2002).

de conhecimento, geração de rendimentos adicionais mediante as Atividades Geradoras de Ingressos (AGIs), assim como melhorias secundárias das condições de saúde dos grupos, lideranças e autoconfiança, entre outros. Desta forma, uma das realizações mais importantes do projeto foi a criação de uma cultura de “banco” e poupança/empréstimo na área do projeto. Antes desse projeto, não existia entre a população rural pobre o costume de guardar suas economias em bancos. Esse projeto abriu as portas dos bancos aos pobres. Atualmente, todos os grupos estão engajados nas AGIs, tais como de engorda de gado, criação de cabras, venda de leite e produção avícola⁶⁴.

No caso de Lempira Sur, as atividades de treinamento do projeto relacionadas à gestão de recursos naturais, assim como a gestão da água e a agricultura se orientaram de modo a promover a conscientização sobre os programas ambientais, tanto suas causas como importância na área. Também, por meio do projeto, uma validação participativa e negociada de tecnologias conseguiu evidenciar a existência de conhecimentos tradicionais e sua possível integração a novas tecnologias. Por exemplo, diferentes intervenções melhoraram a situação produtiva e a soberania alimentar das populações locais, garantindo a sustentabilidade social, cultural e ambiental das mudanças introduzidas e melhorando, ao mesmo tempo, a situação de risco da degradação social e de terras, como é o caso do uso tradicional dos sistemas agroflorestais, o sistema indígena de Quesungual, bem como práticas que favorecem a regeneração natural dos bosques (proibição dos sistemas de queimada e corte), a implementação de aparelhos de irrigação, eliminação de práticas de pastoreio em áreas de recarga hídrica, valoração do capital de biogenética tradicional e a diversificação de práticas agrícolas.

O programa de capacitação foi dirigido a promotores e agricultores locais, representantes de CODECOs e CODEMs, “mancomunidades”, líderes locais e “juntas de água”. Este programa buscou facilitar o intercâmbio de informações, assim com reforçar as instituições locais de educação superior, focando temas como a gestão sustentável dos recursos naturais.

Normalmente, essas intervenções foram acompanhadas por apoio ativo para a criação e construção de capacidades em administração e finanças, planejamento e gerência, além de programas de investimentos de bancos comunais, cooperativas e associações locais.

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, ainda que seus poderes na tomada de decisões, capacidade para assumir novas responsabilidades e propor e conduzir ações no território, bem como sua autonomia financeira, sejam bastante limitadas. Em consequência disso, seus recursos humanos, técnicos e financeiros devem ser reforçados.

As instituições não apenas enfrentam restrições financeiras para equipe e equipamentos, mas também, freqüentemente, a falta de especialistas para prever conflitos, ou lidar com os conflitos surgidos no curso das atividades relacionadas à gestão da terra e dos 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 segurança alimentar.

Muitos países requisitaram consultoria específica à FAO, sobre questões como 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

⁶⁴ Dixon Nilaweera, consultor FAO, SDA, 1996 <http://www.fao.org/sd/PPdirect/PPre0016.htm>

para investimentos e a gestão da terra e dos recursos naturais⁶⁵. Nessas questões, a FAO fornece apoio às instituições governamentais de todos os níveis (tanto locais como nacionais).

Por exemplo, em uma situação pós-conflito em Angola, a FAO ajudou o governo nacional na revisão da lei de terras e na identificação das instituições adequadas para a administração de terras (por exemplo, cadastro e registro central ou descentralizado de terras). Além disso, se concluiu que seria essencial uma reorganização da administração de nível intermediário, a fim de permitir ao governo nacional o cumprimento do papel de harmonizador das demandas locais, interesses e influências nas decisões políticas nacionais (por exemplo, Lei da Reforma Agrária). Em âmbito local, a FAO ajudou a reconhecer o papel das instituições tradicionais em gestão da terra. O início dos diálogos horizontais e verticais entre os diferentes níveis de governo em Angola ajudou a reconstruir a confiança e a credibilidade como precondições para a colaboração entre os atores sociais e uma estrutura de desenvolvimento a longo prazo.

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, que devem renunciar parcialmente ao controle do poder. Nesse sentido, é importante identificar personagens-chave no âmbito nacional, regional ou local, com um conhecimento profundo da realidade, acesso à informação, abertos a outras visões e com uma sensibilidade para ouvir, compreender e comunicar-se com os atores diversos.

Em muitos casos, esses personagens-chave possuem habilidades de intermediação tradicionais. Podem, também, existir líderes locais comprometidos com as problemáticas em jogo, que serão reconhecidos e respeitados por seu bom juízo, além de legitimados por outros atores, que os encararão como pessoas de confiança, capazes de assumir o papel intermediário de prestar informações entre os atores. Pode ser, ainda, um possível “motor” para a participação, e articulador para a criação de espaços de diálogo (vide Quadro: O papel do personagem-chave em Angola). Pelo contrário, em outros casos é necessária a capacitação de animadores locais que assumam este papel.

Quadro: O papel do personagem-chave em Angola

Em Angola, experiências levaram à reflexão sobre o possível papel de pessoas-chave do governo (em alguns casos, em âmbito nacional, a equipe de governo pode assumir este papel) que, como articuladores do diálogo social, estimulam a abertura de espaços para o diálogo territorial. Essas novas áreas para o debate podem apoiar, no futuro, intervenções conjuntas que permitam a mudança de uma situação conflitiva para um desenvolvimento territorial negociado.

Um exemplo é o caso da área rural suburbana de Luanda, no norte de Quenguela. A região é pobre em recursos hídricos, e seus solos não são adequados para a agricultura. Todavia, ao longo do período do conflito armado, pessoas de diferentes províncias se assentaram na área, buscando um lugar de menor risco. Mais tarde, agricultores e famílias com pequenas empresas, assim como alguns atores poderosos se mudaram para essa área, em virtude do gradual melhoramento das condições de seguridade e da expansão da capital (20 km) até este lugar. Essas pessoas desenvolveram influências políticas e econômicas, e acumularam parcelas de terra durante a instável situação de conflito, sem seguir nenhum processo de legitimação de seus direitos. De fato, não existiam títulos de propriedade que demonstrassem a legalidade de ocupação e uso da terra.

Ao término dos anos 90, a paz tornou-se uma hipótese viável e, como consequência, surgiram diversos conflitos sobre questões da terra. Aos primeiros sinais de aumento dos problemas na área, instituições do governo foram informadas. A Direção Nacional de Planejamento Territorial

⁶⁵ Extraído de: Rural Development Division, *Strengthening institutions and ensuring access to land and associated resources*.
http://www.fao.org/sd/SDA_en.htm

(DNPT), com o apoio da FAO, organizou uma série de viagens de campo e reuniões para verificar o status legal de todos os requerimentos realizados por diferentes atores. Essas visitas também serviram para a identificação das razões históricas e legitimidade dos requerentes, além de promover um esforço conjunto para a busca de soluções possíveis que estimulassem as dinâmicas de desenvolvimento, em particular, voltadas para grupos menos poderosos.

O papel de facilitador assumido pelo diretor nacional da DNOR resultou crucial. O mesmo tinha uma excelente reputação no país, tanto por aspectos técnicos quanto por seu critério independente. Por esta razão, foi possível encontrar ações para apoiar o desenvolvimento em um ambiente tão hostil (a problemática da terra continua sendo um tabu em Angola).

As seguintes observações surgiram a partir das reflexões sobre as “pessoas-chave” neste caso:

1. Compromisso e boa reputação, vinculados à independência: essas características permitem que a “pessoa-chave” assuma e defenda uma posição “neutra”, quando diante de relações de poder extremamente desequilibradas e frente a fortes influências políticas.
2. Neste exemplo concreto, o apoio de uma pessoa da esfera política foi fundamental, dada a forte tradição de uma administração central, respondendo, assim, à falta de confiança entre as instituições e os cidadãos. Nesse contexto, seu compromisso e reconhecimento político foram essenciais na implementação de acordos.
3. As capacidades profissionais e o acesso à informação restrita de diferentes atores, assim como seu amplo conhecimento sobre a situação legal do país e sua familiaridade com o trabalho de campo e com as comunidades foram as características que expressaram sua legitimidade, tanto formal quanto informal.

Finalmente, suas boas habilidades pragmáticas; dado o forte poder político de alguns dos atores envolvidos e do baixo interesse da comunidade internacional em interferir na crítica situação fundiária em Angola, o processo de decisão foi gradual. Primeiramente, foi necessário encorajar o diálogo e a mudança na forma como importantes atores (governo, fazendeiros e empresários) costumavam ver as comunidades locais e seu direito à terra. Durante uma fase inicial do projeto, as atividades foram concentradas em partes menos conflituosas do território, onde as influências de atores externos não eram tão grandes. Graças à presença dessa figura-chave e do apoio da FAO, as reflexões sobre as questões da terra em Angola, estimuladas neste caso piloto, foram alçadas a um nível nacional (vide [Quadro: exemplo das múltiplas arenas para o diálogo](#)).

Fonte: Entrevista com Paolo Groppo, Oficial de análise de sistemas de posse da terra, SDAA, dezembro de 2003.

Durante a fase da capacitação, o facilitador terá o papel de coordenação e supervisão das atividades. Ele identifica as organizações (OSCs, ONGs nacionais e internacionais, agências governamentais) que estarão encarregadas de implementar os diferentes componentes do programa estimulando, ainda, a criação de possíveis alianças e parcerias. Para maiores informações sobre as atitudes e papéis do facilitador (vide: [Quadro: O novo papel do profissional: o facilitador](#)). Seu papel, neste estágio, é articular o diálogo e coordenar as atividades em curso em várias escalas territoriais, com o envolvimento de atores públicos e privados, ONGs e Sociedade Civil. Deverá, ainda, assegurar que o diagnóstico, o diálogo e as negociações sejam desenvolvidas de uma forma sustentável, flexível e interativa, e como um processo continuamente em andamento.

Será disponibilizado treinamento tanto para os facilitadores quanto para os atores locais que, após o diagnóstico inicial, deverão fornecer assistência técnica para a intervenção e, mais tarde, apoiar a perspectiva de reformulação das opções a serem negociadas. Por fim, também os governos locais deverão receber treinamento, à medida que deverão garantir o diálogo permanente entre os diferentes interesses envolvidos, bem como apoiar e implementar as intervenções já acordadas.

Parcerias e alianças estratégicas: presença / papel das organizações da sociedade civil e das ONGs

A fim de encorajar uma ampla participação, para acompanhar os programas de treinamento e comunicação ao longo do processo e para reforçar a confiança vertical e horizontal, é essencial estimular a criação de alianças entre agências de cooperação, instituições governamentais, sociedade civil e seus representantes, organizações de produtores, institutos de pesquisa, associações comerciais, entre outros.⁶⁶

Algumas vezes, as organizações locais como a população Uw'a na Colômbia, assim como outras organizações indígenas da América Latina localizadas em áreas de conflito, nas quais estão em jogo mineração ou petróleo, têm todas as habilidades e capacidades necessárias, à parte alianças nacionais ou mesmo relações internacionais que apoiem sua oposição a projetos que ameaçam suas terras, cultura e meios de subsistência. Tais organizações não estão aptas a convocar para a negociação os governos e elites nacionais, que estão determinados a obter domínio sobre o petróleo, ouro e madeiras nobres. Mediante a criação de alianças com outras populações indígenas, essas mesmas organizações obtêm um perfil internacional e poderão até mesmo influenciar a ONU para denunciar a situação. Como resultado, elas estarão aptas a forçar os governos nacionais a negociar.

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

- Provisão de apoio técnico e institucional para atores da sociedade civil;
- Aproveitamento de experiências tidas por ONGs em outras localidades;
- Aumento do acesso à informação para a sociedade civil;
- Aumento das capacidades decisórias dos oficiais públicos e gerentes de projetos⁶⁷.

Graças às suas experiências de campo diretas e resultados obtidos durante trabalhos de campo, as ONGs podem acionar programas de criação de capacidades dirigidos a grupos populacionais específicos, especialmente os fracos e marginalizados.

Finalmente, ao longo de toda a implementação da estratégia participativa aqui proposta, é necessário investir 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 diferentes representantes da sociedade civil ou diretamente entre os diversos atores 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 (nacionais, mas também regionais, bem como instituições locais) e em arenas intergovernamentais.

Dadas as experiências da FAO, particularmente em regiões específicas (por exemplo, no sul da Ásia), ela mesma pode ser responsável pela provisão de assistência técnica à ONGs/OSCs e contribuir para a construção de capacidades no campo da comunicação e educação. O envolvimento de ONGs (OSCs) locais ajuda a assegurar a viabilidade e sustentabilidade das intervenções. Em suas intervenções, a principal atitude da FAO será de atuar como parte imparcial.

⁶⁶ Exemplos de possíveis ligações e fortalecimento conjunto entre representantes das Nações Unidas, governos, sociedade civil e ONGs (por exemplo, Oficinas Nacionais Temáticas sobre Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) podem ser encontrados em "Building Partnerships for Food Security", FAO, Roma, 2002.

⁶⁷ FAO (1999a),

Note-se que esforços contínuos para a sensibilização são muito importantes para consolidar as relações entre os especialistas, as equipes de implementação de diagnósticos e as contrapartes do projeto.

Esses esforços são também necessários a fim de melhorar a aceitação da equipe do projeto por parte dos atores locais, apoiar as boas relações entre a equipe e os atores e, por fim, promover a criação de elos de comunicação entre os próprios atores (dentro e entre grupos).

Quadro: 1989-1990 FAO TCP formulação de projeto para participação da população nas atividades de desenvolvimento rural, Tagaytay, Filipinas.

O projeto representou uma estrutura para a alteração da retórica do desenvolvimento sobre a necessidade de “uma política de diálogo e parceria” entre governo, ONGs e Organizações Populares (POs), e assim conseguir uma ferramenta de desenvolvimento flexível e perfeitamente definida para a igualdade na participação em projetos de planejamento dirigidos a OG/ONG/OP, assim como a avaliação e aplicação conjunta dos projetos de desenvolvimento rural baseados em princípios compartilhados.

O apoio financeiro e técnico deste projeto TCP, facilitou a colaboração em projetos de OG/ONG/OP em âmbito local, municipal e regional, guiados por uma equipe nacional de projeto composta por representantes da Coalizão da Ásia para a Reforma Agrária de Desenvolvimento Rural (uma rede regional de ONGs, baseada em Manila) com o Departamentos para Agricultura, Reforma Agrária, Meio Ambiente, NEDA e Desenvolvimento Cooperativo. As atividades do TCP resultaram em 19 relevantes projetos de desenvolvimento rural, financiados por fundos governamentais e por doadores ODA, com um valor estimado de 50 milhões de dólares norte-americanos.

A história desse TCP remonta aos meados de 1979, quando na Conferência WCCARD requisitou à Divisão de Recursos Humanos da FAO a promoção de estratégias participativas no desenvolvimento rural. No período de 1979-1989, a divisão ESH organizou atividades em programas de redes regulares, em colaboração com ANGOC e membros de organizações nacionais asiáticas. Na Ásia, uma série de oficinas de diálogo sobre políticas nacionais foi realizada, relativa à Participação Popular no Desenvolvimento Rural, com coordenação técnica de Wim Polman, Oficial de Instituições Rurais da FAO.

Em 1989, como prosseguimento, foi realizada uma oficina nacional sobre este tópico nas Filipinas. ANGOC requisitou à FAO fundos TCP, para financiamento de assistência técnica e financeira para a facilitação do desenvolvimento de uma rede prática destinada à tomada de decisões participativas de OG/ONG/OP. Tal estrutura deveria apoiar a formulação, avaliação, aplicação de projetos relacionados à agricultura, reforma agrária, meio ambiente, redução da pobreza rural e atividades de desenvolvimento cooperativo. A proposta de projeto TCP foi apoiada pelo PNUD e por outros doadores, que buscavam estruturas, mecanismos e ferramentas práticas para financiar projetos locais de desenvolvimento rural participativo. A aplicação do projeto TCP, iniciada em fevereiro de 1990, foi eficiente graças à equipe nacional do projeto ao longo do primeiro ano.

Os resultados do TCP incluem um processo paulatino de construção de confiança (diferenciado por agências e áreas de desenvolvimento). Ele se baseou em 11 princípios sobre os quais se chega ao consenso nos objetivos conjuntos construídos por OG/ONG/OP. Esses objetivos devem contribuir para a justiça e equidade social, fortalecimento e solidariedade das populações, fortalecimento da transparência e governabilidade efetiva, assim como para o desenvolvimento sustentável e auto-suficiente. Entre outros objetivos, se criou a necessidade de promover mudanças estruturais dentro das estruturas constitucionais, legais e institucionais para a tomada de decisão em diversos campos do desenvolvimento, baseadas no princípio de subsidiariedade. Além disso, todos os aliados nesse projeto de desenvolvimento são também responsáveis perante a população.

As redes das ONGs e OPs necessitaram fortalecer-se horizontal e verticalmente. Ainda, o papel das ONGs/OPs na base deve ser o de complementar e não competir com o governo. Também se acordou que os conceitos, estruturas e resultados das atividades do projeto conjunto deveriam ser compartilhados entre os atores em todos os níveis. Os aliados OG/ONG/OP desenvolveram uma estrutura conjunta para a formulação de projetos participativos. Esse mesmos aliados identificaram oito passos na fase do projeto: da criação de conceitos à avaliação de oportunidades para colaboração e o desenvolvimento de alianças em vários níveis, relacionadas com componentes técnicos, financeiros, socioeconômicos e ambientais, para o desenvolvimento institucional, além de definir atividades e pontos centrais para o intercâmbio de informações com os membros da equipe do projeto. Cada etapa dessa estrutura para a formulação de projetos participativos se dividiu em oito fases; elaboração do projeto, planejamento, aplicação, supervisão e avaliação, sendo que cada uma dessas fases era acordada mediante o entendimento dos princípios subjacentes e suas atividades, assim como da mobilização e responsabilidades sobre os recursos.

No processo de elaboração dos 19 projetos relevantes, os membros da equipe assumiram suas responsabilidades para garantir a participação dos grupos locais de base. Os pontos principais das ONGs, alinhados com aqueles dos Ministérios, se estabeleceram e se vincularam por meio da ANGOC com as comunidades e atores locais, com o apoio das ONGs e OPs nacionais, regionais e locais. O governo regional da XI região desempenhou um papel fundamental para facilitar as atividades dos projetos das OG/ONG/PO. A estrutura do projeto e os princípios para obter confiança e alianças continuam sendo ainda hoje os aspectos práticos mais relevantes para a elaboração de atividades interdisciplinares no projeto. Essas características são negociáveis e se adaptam a diversos níveis de colaboração, tópicos técnicos, localidades, beneficiários locais, enquanto se definem os responsáveis sobre os recursos e sua disponibilidade.

O que aconteceu depois? Em 1991, o Código de Governo Local foi adotado como uma estrutura legal para a tomada de decisões participativas referentes à descentralização, provendo as bases legais para a aplicação das ferramentas e esquema TCP de maneira continuada. Não obstante isso, a mobilização de recursos continua sendo uma limitação. DA se descentralizou e perdeu sua atividade na Unidade de Governo Local, sem garantir seu funcionamento. Isto afetou a todas as comunidades de agricultores do país. A colaboração entre tais agências se transformou no maior de todos os problemas, e a comunidade de ONGs não puderam ser um contrapeso coerente no sentido político. Em consequência, ANGOC se converteu em uma agência internacional para consultoria à FAO, IFAD e PNUD, e conquistou o respeito de ONGs regionais e internacionais, assim como do governo. A Divisão de Recursos Humanos e a Divisão de Instituições e Reforma Agrária (ESH) se fundiram na Divisão de Desenvolvimento Rural (SDA), a qual continuou na região com Wim Polman como Oficial de Desenvolvimento Rural no escritório regional da FAO na Ásia e Pacífico até o ano de 2000.

Fonte: Wim Polman, Oficial de Desenvolvimento Rural no escritório regional da FAO na Ásia e Pacífico.

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

“O diálogo é um método essencial do governo e programas na busca do desenvolvimento territorial sustentável, apto a responder às atuais necessidades e visões dos atores que operam e interagem no território.

A mesa de negociação representa a principal instituição e o foro em que se materializam as maiores alianças possíveis (entre comunidades locais, oficiais públicos, representantes locais de várias categorias, indivíduos, etc.), bem como uma arena na qual os atores locais, em um espírito de participação e cooperação, podem examinar, conjuntamente, os problemas e potencialidades do território.”

O reconhecimento dos usuários locais dos recursos como promotores do desenvolvimento territorial compreende esforços e recursos para estabelecer um processo de diálogo e ação multinível, acerca de problemáticas de desenvolvimento que requerem, simultaneamente, a melhora das capacidades das pessoas, tanto no governo quanto na sociedade civil, mediante fóruns abertos de discussão.

Articulando um diálogo contínuo multinível e multiatores sobre as questões territoriais

Na estratégia DTPN, o investimento na criação de confiança é certamente um dos principais objetivos do processo. A obtenção de confiança tanto entre os atores envolvidos quanto nos processos colaborativos decisórios estimula os participantes a participar no diálogo. Confiança é tanto um meio para o diálogo aberto quanto um motivo para o mesmo.

A estratégia alternativa para o desenvolvimento, proposta neste documento, não é orientada aos projetos. Mesmos assim, o DTPN não se aplica somente em áreas rurais ou urbanas, nem somente a em âmbito local ou nacional. De fato, esta estratégia integra múltiplas dimensões dos processos de desenvolvimento: gerir diversas problemáticas e envolver diferentes níveis do governo, com o intento de estabelecer um ambiente condutivo ao desenvolvimento territorial ascendente, negociado. A estratégia DTPN é dirigida principalmente a homens e mulheres e à falta de confiança deles mesmos nas instituições que promovem o “desenvolvimento”. Como resultado, o processo pode transformar-se em projetos e programas, como uma das possíveis soluções, enquanto a principal é uma situação em que os diferentes atores participam em um campo mais equilibrado, se encontram dispostos a dialogar e a promover uma participação informada frente aos desafios do desenvolvimento.

O diálogo entre atores pode iniciar-se por problemáticas relativamente menores e preliminares, que permitem alcançar facilmente um acordo. A primeira rodada de negociação não se ocupará necessariamente dos interesses principais dos atores, nem das problemáticas mais críticas. Os interesses compartilhados pelos atores servirão como uma base comum para o diálogo entre eles. A confiança mútua deve ser criada ou restabelecida durante o processo de preparação do primeiro acordo. Como consequência, este consenso servirá como um catalizador do diálogo que, paulatinamente, criará um espaço para sanar as fraturas sociais mais profundas. A confiança no facilitador é outro requisito para que o processo de negociação continue sendo escolhido pelos atores envolvidos como um instrumento para tomada de decisões, para resolver os interesses mais críticos.

Para garantir a continuidade do processo de diálogo, é preciso buscar outros processos mais amplos, que conduzam à democratização das instituições locais e nacionais, e assim permitir uma

participação mais ativa por parte dos atores mais frágeis, reforçando seu comprometimento. Isto envolverá o estabelecimento e a coordenação de várias mesas, em diferentes escalas e sobre diversos problemas, para se alcançar um desenvolvimento territorial negociado.

Conforme ressaltado nos tópicos anteriores, a ativação de processos de tomada de decisão conjunta acerca de intervenções de desenvolvimento territorial requer o equilíbrio das disparidades no poder, o aumento da habilidade e disponibilidade dos atores para participar do diálogo e da socialização do conhecimento acerca do sistema territorial. A preparação e manutenção das condições favoráveis para o processo de negociação são resultados da sensibilização, comunicação, participação e fortalecimento, assim como de esforços coordenados, tanto local como nacionalmente (vide Fase 2).

Durante a fase de negociação, os atores irão confrontar suas pontos de vista e suas propostas através de processos conjuntos e consensuais para chegar a acordos socialmente legitimados. As propostas para o desenvolvimento territorial ressaltam os pontos de partida das negociações. Nesta fase é essencial uma representação ampla dos atores para avaliar as propostas de negociação. Todos os atores devem estar convencidos de que a melhor maneira de conseguir realizar seus interesses será através da negociação.

Para acomodar ou combinar diferentes propostas numa solução onde todos saiam ganhando, um jogo apropriado de regras básicas deve ser estabelecido para neutralizar, na medida do possível, as assimetrias no poder de barganha, capacidades e habilidades, que não puderam ser completamente equilibrados nas fases precedentes do DTPN.

Surgem as seguintes questões:

Como estabelecer o diálogo em níveis múltiplos e sobre diferentes questões?

Quais são os princípios básicos de negociação?

Como se estabelecem regras básicas para facilitar a participação dos atores interessados no processo de negociação?

Como iniciar a criação de um consenso?

1 Negociação em diferentes níveis e sobre variados temas

Conforme ressaltado nos esquemas do DPTN, o núcleo do processo é sua natureza interativa e sistemática, através da qual se estabelecem variadas mesas de discussão relativas a temas específicos, em diferentes níveis, com a finalidade de encontrar soluções adequadas e consensuais. Deve ser estabelecida uma conexão clara entre os atores locais, que expressam suas visões e preocupações, e fornecem informações sobre o sistema territorial e sobre os níveis médios e macro dos sistemas governativos, a fim de viabilizar soluções e definir estratégias apropriadas, regionais e nacionais.

As experiências em Angola são um exemplo de arenas múltiplas para o diálogo (governo, instituições, ONGs, agências internacionais e doadores), destacando questões de coordenação e interconexão buscando uma meta estratégica.

Quadro: exemplo de arenas múltiplas de diálogo

Em Angola, a FAO tem estado apta a abrir o diálogo local, entre poderosos empresários do setor privado e as comunidades locais, sobre o acesso à terra. Como um resultado deste diálogo, foram aperfeiçoados acordos por meio de negociação que garante a ambas as partes um nível mínimo de segurança na posse da terra e lhes permite a coexistência no mesmo território.

Uma série de mudanças em âmbito nacional e local em Angola são o resultado do aumento

A crescente conscientização sobre a importância estratégica da seguridade na posse da terra em Angola, para todos os atores em todos os níveis, é resultado das diversas mudanças que estão ocorrendo nacionalmente e no âmbito local. Dentre as mudanças se encontram: privatizações, suburbanização, aumento da conscientização dos fazendeiros, empresários e comunidades acerca de seus direitos, além do aumento dos conflitos entre comunidades e atores externos.

Na equação da terra se incluíram novas variáveis, dado o eminente fim da guerra e o aumento da necessidade de áreas de assentamento para as populações deslocadas internamente que regressavam aos seus lugares de origem. Também, foi necessário mediar conflitos entre aqueles que estavam retornando e as comunidades que estiveram na terra, cultivando-a durante a guerra.

As melhores terras em áreas suburbanas estavam nas mãos de elites políticas que queriam assegurar o controle sobre tais territórios, em virtude de sua importância econômica estratégica para atração tanto de capital estrangeiro quanto de fundos internacionais, para financiamento do desenvolvimento rural por meio de uma agricultura moderna e altamente produtiva.

No final de 1999, o governo se mostrou interessado em reabrir as questões da terra, e uma série de ações foram adotadas mediante processos participativos, que envolveram instituições do governo, ONGs, órgãos internacionais e doadores. Adicionalmente a essa crescente massa crítica para o diálogo, novos atores e instituições iniciaram a demonstrar claro interesse em entrar na discussão (dentre os quais estava o grupo interministerial acionado pelo ministério das obras públicas, que tratava da questão das terras urbanas). A complexidade das questões da terra não poderia ser gerida e conduzida tão-somente pelo governo, sem a ativa participação e o envolvimento de outros atores, tais como comunidades, empresários, organizações da sociedade civil, líderes religiosos, doadores e comunidade financeira internacional.

O diálogo sobre a terra em Angola teve de ser facilitado, para incluir e harmonizar os vários interesses setoriais no governo, o que é uma pré-condição para qualquer diálogo com a sociedade civil. Resolver as questões da terra não é meramente uma tarefa do governo, já que a terra é uma questão sobre a qual um consenso geral deve ser formado, entre todos os atores da sociedade civil. Paralelamente a esses esforços direcionados a abrir o diálogo em âmbito nacional e local, as organizações da sociedade civil devem coordenar seu trabalho com as comunidades locais para estimular as discussões locais.

Quanto ao governo central, o diálogo e a negociação irão apoiar a elaboração de uma estrutura de políticas sobre a terra, revisando a legislação fundiária, identificando as instituições adequadas para administração da terra e capacitando órgãos jurídicos para que estes assumam suas funções com relação à resolução de conflitos.

O governo de Angola requisitou o apoio da comunidade internacional para iniciar o exame das questões da terra, com suas diferentes dimensões e com os mecanismos apropriados para a articulação do diálogo entre os diferentes atores e sobre os diferentes temas, de uma forma efetiva e construtiva.

O processo angolano de diálogo e ação acerca da problemática da terra deve ser garantido continuamente, adicionalmente aos esforços para aumento das capacidades da população, tanto pelo Governo quanto pela Sociedade Civil, mediante a abertura de fóruns de discussão como aqueles que já se encontram em andamento. A garantia dessa continuidade no processo de busca de soluções para as questões da seguridade na posse da terra envolve amplos processos de democratização das instituições angolanas, para permitir que os atores marginalizados sejam parte ativa no processo.

Similarmente ao caso de Angola, no caso de Moçambique a delimitação participativa dos direitos à terra das comunidades no âmbito local se deu paralelamente à discussão em âmbito nacional acerca da legislação sobre segurança na posse da terra e riscos de uma demarcação compulsória como uma pré-condição para o reconhecimento dos direitos comunitários. (vide Fase 2 Métodos e ferramentas débeis e fortes).

Paralelamente ao processo de diálogo, são necessárias eventuais negociações entre órgãos internacionais, para coordenar as intervenções externas na área, e garantir que os projetos respondam aos objetivos visados, e sejam consistentes em relação aos processos domésticos.

O diálogo deve ser aberto e articulado no nível administrativo adequado. Isto é necessário para assegurar que as instituições territoriais (governamentais e não-governamentais) sejam parte ativa no processo, e que os resultados, em termos de capacitação, fortalecimento e comprometimento sejam capitalizados em favor da implementação efetiva, reconhecimento e institucionalização do diálogo.

O interesse dos representantes dos participantes e sua legitimidade nas mesas de negociação serão afrontados dependendo do contexto, da escala e das questões em discussão. Todos os atores envolvidos estarão presentes na mesa de discussão ou, eventualmente, apenas seus representantes (também legais), dependendo da natureza das discussões e dos atores envolvidos (por exemplo, setor privado, comunidades indígenas, governo central ou local).

Com relação ao nível administrativo ou escala territorial, cada mesa de negociação seguirá as regras acordadas pelos atores, que definam mecanismos, papéis e responsabilidades. Ainda, o elemento-chave da estratégia DTPN consiste em uma acurada análise do sistema territorial, que estimule a discussão acerca das questões de desenvolvimento territorial, e a enriqueça com as principais informações e preocupações provenientes dos diagnósticos territoriais, a fim de fornecer um fluxo ascendente de informações e propostas funcionais para a formulação de políticas.

2 Princípios básicos de uma negociação baseada em interesses

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

Na negociação baseada em interesses, o primeiro princípio é lidar separadamente com as demandas de indivíduos e com as questões debatidas pelas partes. O processo requer respeito mútuo e confiança por parte dos participantes da negociação, por exemplo, discussões francas e abertas e reconhecimento da legitimidade de cada parte para defender seus interesses.

O segundo princípio, que constitui o cerne do processo de negociação baseado em interesses, consiste em focar os interesses em jogo, em vez de concentrar-se nas posições. Múltiplos interesses se encontram por trás das posições dos atores. São os interesses dos atores que definem o problema e abrem os caminhos para as respectivas soluções.

O terceiro princípio das negociações baseadas em interesses consiste na formulação de um vasto inventário de opções antes de se tomar uma decisão. São necessárias reuniões para discussões, o que determina que as partes tenham expressado previamente seus pontos de vista sobre o problema, e tenham todas as informações necessárias para elaborar diferentes cenários para possíveis soluções, levando em consideração os interesses de todos.

Finalmente, o quarto princípio se refere à avaliação das opções viáveis, baseada em critérios objetivos definidos pelas partes (leis, regulamentos, custos, etc.), a fim de evitar conflitos na implementação das soluções acordadas⁶⁸.

Em resumo, 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.

Todo o processo é acompanhado e facilitado em um clima de respeito e confiança. Uma troca contínua e transparente de informações entre todos os participantes é fundamental no desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas, para estruturação de estratégias de desenvolvimento territorial, avaliação conjunta dos recursos necessários e resolução de problemas comuns.

O processo visa canalizar as atividades da comunidade de modo que participação, comprometimento, negociação e apropriação interajam na direção de uma efetiva solução do problema.

Focando os interesses em vez das posições

Intervenções externas devem, necessariamente, iniciar com a escolha de um problema ou objeto sobre o qual o projeto será focado. Este objeto em questão deve ser visto como um ponto de entrada para uma intervenção, indo além das implicações setoriais, com uma visão sistêmica das dimensões social, econômica e política subjacentes. Eventualmente, ocorre que a solução para uma questão é encontrada em uma outra questão⁶⁹.

Conforme ressaltado na Fase 1 deste documento, esta visão sistêmica do território é adquirida através de um diagnóstico que apoie a equipe facilitadora na obtenção de um entendimento coerente do sistema territorial. Essa análise irá ajudar a equipe na identificação de interesses múltiplos existentes por trás das posições iniciais dos atores. Ademais, a aplicação uma perspectiva histórica para analisar um sistema territorial, irá ajudar a equipe a avaliar se as ações adotadas para realizar os interesses dos atores podem produzir resultados sustentáveis.

Os interesses que definem o problema. Por outro lado, marcar as negociações como um duelo de desejos sobre posições pode agravar o processo, sendo provável que a negociação se estenda e arrisque a efetividade na solução de necessidades, desejos e preocupações dos atores. Ademais, as táticas de coerção e manipulação de informações que muitas vezes acompanham a expressão das posições dos atores podem atuar em detrimento de um intercâmbio transparente de informações, e também contra um diálogo baseado em interesses.

Os atores têm múltiplos interesses. Esta diversidade está no cerne de qualquer oportunidade que tenha a equipe facilitadora para encontrar um interesse comum sobre o qual o diálogo entre os atores possa se iniciar.

Como no exemplo do fogo na Amazônia (vide Fase 2: Identificação de bases comuns) esta base comum pode ser estabelecida ao redor de temas sensíveis aos atores envolvidos, porém, apenas após

⁶⁸ Fisher e Ury, citado por Bourque (1994).

⁶⁹ Adaptado de Dohrn (2004).

a mudança do ângulo sobre o qual o problema é visto. É como se interesses muito importantes e básicos não fossem considerados durante a primeira rodada de negociação (por exemplo, acesso à terra pelos sem-terra).

Os interesses dos atores são avaliados para que mantenham a coerência com relação aos componentes econômico, social, ambiental e político do sistema territorial, bem como com as tendências e dinâmicas territoriais identificadas.

3 Processo de construção de consenso

Como um resultado dos diagnósticos e dos esforços paralelos para redução das assimetrias no poder de barganha dos atores, um ponto comum terá sido identificado, a partir do qual a negociação poderá iniciar-se.

Neste ponto, é essencial que todos os atores relevantes assumam um papel ativo no processo de construção de um consenso. Isto significa que o processo deve ser aberto a fim de incluir todos aqueles atores dos quais o envolvimento é uma chave para a busca de um acordo sustentável ou de qualquer acordo em geral. Isto inclui aqueles atores que eventualmente não se encontram ainda organizados ou fortalecidos, ou aqueles que não residem na área porém, cuja contribuição e consentimento são essenciais para a validação de qualquer acordo de desenvolvimento territorial (vide Fase 1: Os atores do território). O fortalecimento é um processo a longo prazo, cujo êxito reside na oportunidade de aprender fazendo. Desse modo, quando as negociações se iniciam, os atores podem estar jogando em um terreno pouco balanceado, mas ainda assim reconhecerão os interesses legítimos dos outros atores e aceitarão as regras básicas da tomada de decisão das diversas partes acordadas conjuntamente.

Os atores que tiverem buscado de maneira conjunta alcançar decisões, eventualmente, decidirão também em conjunto. Isto não significa que as partes mais fortes cederão o poder, nem que os recursos se repartirão equitativamente. Todavia, essa colaboração é um acordo entre atores, que deverão aprovar mutuamente sua legitimidade e poder e, assim, definir problemas e propor soluções. Em particular, é essencial que os atores estejam conscientes de que:

- Colaboração irá produzir positivos resultados;
- Outras opções (incluindo violência) para alcançar soluções não servirão para alcançar seus interesses;
- É possível alcançar acordos justos entre múltiplos atores;
- Há uma habilidade entre os atores para participar;
- Outros atores-chave concordarão em colaborar⁷⁰.

Identificação de benefícios imediatos para todos os atores

Como já destacado na Fase 2, é importante transformar, de forma clara, os potenciais resultados positivos de uma solução negociada em benefícios imediatos (benefícios econômicos, mobilização de fundos para projetos de desenvolvimento e bem-estar geral, segurança nos direitos fundiários, etc.), e os custos que a realização de uma solução negociada acarretaria. As questões-chave que podem ser apresentadas são: Qual será o custo para alcançar seus interesses de maneira unilateral (financeiro, confiança, reputação)? Durante quanto tempo e a que preço se alcançarão seus interesses sem a cooperação entre os atores? Quais são os riscos no caso de uma solução unilateral (longo e curto prazos)?

Quando um acordo satisfaz os interesses de todas as partes, sua manutenção será responsabilidade direta dessas partes. Por exemplo, na Argélia, a motivação de manter o processo se baseou praticamente nos benefícios econômicos dos grupos envolvidos no projeto.

Este, como muitos outros exemplos em diferentes países, mostra que para continuar cumprindo com seus objetivos, além do escopo e duração do projeto, os grupos devem ser construídos com base nos interesses e motivações de seus membros. Os grupos devem ser baseados na participação voluntária, atraindo seus membros em virtude dos interesses compatíveis, sinergias potenciais ou pela ajuda fornecida aos atores para se posicionarem melhor diante do mercado. Dentre as razões

⁷⁰ Adaptado de Gray (1989) citado em FAO (2002).

para unir-se a grupos e contribuir para o seu trabalho estão: melhores preços no mercado (compra e venda), substituição de instituições do estado (inexistentes ou débeis) para o fornecimento de serviços ou agregação de demandas locais. Dessa forma, podem surgir benefícios adicionais e o alcance original do grupo pode estender-se a novas áreas de trabalho.

Negociação e implementação de projetos de desenvolvimento territorial

Os atores envolvidos, com a ajuda do facilitador, irão acordar acerca do tipo apropriado de processo de negociação a ser adotado. Regras apropriadas, acordadas por todas as partes, definirão o processo de diálogo e os procedimentos para se alcançar um acordo (processo assistido ou não), além do papel das partes terceiras e o formato das reuniões.

A disponibilidade de opções alternativas para todas as partes é essencial para a manutenção do diálogo. A mesa de negociação deve transformar-se em uma plataforma sustentável para o diálogo territorial, onde se promova a replicação do processo e a sustentabilidade do desenvolvimento territorial negociado. Podem ser vários os resultados dos processos de tomada de decisões, dependendo das questões em jogo e das áreas em que uma base comum pode ser encontrada entre os atores. O compromisso final deve conter não apenas as atividades a serem adotadas, mas deve também avaliar os recursos necessários para a aplicação do acordo, além de esclarecer os papéis e responsabilidades para sua implementação.

Surgem as seguintes questões:

Como facilitar a criação de um consenso?

Quais são os papéis dos diferentes atores?

Quais são os possíveis resultados do processo de negociação?

Quais são os requisitos para implementação do acordo?

4 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, a fim de se alcançar acordos legitimados socialmente. Isto implica a ativação de um processo continuado de comunicação e informações a serem compartilhadas entre todos os atores sociais, além da obtenção de confiança e credibilidade como pré-requisitos para a colaboração e aumento da capacidade dos atores débeis para que estes assumam papéis ativos nos processos de tomada de decisões.

Resumindo o que vem sendo apresentado nas seções anteriores, os passos principais para a ativação de um processo construtivo de diálogo são os seguintes:

- A deontologia da “parte imparcial”, que guia o processo multiatores na direção do diálogo entre os atores presentes em um território, a sociedade civil e as autoridades locais;
- A orientação dos diferentes interesses dos atores na direção de uma base comum;
- A prevenção de vazios ao facilitar a formulação de propostas para as intervenções estratégicas em um território, e para analisar a viabilidade das opções (econômicas, financeiras, sociais, ambientais e culturais).

Na prática, o processo de tomada de decisões pode seguir diferentes formas, dependendo das problemáticas em jogo e dos atores envolvidos (mesa de negociação, foros de discussão, etc.). O papel e as funções que assumem as partes terceiras variam dependendo das condições anteriores.

Em geral, as partes terceiras guiarão as reuniões, mantendo os participantes focalizados nos temas da agenda. Seu papel será de apoiar os participantes, para que estes alcancem seus objetivos,

ajudando-os a tomar decisões relativas aos temas tratados, além moderar o intercâmbio de informações. Haverá propostas de proporção atividades de colaboração para apoiar os participantes na definição de seus problemas e do desenvolvimento de soluções possíveis⁷¹.

O facilitador deve identificar e trabalhar lado a lado com um mediador para a fase de negociação, caso a arbitragem entre os atores se faça necessária.

O papel do mediador

Em casos em que a neutralidade da parte terceira envolvida é uma condição para qualquer acordo, será necessário buscar um mediador legítimo, com credibilidade diante de todas as partes, e conhecedor dos aspectos sociais locais. Este é o caso mais comum nos conflitos, em que as disputas se caracterizam por uma intensidade sustentada, longa duração durante a intervenção, além de interesses de poderosos e necessidade humanas no cerne da disputa.⁷²

A mediação é um processo de negociação assistida. O mediador assegura que os diferentes atores acordem sobre os processos e logísticas, e apoia os participantes para estabelecimento de regras básicas adequadas.

As regras básicas principais são aquelas que neutralizam o efeito das assimetrias de poder durante o curso do processo de negociação, a fim de apoiar a participação ativa dos atores na direção de acordos que satisfaçam verdadeiramente os interesses de todas as partes envolvidas. O mediador garantirá que as regras básicas sejam aceitas por todos os participantes no início do processo, e aplicadas em cada um dos estágios. O papel e as tarefas do mediador serão definidos pelas partes envolvidas, e poderão mudar dependendo do contexto, situação local, valores e normas, bem como interesses em jogo. Em alguns casos, o mediador pode ter considerável influência ao conduzir à negociação grupos em disputa, e apresentar possíveis soluções.

O facilitador fornece apoio técnico e logístico ao mediador, que entrará no processo em etapas iniciais e desta maneira conhecerá as dinâmicas e os problemas que poderão surgir no processo, antes que os atores se sentem à mesa de negociação.

Alguns personagens-chave (membros do governo, membros respeitados da comunidade, líderes com relações familiares) podem surgir como mediadores naturais em conflitos de vários níveis, mantendo uma posição perfeita, apresentando as capacidades adequadas para tal papel e estando legitimados pelas partes.

No caso de uma mediação em conflitos locais, pode ser necessário um treinamento dos mediadores para o estabelecimento de mesas de negociação (por exemplo, o curso de paralegals no Equador “Paralegals comunitários em conflitos de Posse de Terras no Equador” Projeto CARE-SUBIR)⁷³. O mediador deve estar familiarizado com o contexto local, apresentar amplos conhecimentos das condições locais, e ser neutro em relação às necessidades individuais. O quadro, a seguir, é focado no papel do mediador no processo DTPN, com detalhes da experiência do SDAA na mediação de conflitos de posse de terra.

⁷¹ Adaptado de Means K., et al. em FAO (2002).

⁷² Ramírez, FAO 2002 http://www.fao.org/sd/2002/IN0301a3_en.htm

⁷³ “Paralegales Comunitarios y la Tenencia de la Tierra” por Manuel M. Feijóo, (Equador), 2001.

Quadro: O papel da mediação no DTPN

Se considerarmos que a prática do diálogo e a mediação devem existir ao longo do processo de desenvolvimento territorial participativo e negociado, a função e o significado do processo de mediação, assim como o papel e as habilidades requeridas do mediador resultam particularmente relevantes.

A disciplina de Resolução Alternativa de Disputas de Conflitos (RAD⁷⁴) tem trabalhado duramente durante as últimas décadas a fim de desvincular o conceito de mediação do conceito de “conflito violento”. Esta noção redefinida e dinâmica da mediação parece mais apropriada ao enfoque requerido no DTPN. De fato, esta não exclui a possibilidade de uma mesa de negociação, mas pode ser um canal para reconhecer e compartilhar informações entre os atores, para ajudá-los a expressar seus interesses e necessidades e, se necessário, capacitá-los ao diálogo.

Adicionalmente, o processo de mediação para o DTPN deve ser suficientemente flexível para ajustar-se às múltiplas dimensões das questões em jogo, útil em diversos níveis institucionais e apropriado para os diferentes atores. Nesse contexto, diferentes tipos de ações foram adotadas, desde os níveis de base (comunidades) até os mais altos (governos e instituições), para combinar exitosamente os interesses e as necessidades dos atores e assim possibilitar um acordo.

As ferramentas e ações requeridas mudam de um nível ao outro, razão pela qual a intervenção do mediador deve ser flexível. Desse modo, é mais realista pensar em uma equipe de mediadores trabalhando coordenadamente no seguimento de um projeto, em lugar de imaginar somente um mediador.

Experiência SDAÁ na mediação e sua relevância para os mediadores locais DTPN

Os muitos anos de experiência do SDAÁ, relativos aos conflitos na posse da terra apresentaram diferentes fases. Após uma pesquisa inicial no campo da mediação formal e informal relativa à posse da terra, completou-se um Estudo de Avaliação de Necessidades⁷⁵ para avaliar os requerimentos dos praticantes que operam nesta área. O Serviço produziu mais tarde alguns artigos sobre esta temática⁷⁶, nos quais se discutiram conceitos importantes para a prática na Gestão de Conflitos na Posse de Terras. Posteriormente, o Serviço financiou a elaboração de alguns Casos de Estudo⁷⁷ baseados nas experiências de mediação levadas a cabo por outras organizações em treze países diferentes ao redor do mundo, os quais são úteis para analisar os usos e aplicações de técnicas de gestão de conflitos. Recentemente, o Serviço progrediu criando seu próprio material de treinamento para mediadores em conflitos de Posse de Terras no âmbito local.

Entre as diferentes lições aprendidas e sistematizadas para ajudar na preparação de material de treinamento, pode-se mencionar o exemplo do curso para *paralegals* no Equador (“Paralegals comunitários em conflitos de Posse de Terras no Equador” Projeto CARE-SUBIR) como um caso em que as pessoas treinadas em mediação e formadas em temas legais foram capazes de compor a diversidade de interesses dos atores, e ajudá-los a alcançar um acordo, mediante a capacitação e o fornecimento de informações a tais pessoas.

Entendemos que a principal qualidade de um mediador que trabalha no âmbito local é sua capacidade de interagir com redes de capital social e, desse modo, capacitar a comunidade em consolidação e fortalecimento institucional. Essa forma de mediação não seria possível sem conhecimento e compreensão profundos do contexto.

⁷⁴ Os métodos de Resolução Alternativa de Disputas incluem todas as práticas de tomada de decisões por consenso e conjuntas, as quais permitem que os atores envolvidos se ponham a frente da gestão dos conflitos.

⁷⁵ “Land and Natural Resources Conflict Management Survey”, FAO, Roma, novembro de 2002.

⁷⁶ Por exemplo: “Um mapa conceitual de Gestão de Conflito de Terras: organizar as duas partes de um quebra-cabeça”, Ricardo Ramirez; “Artigo sobre o alcance dos Direitos de Terras e Problemáticas da Estrutura Legal na resolução de Disputas”, René Giovarelli; “Resolução Alternativa de Disputas em Conflitos de Terra, uma tentativa de avaliação”, Jean Daudelin.

⁷⁷ O SDAÁ delegou um número de Casos de Estudo entre os anos 2001 e 2003, os quais foram apresentados em “2002 South Pacific Land Tenure Conflict Symposium” ocorrido entre os dias 10 e 12 de abril de 2002 em Suva, Fiji, assim como no seminário “Resolução de Conflitos de Terras na América Latina”, ocorrido em Quito, Equador de 24 a 26 de julho de 2003.

Ao centrar-se na relevância da mediação no âmbito local em processo DTPN, foram envolvidos alguns personagens-chave no programa de treinamento para mediadores, avaliando assim suas experiências e integrando suas habilidades com algumas ferramentas RAD.

A idéia do DTPN é envolver mediadores locais/naturais para ajudar os atores locais no estabelecimento de um processo de tomada de decisões sustentáveis, assim como assisti-los ao integrar a cultura local e as tradições em um complexo processo de desenvolvimento multinível.

O programa de treinamento de mediadores de base para o DTPN deve incluir algumas instruções sobre temas legais e outros. Para respeitar uma estratégia multidisciplinar holística, o curso deve incluir aspectos sociais, econômicos, políticos e institucionais analisados desde o ponto de vista do RAD.

O programa de treinamento para mediadores locais sobre resolução de conflitos de Posse de Terras que o Serviço produz e avalia atualmente deve adaptar-se facilmente às necessidades dos mediadores DTPN locais.

Fonte:

Adriana Herrera, Oficial de Análise Agrária (SDAA).

Maria Guglielma da Passano, SDAA Voluntária.

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

Os líderes religiosos e outros personagens influentes do local são atores-chave para vincular ao projeto a comunidade local, assim como para abrir o diálogo entre os conhecimentos externos e locais. Sem a direção e mediação dessas figuras-chave, nenhum apoio externo será efetivo para levar a cabo uma análise sistêmica do contexto local (líderes locais como informantes-chave), nem para ganhar a credibilidade frente à 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. Eles também podem atuar como mediadores em conflitos locais, devido ao seu carisma ou a sua confiança na gestão de conflitos.

Quando surgem conflitos envolvendo tanto a comunidade quanto atores externos, freqüentemente deve a comunidade trabalhar em prol de um entendimento comum acerca das questões em jogo, e acordar com relação às ações a serem adotadas. O papel das qualidades-chave pode ser crucial tanto para assegurar que os membros da comunidade local estejam aptos a encontrar-se numa base comum, e encontrar interesses comuns quando lidando com atores externos.

O papel das professoras em Myanmar vai bem além da educação de jovens gerações e da transmissão de valores e normas comunitárias. Diversos grupos de agricultores receberam insumos, sementes, ferramentas, e isto resultou em um aumento geral na produtividade em suas terras e em suas finanças. A gestão de conflitos e problemas era ainda um desafio diário. Para resolver esses casos, não havia a possibilidade de recurso às autoridades públicas, as quais eram todas corruptas. Dessa forma, as professoras locais, idosas e sábias, reconhecidas pela comunidade como líderes, foram mobilizadas. Como regra, de acordo com o sistema costumeiro, foi estabelecido que em casos de conflitos as professoras locais teriam a última palavra, e os grupos teriam de seguir suas determinações.

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 e um acordo com relação às regras para comunicação. Em particular, as partes devem encontrar um acordo sobre o tipo de processo que desejam estabelecer (de pessoa a pessoa ou através de partes terceiras), o status ideal da parte terceira (parcial ou imparcial, interno ou externo), o formato das reuniões (individual e/ou

negociações conjuntas), o processo de diálogo (definir a quem é permitido falar, como, estilo de comunicação e participação) e o processo para se alcançar um acordo, incluindo o formato das decisões e sua aplicação.

Para balancear as persistentes assimetrias nas capacidades e no poder de barganha dos atores, é essencial acordar sobre regras básicas para garantia de um processo de negociação justo. Os grupos mais fracos são os que têm mais a perder em negociações nas quais os grupos poderosos frequentemente adotam ações unilaterais, recusando-se a negociar e a colaborar.

Um risco dos procedimentos de gestão de conflitos é o de permitir que atores poderosos tomem o poder e utilizem-no de modo a coagir os outros atores, que aceitam essa posição, mantendo a fachada de um procedimento democrático. Isto só pode ser evitado mediante a criação de condições que favoreçam uma resolução justa, como requisito de um processo de gestão de conflitos. Em particular, em um processo de resolução/consenso sobre conflitos os atores envolvidos devem:

- acordar acerca do mandato do grupo;
- identificar as questões em discussão e aquelas que não estão;
- estabelecer claras regras básicas – especialmente sobre os tipos de ações unilaterais de comunicação e informação que podem ser levadas a cabo pelos atores fora da mesa de discussão e durante o processo; e
- estabelecer claras regras de decisão (o que ocorre quando um grupo não chega a um consenso sobre um tema)⁷⁸

A fim de encontrar meios para que pessoas desfavorecidas pudessem falar ou ser representadas, onde isto não é permitido por tradição, o Projeto de Conservação e Desenvolvimento Participativo das Terras Altas (PUCD), no Paquistão, utilizou fotografias e slides para permitir que as mulheres participassem na identificação de soluções e na negociação de ações comuns para superar os problemas relacionados à conservação de recursos naturais.

Em alguns casos, as normas e valores que guiam o processo de construção de consenso estão baseados em processos e mecanismos costumeiros. De fato, a escolha de um método para se alcançar um acordo deve ser feita com base nos princípios de “uso, familiaridade, adequação cultural e aceitabilidade local”. No México, por exemplo, as estruturas de autoridade em comunidades indígenas estão construídas tendo como base os idosos e sobre um sistema de cargos, onde o ‘regidor’ cumpre com o papel tradicional de gestão de conflitos⁷⁹.

Os sistemas tradicionais de gestão de conflitos e tomada de decisões são construídos histórica e socialmente. Os sistemas tradicionais de regulação do acesso aos recursos territoriais e gestão de conflitos refletem, em uma perspectiva histórica, as múltiplas relações dinâmicas que existem entre os atores que vivem em uma área e os recursos territoriais.

Outro exemplo é o dos territórios Masai, onde outros atores (outros grupos étnicos, incluindo agricultores, caçadores e coletores) têm a permissão para viver e utilizar os recursos na área, “o que é um benefício para o intercâmbio de bens e serviços entre grupos sociais e sistemas de subsistência, porém, pode ser também uma fonte de conflitos em tempos de escassez (...). Os múltiplos e complexos intercâmbios de gado dão ao solo não só uma rica diversidade genética para o rebanho, mas também são uma estratégia social para lidar com as adversidades”⁸⁰.

Estes acordos na posse são muito relevantes devido à sua estratégia flexível para a resolução de problemas complexos como aqueles relacionados com o múltiplo acesso aos recursos naturais. Estes fazem parte dos sistemas de gestão que regulam as relações sociais e as estratégias ecológicas.

⁷⁸ Adaptado de: Rijsberman, ND em FAO (2002).

⁷⁹ Para mais detalhes sobre o sistema de cargos mexicano vide <http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota26.htm>

⁸⁰ Caso de estudo no. 12. *Globally important ingenious agricultural heritage systems* (AGLL), FAO Roma, 2002. <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4586E/y4586e13.htm>

O fato é que, em processos configurados, dependendo dos procedimentos locais costumeiros – os atores envolvidos podem controlar melhor as reuniões e antecipar seus resultados, o que afeta positivamente seu interesse e habilidade em participar. Todavia, em reuniões tradicionais as desigualdades locais podem entrar em jogo e serão mais difíceis de equilibrar.

Algumas vezes, as regras predefinidas não são suficientes para guiar o processo de tomada de decisões. 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.

6 Resultados do processo: o Pacto Social Territorial

Conforme ressaltado várias vezes ao longo deste documento, os resultados do processo de tomada de decisão podem ser diversos. Quando nos referimos à idéia de Pacto Social Territorial, não buscamos realçar o resultado contratual, mas sim, o fato de que a decisão tomada pelos atores é socialmente legítima e, portanto, abre caminho para a reativação do processo sobre novas e amplas questões. Por isso, quando se apoia um processo de diálogo, o centro de atenção não se refere tanto à decisão adotada, se esta enfoca as fraturas sociais mais enraizadas, mas sim, à busca de uma base comum para o acordo entre os atores, além da obtenção de confiança ao longo de processo. Isto pode formar a base de um diálogo renovado e construtivo sobre as problemáticas territoriais. Um breve resumo dos diferentes resultados do processo DTPN inclui o seguinte:

Primeiro, os atores devem acordar sobre atividades conjuntas, um plano ou estratégia de desenvolvimento, ou devem decidir sobre novas regras para gestão do território como um todo, ou apenas alguns aspectos do mesmo, por exemplo, recursos como a água.

Segundo, o processo deve aumentar a coesão social. Deve ser fortalecido o poder de negociação dos atores desfavorecidos e marginalizados, levando à diminuição de sua vulnerabilidade.

Terceiro, o processo gera resultados institucionais que esclarecem o papel e as responsabilidades dos atores, além de estabelecer novas regras do jogo e fortalecer as instituições e organizações locais.

Por outro lado, o processo DTPN, eventualmente, não pôde obter êxito ao estabelecer um processo de negociação, devido à falta de bases comuns para o diálogo entre os atores, ou porque os atores principais não podiam fazer parte do processo, devido às suas poucas capacidades ou falta de legitimidade. A necessidade de coordenar vários componentes do processo pode forçar a equipe facilitadora a “atrasar” algumas atividades e concentrar esforços em outras. No caso de Angola, por exemplo, por um lado se estimulou continuamente as discussões em âmbito nacional para a aprovação de uma lei de terras “atrasando-se”, todavia, o processo legislativo em si. Por outro lado se estimulou o aumento do trabalho comunitário, com informação e capacitação de OSCs, para a participação destas no diálogo. Uma das perguntas-chave da estratégia DTPN é como assegurar que a conscientização e as atividades de construção de capacidades dêem os frutos esperados, no tempo adequado, juntamente com o diálogo entre atores sobre as questões-chave para o desenvolvimento.

Ademais, pode dar-se o seguinte caso: ainda que os atores tenham entrado em diálogo, não se chegue a nenhum acordo sobre os temas específicos.

Em todos os casos anteriormente mencionados, a decadência de um processo dependerá dos problemas contingentes bem como estruturais. Ainda, se os atores são capazes de manter a direção do processo no sentido de alcançar seus objetivos consensuados, os obstáculos poderão até atrasar o processo, porém, serão superados oportunamente.

Conforme referido anteriormente, o Pacto Social Territorial pode resultar, entre outras coisas, na resolução de conflitos, em um plano de desenvolvimento territorial, na delimitação de fronteiras territoriais levando em consideração os direitos costumeiros, em uma nova legislação sobre a posse da terra. Adicionalmente, pode resultar na reforma e fortalecimento de instituições rurais, com a criação de organizações e fundos locais para atividades geradoras de renda.

O acordo alcançado como resultado do processo de negociação deve definir todos os pré-requisitos (por exemplo, recursos humanos, físicos, sociais e financeiros), instrumentos, papéis e responsabilidades necessários para a implementação do Pacto Social Territorial.

O monitoramento adequado e os mecanismos de avaliação devem ser utilizados para garantir a participação dos atores nos projetos e na sustentabilidade do processo de desenvolvimento territorial negociado.

O acordo deve estabelecer mecanismos para maximizar o uso dos recursos locais (humanos, naturais, financeiros, sociais e físicos) antes de mobilizar recursos externos.

Avaliação das atividades para implementar o acordo (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. Uma vez que se atinge um acordo sobre o tipo de atividades e projetos a desenvolver, as discussões entre os atores devem mover-se no sentido de cobrir todos os aspectos da fase de aplicação: verificação dos requerimentos, recursos e capacidades técnicas (gestão de fundos, bancos comunitários). A essa avaliação deve seguir-se a identificação das fontes de recursos necessários, de assistência técnica e de uma definição clara do papel de cada ator (ganhos, responsabilidades, direitos e relações). Todos esses aspectos formarão parte do acordo final.

Quando se conjugam diferentes formas de organização (novas formas de associação introduzidas e baseadas nas instituições locais), a conformidade do acordo segundo as lideranças locais e os códigos sociais de referência permitirão a melhor integração dos diferentes sistemas.

No Programa de Desenvolvimento Regional Baseado nas Comunidades do Iêmen, o processo de mudanças de uma liderança individual para uma institucional foi tênue, e não alterou nenhuma das estruturas sociais já existentes. Dessa forma, a hipótese de avaliação em que se estabelece uma relação de competência negativa entre a Junta Executiva das Organizações Comunitárias de Desenvolvimento e os líderes locais, políticos e códigos sociais de referência não representa evidência alguma e provou ser inválida. Isto pode se atribuir aos seguintes fatos:

Os líderes locais e os códigos tribais de referência foram os pontos de entrada do programa nas comunidades locais. Isto manteve estes líderes em uma posição sociocultural digna de respeito, comprovando as boas intenções do programa e conquistando a confiança e o apoio dos líderes;

Os líderes tribais estão representados nas Juntas Executivas (JEs) em 45% das Organizações Comunitárias de Desenvolvimento;

Em relação às fortes relações das famílias estendidas, os líderes tribais consideraram os membros de EBs como seus filhos, a quem deviam encorajar, apoiar e transferir experiências, assim como garantir créditos. Os líderes locais também prestaram consultoria em certas questões.

Como já detalhado na Fase 2, na implementação do pacto, os atores locais assim como os administradores do governo devem desenvolver capacidade organizacional e habilidades técnicas e empresariais (planejamento de gestão financeira). A construção e o fortalecimento das capacidades técnicas de todos os atores em desenvolvimento são uma condição necessária para assegurar que a descentralização não conduza a uma diminuição no apoio aos serviços e que, em virtude do

aumento das responsabilidades dos administradores locais, as funções descentralizadas possam ser levadas avante.

Ao mesmo tempo, a descentralização e a falta de engajamento do estado determinam a redefinição dos papéis dos altos níveis governamentais. No Marrocos, por exemplo, o papel de suporte técnico dos oficiais do governo foi, previamente, substituído pelo papel de guia e liderança. As atividades desenvolvidas para acostumá-los ao seu novo trabalho incluíram a conscientização e sensibilização, através de uma estratégia de “aprender fazendo”. O propósito era de sensibilizá-los com relação às consequências dos processos de mudança, e da necessidade de se adotar estratégias mais participativas nos planejamentos para a tomada de decisões.

Mobilização de recursos externos (recurso, provedor)

Em todas as etapas da formulação e ratificação 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 os recursos externos se fazem necessários, a identificação do recurso específico e dos fornecedores em potencial deve ser feita estimulando as formas de colaboração dentro da comunidade internacional (doadores, agências, ONGs internacionais,...) e promovendo sinergias.

A aplicação do acordo deve ser flexível e aberta para redirecionar os programas e ações, e desse 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.

Em muitos casos, o esquema de projetos tradicionais não permite o financiamento de atividades adicionais não contempladas no documento do projeto. Essa limitação não aceita projetos tradicionais para:

- aprender um com o outro,
- analisar os impactos indiretos e intangíveis,
- estabelecer vínculos com os níveis altos (ou mais baixos) do governo.

A forma como o trabalho foi conduzido em projetos tradicionais não permitiu que a equipe do projeto olhasse além dos resultados definidos pelo projeto, já que tais resultados são freqüentemente muito ambiciosos. Adicionalmente, o êxito dos projetos de gestão é freqüentemente medido por seus resultados visíveis, mais do que pelos resultados do processo.

Além de maximizar o uso dos recursos locais e mobilizar outros, serão necessários recursos suplementares, através da criação e gestão de créditos para atividades geradoras de ingressos.

Finalmente, é preciso desenvolver ações apropriadas tanto na construção de capacidades como na definição de regras adequadas, para assim equilibrar assimetrias nas capacidades organizativas de vários atores. Desse modo, os grupos mais organizados não poderão controlar as ações acordadas entre todos os grupos para a implementação do pacto.

O modelo RED-IFO81 destaca o risco de que as elites locais se oponham ao processo. Este risco é mais provável em situações em que as políticas centralizadas de distribuição dos recursos nutrem clientes do Estado que se encontram em uma situação ideal para controlar as atividades de desenvolvimento. Essas elites são as mais capazes de comunicar claramente suas necessidades em termos de projetos e programas, além de possuírem um nível de organização que lhes permite pressionar o Estado para obter uma boa parcela de verbas públicas, sem sequer levar em conta o desenvolvimento rural. O “clientelismo” conduz à captação de recursos institucionais e a uma solidariedade de fato entre o governo local e os grandes produtores, que são os únicos interlocutores com o Estado, e os únicos beneficiários de suas intervenções. Essa assimetria nos níveis de organização das populações rurais pode traduzir-se na captura de funções e recursos transferidos na descentralização por parte das elites locais, municipalidades e organizações mais poderosas.

Os quadros, no final deste tópico, ilustram diversos casos nos quais plataformas de negociação são estabelecidas, criando oportunidade de diálogo vertical e horizontal (Quadro: Brasil: Pacto Novo Cariri, Paraíba). Para a formulação e implementação conjunta de acordos legitimados socialmente (Quadro: Mesas de negociação no projeto PROMACIZO: arenas para o diálogo, formulação conjunta de projetos e sua implementação). São fornecidos, ainda, exemplos relativos ao acordo sobre a gestão de recursos territoriais na sub-bacia de San Carlo (Bolívia). O Quadro Bolívia: Sub-bacia de San Carlo, definição de propostas de curto e médio prazos para planejamento e gestão ilustra um exemplo de acordo para a gestão de recursos do território. A estrutura temporal, os recursos, as responsabilidades e o escopo dos pactos territoriais na Itália estão descritos a seguir (Quadro: Estudo de Caso: Ilustração do escopo dos pactos territoriais na Itália).

Quadro: Brasil: Pacto Novo Cariri, Paraíba

A região de Cariri está localizada no Estado brasileiro da Paraíba, no nordeste do país. O desenvolvimento de um Plano de Desenvolvimento nesta área é uma iniciativa do MDA-INCRA, e foi aprovada em 2001 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e por 14 chefes de governo da região de Cariri. O trabalho foi desenvolvido pela equipe técnica de especialistas da região, de diferentes instituições locais: INCRA, IBAMA, SEPLAN, SICTCT, EMPASA, EMATER e FETAG e, também, com a participação ativa dos atores sociais locais (administradores municipais, representantes de uniões, associações, produtores rurais, entre outros).

Cariri é uma das áreas mais desfavorecidas do Estado da Paraíba, e o principal objetivo do plano é fornecer subsídios para elaboração de políticas públicas. Aplicou-se um enfoque territorial. Na fase de planejamento, a estratégia adotada foi a identificação de quatro municipalidades (Cabaceiras, Coxixola, Camalaú e São Sebastião do Umbuzeiro), nas quais diagnósticos participativos foram desenvolvidos. Por meio desses diagnósticos, adquiriu-se uma visão inicial regional para mobilizar os atores sociais e construir capacidades da equipe técnica. Depois disso, desenvolveu-se uma avaliação rural participativa em outras municipalidades, a fim de melhorar a visão geral regional. Ao mesmo tempo, grupos de planejamento municipais foram estabelecidos para trabalhar, baseados nos resultados desses diferentes diagnósticos, com o propósito de criar as bases para o planejamento regional.

Na sequência desta primeira intervenção e sob a supervisão geral do SEBRAE, o Novo Pacto Cariri foi elaborado, com os seguintes objetivos:

- Reforçar as atividades produtivas locais, que produzam divisas e ocupação;
- Organizar diferentes segmentos produtivos em estruturas de associação;
- Capacitar os negociantes locais com habilidades técnicas e de gestão;
- Disseminar e implementar técnicas produtivas e organização do trabalho, de acordo com as condições climáticas (semi-árido) e organizações de produtores;
- Avaliar, fortalecer e apoiar a eficiência das cadeias tradicionais de produção, especialmente aquelas que têm potencialidades e representam oportunidades;
- Modernizar a gestão dos serviços públicos municipais e reforçar sua presença como agentes de desenvolvimento local;

⁸¹ Bonnal (1997).

- Desenvolver ações de avaliação e monitoramento orientadas à preservação, conservação e gestão ambiental;
- Promover atividades culturais, de artesanato, turismo e educação dentro da região, principalmente educação e cultura comercial.

Fonte: Entrevista com Paolo Groppo, Oficial SDAA.

Quadro Bolívia: Sub-bacia de San Carlos, definição de propostas de curto e médio prazos para planejamento e gestão

Através da implementação de um diagnóstico do território e dos atores, o Projeto Searpi/FAO procedeu a formulação de um grupo preliminar de hipóteses para um plano de desenvolvimento territorial para a sub-bacia de San Carlos, no Departamento de Santa Cruz, na Bolívia. Estas hipóteses foram examinadas na mesa de negociação, e incluíram três temas principais de planejamento a médio prazo:

1) Medidas de prevenção e gestão de riscos hidrogeológicos, através de mapas de conflitos nos quais o território foi dividido em quatro áreas, de acordo com o nível de risco: (i) áreas florestais, a serem preservadas sob um regime de serviços ecológicos; (ii) áreas afetadas por usos não sustentáveis, que requerem intervenções de conservação (principalmente relacionadas à produção agrícola e pecuária); (iii) áreas utilizadas de maneira sustentável; (iv) reservas.

2) Apoio das atividades conservativas agrícolas e pecuárias em áreas de uso inadequado da terra, principalmente intervenções agroflorestais tais como: transformação de áreas desflorestadas, trabalhadas com cultivos anuais, em terras para árvores frutíferas (através do cultivo de variedades adequadas e do uso de técnicas melhoradas de cultivo e gestão da terra), e plantação de árvores madeireiras e forragens em terras de pastoreio para obter uma melhor produção por meio da agrofloresta. Dessa forma, a introdução na área de sistemas produtivos e conservativos de agricultura e pecuária, conforme recomendado pelos técnicos, dependeu necessariamente de investimentos em: infra-estruturas básicas (por exemplo, instalações de sistemas elétricos trifásicos para sistemas de refrigeradores); serviços de extensão e assistência técnica (para ajudar os produtores na obtenção dos necessários conhecimentos técnicos e organizacionais, para a adoção de novas técnicas de produção e marketing); e a criação de sistemas de microcrédito para o fornecimento de pequenas quantias de crédito a pequenos empresários (essencial para famílias de média ou baixa renda, que desejem investir nos processos de mudança).

3) Diversificação das estratégias de subsistência ou fontes de renda, mediante o fortalecimento das atividades já existentes na área (por exemplo, produção avícola de média escala, produção de bicho-da-seda), ou da abertura de novas oportunidades (por exemplo, apicultura, viveiros de plantas florestais, treinamentos sobre mecanismos de carpintaria). Adicionalmente, este processo de diversificação deve estimular o mercado de trabalho local, criando novas oportunidades naqueles setores que não possuem os recursos necessários para começarem suas atividades próprias (o “humilde”). Finalmente, se concluiu que o aumento da disponibilidade de infra-estruturas, assistência técnica e créditos poderia contribuir para limitar a migração da população jovem à periferia de Santa Cruz.

A fim de garantir a continuidade das atividades e a mobilização social, um conjunto de atividades de curto prazo foi identificado. Tais atividades podem ser implementadas imediatamente, sendo que os recursos para tanto podem ser facilmente mobilizados, através da municipalidade, do Projeto Searpi/FAO, das organizações de produtores e dos produtores interessados.

Quadro: Mesas de negociação no projeto PROMACIZO: arenas para o diálogo, formulação conjunta de projetos e sua implementação

Através de reuniões e oficinas organizadas pelo projeto PROMACIZO, com vários atores territoriais, se reconstruiu de maneira conjunta a história das organizações dos atores, da transformação do ambiente, das mudanças ocorridas nos sistemas territoriais e dos conflitos. Com os atores envolvidos, se avaliaram os recursos e os pontos fortes e fracos. Durante as seis reuniões, nas quais os atores trabalharam conjuntamente, e estiveram presentes ONGs, OGs, representantes das organizações indígenas e organizações de agricultores, se abriu o diálogo sobre os cenários de desenvolvimento territorial desejados e possíveis para cada um dos atores. As estratégias foram delineadas para a prevenção, mitigação e compensação dos efeitos sociais e ambientais adversos dos sistemas de produção insustentáveis na região (por exemplo, cultivos ilícitos, pastagens extensivas em terras em repouso, entre outros) e, por último, chegou-se a acordos sobre as estratégias a serem adotadas.

Durante essas reuniões, desenvolveu-se um contínuo exercício de diálogo, consultoria e troca de informações. A equipe técnica PROMACIZO auxiliou o trabalho mediante o fornecimento de material cartográfico e fotográfico, dos resultados de um diagnóstico sobre a situação da área de Macizo, e com a articulação do diálogo entre as organizações da comunidade e as instituições.

Da mesma forma, alcançou-se um acordo sobre as áreas para articulação do diálogo sobre Ações e Processos, a seguir relatadas:

- Áreas estratégicas específicas como alvo de investimentos e apoio;
- Articulação do diálogo em âmbito regional, associado com a gestão do território, da terra e da vegetação, a fim de garantir a provisão de água e regular a demanda (geográfica, biofísica, temática, coordenação operacional e inter-institucional);
- Articulação do diálogo territorial sobre as cadeias produtivas e mercados locais de produtos obtidos por meio de sistemas produtivos sustentáveis (articulação temática e programática);
- Articulação do diálogo territorial associado com o zoneamento ambiental concertado (articulação ecológica, conectividade e continuidade de ecossistemas);
- Unidades integradas de gestão ambiental através de processos socioambientais (articulação operacional);
- Autodesenvolvimento como ponto de vista de participação comunitária e objetivo do programa.

Fonte:

Documentos do programa sobre preservação e reabilitação ambiental no Macizo Colombiano dentro da estrutura de Desenvolvimento Alternativo "Promacizo".

Quadro: Estudo de Caso: Ilustração do escopo dos pactos territoriais na Itália

Seguindo o princípio de subsidiariedade do Pacto Europeu de Autonomia Local, a Europa viu o surgimento de diferentes exemplos de planejamento e gestão de recursos humanos, nacionais e financeiros, desenvolvidos desde as bases, e acordados entre diferentes atores, tanto públicos como privados, mais ou menos interessados nos problemas dentro de um território. A este respeito, os pactos territoriais na França e os pactos territoriais sociais na Itália são exemplos de alianças sociais para o desenvolvimento local sustentável, levando em conta a diversidade territorial, assim como as expectativas e diferentes visões dos atores. Os pactos promovidos por órgãos e comunidades locais, assim como os atores, representantes de contratantes, trabalhadores privados, entre outros, levaram a um acordo final conjunto para a formulação e adoção de alternativas de desenvolvimento dentro de uma estrutura compreensível e coerente, incluindo a programação em termos administrativos mais altos.

Apresenta-se, a seguir, o alcance dos pactos territoriais sociais na Itália, com o propósito de entender seus objetivos, potencialidades e limites (as considerações que se fazem, referem-se aos pactos na região autônoma de Trento, no Nordeste da Itália).

Quais são os objetivos dos pactos territoriais sociais? Eles são a forma ideal para alcançar:

1. A programação descentralizada

Estes pactos mostram que uma estratégia descendente resulta inadequada para alcançar a sustentabilidade do planejamento/gestão do território. Eles permitem iniciar uma campanha para sensibilizar e aumentar o sentido de responsabilidade e a auto-estima das comunidades locais, que estão acostumadas a uma cultura de pedir mais do que propor. Neste sentido, se promoveu a coesão da comunidade e a seleção conjunta das intervenções no território, permitindo o surgimento de novos líderes locais. Esses são mais sensíveis às necessidades de desenvolvimento local, e os que formulam as demandas.

2. A programação negociada

Os pactos, como expressão das alianças locais, inicialmente, são conseguidos por meio de um processo de resolução de conflitos, confrontação e negociação, gerando a oportunidade de fortalecer ou criar boas relações baseadas na confiança. A coesão social deve ser o resultado final da criação de alianças entre grupos de atores e o processo de diálogo.

3. A programação integrada das intervenções (distribuição de bens e serviços socioeconômicos e ambientais):

Os pactos territoriais necessitam, juntamente com novos instrumentos normativos (por exemplo, as normas provinciais se transformaram de leis setoriais a instrumentos intersetoriais) de uma nova lógica de programação e um enfoque sistêmico.

Quais são as características dos pactos territoriais sociais?

Os pactos territoriais sociais são ferramentas de programação fornecidas às instâncias econômicas financeiras e ao planejamento urbano ambiental, tanto regional quanto nacional. Portanto, não são ferramentas de planejamento adicionais, mas sim, uma forma de melhorar e coordenar o funcionamento das normas existentes. Nesse sentido, não são procedimentos *ad hoc*, nem novas intervenções financeiras, mas sim, uma revitalização e um melhoramento das ferramentas de programação dos setores provinciais. Espera-se que os pactos economizem tempo e custos ao evitar os longos e burocráticos procedimentos administrativos. Essa ferramenta de negociação local permite definir políticas de desenvolvimento provincial que sejam mais sensíveis ao território e à sua diversidade, capazes de atrair e apoiar projetos em pequenas comunidades e empresas, além de medir o potencial do território. Isto tudo a fim de promover projetos e fornecer apoio a empresas para enfrentamento do mercado globalizado, enquanto se buscam alianças e acordos econômicos com outras regiões.

A pluralidade das entidades públicas e privadas que colaboram na resolução de problemas locais;

O território é visto como um sistema integrado social, ambiental e economicamente;

Os estudos de factibilidade se realizam dentro do território;

Não pode haver pactos se nem todas as partes estão envolvidas, ao menos em uma declaração de intenção relativa a futuras intervenções. Portanto, o pacto significa o “compromisso recíproco” sancionado por um contrato. A participação de todas as partes envolvidas e interessadas em alternativas de desenvolvimento e em mesas de negociação.

Fonte: Entrevista com a arquiteta Letizia Palagonia, especialista em Planejamento de Desenvolvimento Local, Província de Trento, Itália, 2002.

VI. Conclusão

O objetivo deste documento não é dar uma nova resposta a problemas preconcebidos, mas ajudar a inserir assistência técnica relacionada à produção agrícola, atividades para a geração local de renda ou o 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. Apoiam-se, ainda, os processos de tomada de decisões participativas e ascendentes, além do encorajamento ao diálogo social e parcerias entre atores dentro de um território.

O desenvolvimento rural é sustentável quando de acordo com a ecologia, viável economicamente, socialmente justo, culturalmente apropriado, humano e baseado em um entendimento real do sistema territorial⁸².

Essas dimensões da 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 no poder, as quais são determinadas por um desigual acesso e controle sobre recursos e informação, assim como capacidades desiguais.

O objetivo da estratégia DTPN é reduzir essas assimetrias ao apoiar um processo que busca a criação de acordos socialmente legítimos, envolvendo todos os atores, conduzindo-os ao compromisso e reconhecimento sobre o processo de desenvolvimento.

Reconstruir a confiança entre os atores é um meio e um fim para o processo DTPN, e se alcança ao se reduzir as assimetrias entre os atores, guiando-os a atividades de desenvolvimento territorial negociado.

A estratégia DTPN é o resultado de um diálogo iniciado no Serviço de Posse da Terra da FAO. Rapidamente envolveu o Serviço de Instituições Rurais e Participação, sendo que cada vez mais novos parceiros, de dentro e fora da FAO, se apresentam. Ainda que muitos comentários e sugestões recebidas tenham sido já incluídas no presente documento, existem muitas áreas relevantes à estratégia que praticamente não foram abordadas. Entre outras, podemos mencionar as áreas de comunicação para o desenvolvimento, sistemas de informação, dimensões de gênero no desenvolvimento, gestão de conflitos, gestão de água e terras. Acreditamos que as lições dessas áreas (e outras) podem, certamente, completar as idéias apresentadas neste documento.

Enfatizamos que, ao apresentar esta estratégia, nosso objetivo é de habilitar qualquer um para que possa fazer uso dessas idéias, adaptá-las às suas necessidades, por exemplo, específicos temas ou questões, para contextos regionais ou locais. Esperamos que, em retribuição, todos possam compartilhar experiências, lições e conclusões, para que possamos iniciar ou continuar discussões visando adaptar e complementar a estratégia DTPN, em vista de nossas diferentes especialidades.

Concluindo este documento, as páginas a seguir irão revisar alguns dos pontos mais importantes desenvolvidos detalhadamente nos capítulos anteriores. Em segundo lugar, proporcionaremos uma vista voltada aos requerimentos e desafios que devem ser considerados quando da implementação dessa estratégia. Por fim, apresentaremos uma série de questões para uma eventual reflexão.

⁸² Adaptado de: <http://www.fao.org/wssd/sard>

1 Revisando os pontos principais

Desenvolvimento socialmente legitimado: o Pacto Social Territorial

O Pacto Social Territorial (PST), formulado conjuntamente por várias comunidades e atores privados, pode compreender: atividades geradoras de renda, um esquema para a resolução de conflitos, um plano de desenvolvimento territorial ou um plano para uso e gestão de recursos naturais. Dependendo da escala e nível de negociação, também pode levar à formulação de uma nova lei, ou de um anexo à legislação sobre os direitos indígenas vigentes, o reconhecimento de posses tradicionais, a proteção ambiental, o acesso à terra ou, ainda, pode fortalecer e reformar as instituições rurais (por exemplo, organizações locais, fundos locais para atividades geradoras de ingressos).

As questões em jogo são geridas pela tomada de decisões em conjunto, e o resultado desse processo é, sendo assim, legitimado pelos atores envolvidos. Todavia, cumpre esclarecer que o processo não necessariamente resulta em um acordo formal, razão pela qual, eventualmente, um consenso é atingido apenas entre poucos atores. Mais precisamente, o processo de negociação visa apoiar os atores no desenvolvimento de conhecimentos e construção de mecanismos necessários para a tomada de decisões conjuntas. São essenciais, ainda, atividades concretas que façam a diferença econômica e financeira na subsistência das pessoas, a fim de criar um compromisso com o processo e assegurar a sustentabilidade do pacto celebrado e do processo decisório.

Renovar os vínculos sociais e criar confiança entre os atores

O processo busca renovar os vínculos sociais e reconstruir a confiança entre os atores que interagem em um território, tal como as relações entre o governo e a população. As diferentes atividades relativas à construção de capacidades descritas na Fase 2 do processo são essenciais para que os atores fortaleçam seu poder de negociação, e assim se reduzam as assimetrias de poder entre eles. Foi demonstrado como esses esforços, como componentes de um processo transparente, podem aumentar a coesão social entre todos os atores, e reduzir a vulnerabilidade dos atores desfavorecidos e marginalizados.

A confiança entre adversários é necessária para iniciar um processo de negociação, e resta fundamental já que o processo DTPN estimule o desenvolvimento sustentável no território. A confiança reduz os riscos dos investimentos e os custos de implementação, já que os atores estão mais propensos ao cumprimento quando existe um acordo consensual.⁸³

Adicionalmente ao fortalecimento do poder de negociação, os atores necessitam, também, ser confiantes em seus direitos e capacidades, de forma que, assim, possam ter voz ativa para defender seus interesses e necessidades. Ainda, o nível em que suas vozes podem influenciar o processo decisório depende do ambiente institucional que pode considerá-los ou não.

Ambiente institucional que conduza a iniciativas ascendentes

Ainda que na ausência de um Pacto Social Territorial final, que envolva todos os atores, o processo pode esclarecer os papéis e responsabilidades de alguns atores, e podem surgir novas regras do jogo. Também, as atividades de construção de capacidades podem melhorar o funcionamento das organizações locais e fortalecer vis-à-vis instituições locais em níveis mais altos.

Igualmente, o processo deve melhorar as capacidades dos sistemas de governo, estimular o diálogo horizontal e vertical, assim como desenvolver ou fortalecer mecanismos institucionais necessários. Tais processos e mecanismos habilitam o governo, setor privado e atores da sociedade civil para o trabalho conjunto para a realização de mudanças nas políticas, e adoção de ações para promover processos de tomada de decisões ascendentes.

⁸³ Esta discussão foi resumida em Deininger, Feder, Gordillo de Anda, Munro-Faure (2003) sobre temas de posse de terras.

As instituições podem formalizar a expectativa mútua por comportamentos cooperativos, permitir que se exerçam sanções pela não cooperação reduzindo, desse modo, os custos das transações individuais. As instituições sociais podem ser vistas como soluções inteligentes para problemas de confiança e má vontade na vida econômica, dado que podem tornar trapaças e outras artimanhas bastante caras.

Teoria de sistemas

É importante ressaltar a contribuição da teoria de sistemas para esta estratégia. Analisar um sistema territorial significa buscar as coerências nos acordos e as relações entre seus elementos.

Aplicar uma perspectiva histórica para analisar o território permite que se descubram ações, estratégias e tendências incoerentes com a evolução do sistema territorial, o que nos ajuda a entender se as ações adotadas para solucionar os interesses dos atores terão resultados sustentáveis.

Trabalhar nos desafios do desenvolvimento rural, de uma forma sistêmica e integrada, supera e meta orientada ao foco das intervenções clássicas. Também trata-se de vincular os processos de análise local (e seus resultados, por exemplo, o pacto social territorial) com os altos segmentos dos órgãos decisórios, a fim de garantir a participação de todos os atores no processo, a efetividade e a sustentabilidade das iniciativas de desenvolvimento regional, além de fortalecer o diálogo social.

O facilitador DTPN

Um elemento-chave para a estratégia DTPN é o papel do “facilitador”, desempenhado por qualquer apoio externo, com função tanto técnica quanto de facilitação. O facilitador deve desenvolver habilidades analíticas e adotar atitudes ação-pesquisa, a fim de desempenhar uma análise local de questões críticas, para formar um entendimento compreensivo dos problemas, sua relevância e impacto, bem como os riscos futuros conectados aos mesmos. É sua tarefa abrir a discussão, apoiar a organização da participação de atores sociais dentro e além do território, e criar elos entre a comunidade local e outros relevantes personagens-chave da área. Por fim, o facilitador promove o diálogo, parceria e ações conjuntas, e apoia os diferentes níveis institucionais para a implementação dos acordos negociados.

2 Requerimentos para implementação

A maior inovação desta estratégia para o desenvolvimento rural é o foco no estímulo e apoio ao diálogo dentro do território. O diálogo social, seja na resolução de conflitos, seja nos acordos sobre projetos de desenvolvimento territorial, é essencial para reconstruir a estrutura de um território, estabelecer sinergias dentro do sistema territorial e reconhecer todos os atores como promotores do desenvolvimento territorial, integrando a diversidade de suas estratégias.

O principal desafio é estimular um processo de aprendizagem, apoiando os atores rurais para que estes encontrem soluções para as problemáticas do desenvolvimento territorial. Não se trata de uma tarefa fácil assegurar que os atores alcancem as capacidades e os meios para influenciar estruturas de regulação políticas e institucionais e, assim, cheguem a uma melhor governabilidade local.

Tempo e recursos

Uma estratégia que visa trabalhar em múltiplos setores e de maneira sistêmica tem claras limitações ao definir os resultados tangíveis. Considerar a complexidade inerente dos processos de desenvolvimento significa buscar e estimular os resultados do diálogo e da mudança social. O desafio resultante de se aplicar esta estratégia em um projeto, determinando uma estrutura temporal adequada e os recursos humanos e financeiros necessários, requer a definição de indicadores

qualitativos para a avaliação das intervenções, que mostrem claramente os progressos atribuídos ao processo DTPN.

Capacitação dos atores para negociar

Facilitar um processo que permite aos atores negociar requer não só a transferência de habilidades e conhecimento, como também a criação de um ambiente propício. É também necessário o estabelecimento de um espaço de jogo equilibrado e, dessa forma, a consideração das relações de poder. A estratégia DTPN pode resultar em uma mudança no equilíbrio do poder, dando aos atores débeis mais possibilidades de manifestar suas necessidades e serem ouvidos.

Encontrando bases comuns

Como um resultado do diagnóstico e dos esforços paralelos para redução das assimetrias nas capacidades negociadoras dos atores, uma base comum será identificada, a partir da qual se iniciará a negociação. A multiplicidade e diversidade dos interesses dos atores são as bases de qualquer possibilidade de se chegar a um acordo para o diálogo entre os atores. Esta base comum pode ser encontrada em áreas em que os atores mantêm seus interesses básicos e observam os problemas de diferentes ângulos.

3 Requerimentos institucionais

Para garantir a integração dos processos territoriais em um contexto de governabilidade mais amplo e, como condição para planejamento conjunto, tomada de decisões e gestão no local é necessário construir um ambiente favorável para iniciativas de desenvolvimento ascendentes. A mudança social e a mudança nas relações de poder não se alcançam rapidamente; são processos em andamento que podem ser influenciados apenas parcialmente. Não obstante isso, o processo DTPN busca desempenhar um papel catalizador, ao influir sob o ambiente propício, integrando os seguintes elementos:

Um sistema político em que os direitos políticos, sociais, econômicos e culturais são respeitados, e as eleições são competitivas;
Uma estrutura de governo descentralizada, na qual os recursos e as competências estão distribuídos de acordo com o princípio da subsidiariedade, e os tomadores de decisões locais possuem poder sobre os recursos e, ainda assim, estão garantidas a contabilidade financeira e os prazos políticos;
A definição das regras legítimas que reconheçam os direitos humanos e os meios para defendê-los;
Regras formais e informais que garantem o acesso transparente à informação e ao conhecimento necessário para gerir os processos de desenvolvimento;
Reconhecer as organizações da sociedade civil e/ou os movimentos sociais que representam os interesses dos atores como aliados na teoria e nos esforços para o desenvolvimento;
A existência de direitos de consciência e níveis mínimos de formação legal;
As normas culturais e tradicionais estão abertas para incluir os atores desfavorecidos e marginalizados.

Institucionalizar o diálogo

A institucionalização é o processo mediante o qual as instituições e os procedimentos “adquirem valor e estabilidade”. As análises teóricas e empíricas demonstram que a estruturação institucional e a transferência de valores e normas melhoram a transformação dos conflitos, dependendo não tanto do estabelecimento de mecanismos efetivos de solução de problemas e arenas de negociação, mas sim, do estabelecimento de processos abertos e flexíveis.

Formalizar os mecanismos para o diálogo e negociação, indubitavelmente, pode ter suas vantagens. Como se mencionou anteriormente, reiterar o processo será menos caro. As regras estabelecidas podem ser suficientemente flexíveis, como para moldar-se a outras problemáticas e, dessa forma, poder dominar, eventualmente, os princípios democráticos da tomada de decisões locais territoriais. Também, em alguns casos, um reconhecimento formal pode fornecer o poder para atribuir direitos às pessoas locais, e esclarecer seus papéis e responsabilidades com relação ao uso e gestão dos recursos locais.

A formalização da ação coletiva, sugerida em muitos modelos participativos, irá clarificar os acordos locais. Apesar de reconhecer o caráter evolutivo das instituições, esses modelos tendem a mesclar os contextos histórico e social, ignorando dessa forma a complexidade do desenvolvimento institucional, as mudanças de importância e influências de acordo com as circunstâncias e o potencial ad hoc de diferentes acordos institucionais como apropriados e não necessariamente conforme as regras formais. Um modelo organizacional de participação (por exemplo, baseado em instituições formais) ignora o fato de que muitas interações entre as pessoas também acontecem fora de organizações formais, e que as interações do dia-a-dia podem ser mais importantes para se moldar a cooperação que as negociações públicas.

Institucionalizar o diálogo muitas vezes significa burocratizá-lo. Uma plataforma flexível de diálogo tem diversas vantagens: pode ser mais facilmente adaptada às mudanças ambientais; mais inclusiva para novos participantes; menor perigo de dar-se título de inclusivo a algo não inclusivo. Os acordos informais, especialmente aqueles que vêm crescendo historicamente, têm a vantagem de ser amplamente aceitos e respeitados, e de disponibilizar uma flexibilidade que as organizações formais não apresentam.

Pelo contrário, formalizar contém o risco da homogeneização dos procedimentos de tomada de decisões, com a correspondente perda de flexibilidade.

As estruturas legais formais podem não ser suficientemente flexíveis para permitir que outras normas e instituições não estejam de acordo com seus posicionamentos.

As instituições socialmente formuladas não são, necessariamente, “melhores” que as formais, já que muitas vezes mantêm e reproduzem configurações locais específicas de injustiça e exclusão. Todavia, o mero estabelecimento das instituições formais e a especificação de seus membros não necessariamente superam exclusão, subordinação e vulnerabilidade⁸⁴.

Aquisição do conhecimento e de habilidades

A aquisição da plataforma de diálogo e negociação ocorre quando os atores podem replicar o processo, adaptá-lo às mudanças ambientais, aplicá-lo em diferentes questões e encontrar soluções criativas para os problemas encontrados no caminho.

Para organizar, ser inovativo e criar um espaço autônomo, não é suficiente que atores se apropriem do processo – deve-se realizar uma mudança material em sua subsistência⁸⁵.

Entre as iniciativas para estimular a participação dos atores, é indubitável a capacidade do apoio externo para fornecer aos atores capacidades e conhecimentos que farão a diferença material para os mesmos (por exemplo, aumento de recursos disponíveis como geração de renda). Porém, estimular e mesmo obter o comprometimento dos atores para negociar e implementar um consenso é apenas uma parte do quadro. Já que participar custa muito, as pessoas necessitam de uma motivação, um “problema” importante o suficiente para envolvê-las, fazê-las participar e, finalmente, tomar parte no processo.

Perguntas que ajudam a determinar se o projeto ou o programa é exitoso para mudar a forma como as coisas são feitas:

Surgiu uma visão compartilhada e coerente entre os grupos de atores?

⁸⁴ Adaptado de Cleaver (2001).

⁸⁵ Adaptado de Peets, Watts, eds. (2004).

Quão comprometidos e seguros se encontram os atores para vencer os obstáculos, e até que ponto buscam superá-los?

Tomam parte ativa no processo os líderes e representantes reconhecidos?

Qual é a melhor relação entre tamanho, alcance e estrutura da plataforma para o diálogo, que permita aos atores gerir suas atividades em diferentes escalas e níveis, e entender o impacto dos processos macro em sua tomada de decisões?

O apoio externo cria dependências em termos de capacidades, liderança e recursos financeiros?

O processo debilita o Estado, outras instituições funcionais ou os mecanismos de tomada de decisões, ou seguramente os solidifica?

Formatted: Bullets and Numbering

Questões abertas

Este documento buscou abarcar uma ampla quantidade de problemáticas fundamentais para influenciar a mudança social em um território, sem a imposição de agendas ou idéias externas.

Destacou-se que a estratégia não se limita a um projeto, é necessário o uso de projetos e programas que façam o desenvolvimento territorial participativo e negociado acontecer.

Ao traduzi-lo em um contexto de projeto, é necessário encontrar indicadores de monitoramento e avaliação. Não houve tempo suficiente para se detalhar esta importante questão, porém se apresenta um breve resumo de por que estes indicadores são necessários:

Para melhorar a gestão e planejamento do projeto;

Para adaptar o processo, conduzindo-o em direção aos objetivos específicos do projeto ou programa;

Para fortalecer organizações e promover o aprendizado institucional;

Para dar retorno aos atores envolvidos;

Como uma importante dimensão de contabilidade para qualquer agência doadora;

Para informar a respeito de políticas, por exemplo, o impacto dos projetos e programas sobre as políticas e o contexto político⁸⁶.

Dentre os indicadores que podem ser utilizados para medir o progresso e seu sucesso incluem-se:

Mudanças de atitude, comunicação e relações;

Mudanças no comportamento das pessoas;

Satisfação do participante e demanda de mais atividades, por exemplo, busca de eventual envolvimento no processo;

Novos ou alterados acordos informais, convênios ou declarações;

Institucionalização, por exemplo, criação de novas instituições ou, talvez, um indicador melhor seria a criação e instituições efetivas;

Aumento das capacidades locais para o planejamento, liderança e tomada de decisões (quando estas capacidades locais são utilizadas, que contribuição se dá ao contexto político geral?)

Formatted: Bullets and Numbering

⁸⁶ Adaptado de Estrella, M. (2000)

Bibliografia

ANAYA and MACDONALD (1995): *Demarcating Indigenous Territories in Nicaragua: The Case of Awas Tingni*, Issue 19.3 Cultural survival

(<http://www.culturalsurvival.org/newpage/index.cfm>)

s

BASILE E., CECCHI C. (2001), *La trasformazione post-industriale delle campagne*, Rosenber & Sellier, Turin.

BONNAL, J. (1997): RED-IFO: an Analytical Model. Rural Development Division, FAO, Rome.

(<http://www.ciesin.org/decentralization/French/Tools/REDIFO.html>)

BONNAL, J., DOHRN, S. (2003): *Comprendre les processus de décentralisation*. FAO/ SDAR, Rome. Préparé pour le séminaire *Etendre les réseaux de coopération LEADER* à Sesimbra, Portugal, 22-23 May

BORRINI-FEYERBAND, G. (1997): Beyond Fences Seeking Social Sustainability in Conservation IUCN Switzerland

(http://www.iucn.org/themes/spg/beyond_fences/beyond_fences.html)

BOURQUE, R (1994): *Pour un approche réaliste de la négociation raisonnée dans le relations patronales - syndicales*, Supplément ECRITEAU VOL. 3, No 2, Special cahier.

(<http://www.tact.fse.ulaval.ca/ang/html/cp/strategies.htm>)

[CAMBREZY L.](#), [BONNEMAISON J.](#), [QUINTY-BOURGEOIS L.](#) (1999), *Le territoire lien ou frontière ?* Ed. L'harmattan, Coll. Géographie Et Cultures, Paris.

CERNEA, M. M. (1991): *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. 2nd Edition. New York: Oxford University Press for the World Bank

CHAMBERS, R. (1988). Sustainable rural livelihoods: a key strategy for people, environment and development. In: C. Conroy and M. Litvinoff (eds.), *The greening of aid*. Earthscan and IIED, London: 1-17

CHAMBERS R. (1993): *Challenging the Professions: Frontiers for Rural Development*. Intermediate Technology Publications, London

CHAMBERS R. (1997): *Whose Reality Counts?* London, ITDG

CHAMBERS R. (1999a): Relaxed and participatory appraisal notes on practical approaches and methods. Notes for participants in PRA familiarization workshops in the second half of 1999. Brighton, UK

CHEVALIER (2001): *Stakeholder Analysis and Natural Resource Management*, Carleton University, Canada (<http://www.carleton.ca/~jchevali/STAKEH2.html>)

CHUKWUDOZIE EZIGBALIKE I., M.T. RAKAI AND I.P. WILLIAMSON *Cultural Issues in Land Information Systems* (<http://www.fao.org/sd/LTdirect/LR96/EZIG.HTM>)

CLEAVER, F. (2001): Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: Cooke, B. and Kothari, U. (eds.) *Participation the new tyranny?* Zed Books, London

COLCHESTER, M., MACKAY, F., GRIFFITHS T. et NELSON, J. (2001): *A survey of indigenous land tenure*, FAO Rome
(http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Landrights/fao_land_tenure_report_dec01_eng.htm)

COLEMAN, J. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94 (supplement).

COUSINS, B. (1996): Conflict management for multiple resources users in pastoralist and agropastoralist contexts, *IDS Bulletin* Vol. 27 No 3

DEININGER, K, FEDER, G., GORDILLO DE ANDA, G., MUNRO-FAURE, P. (2003): Land policy to facilitate growth and poverty reduction, in: *Land Reform: Land Settlement and Cooperatives*, Special Edition, FAO, World Bank

DOHRN S. (2004), Strengthening local governance to improve the livelihoods of the poor. LSP points-of-view. *Participation, Policy and Local Governance (PPLG)*, NUMBER 1, FAO, Rome.

EADE (1997) *Capacity Building. An approach to People-Centred development*, Oxfam

EDMUNDS D. et WOLLENBERG E. (2002): *Disadvantaged Groups in multistakeholder negotiations*, CIFOR

Schmidt-Kallert, E. (2002): *A short introduction to micro-regional Planning*. FAO Sub-regional Office for Central and Eastern Europe, Budapest, Hungary.

ESTRELLA, M. (2000) *Learning from change: Issues and experiences in participatory monitoring and evaluation*. ITDG, London

FALS BORDA, O. (1988) *Knowledge as People's Power*, New Delhi.

FAO, CIRAD-SAR, IRAM CIEAPAC, SIC-Terroirs, (1995): *Les acteurs et leurs stratégies dans les projets de développement durable et participatif*. FAO, Rome.

FAO (1995a): *La comunicación: clave para el desarrollo humano*, FAO Rome

FAO (1997): *Assessing Local Resilience and Getting Roles Right in Collaborative Forest Management: Some current issues and a potential tool, with special reference to sub-Saharan Africa.*, in *Pluralism and Sustainable Forestry and Rural Development: Proceedings of an International Workshop*, Rome, 9 - 12 December, 1997.

FAO (1997a): *La Dynamique des Sociétés Rurales Face aux Projets Participatifs de Développement Rural: Réflexions et Propositions d'Action à Partir d'Expériences d'Afrique de l'Ouest*. FAO Rome
(<http://www.fao.org/docrep/V9860F/v9860f00.htm>)

FAO (1999): *Guidelines for Agrarian Systems Diagnosis* FAO Rome
(<http://www.fao.org/sd/LTdirect/LTre0010.htm>)

FAO (1999a): *Política y estrategia de la FAO para la cooperación con las organizaciones no gubernamentales y con las otras organizaciones de la sociedad civil*. FAO, Rome

FAO (2001): Workshop on gender-sensitive local planning. RAP PUBLICATION 2001/05. FAO REGIONAL OFFICE FOR ASIA AND THE PACIFIC, BANGKOK, Thailand

FAO (2001a): The inter-group resource book: A guide to building small farmer group associations and networks (http://www.fao.org/sd/2001/PE0701_en.htm)

FAO (2001b): *Participatory Communication and Adult learning for rural development* FAO Rome

FAO (2002): Community-based forest resource conflict management. A training package. Food And Agriculture Organization of The United Nations, Rome.

FAO (2003) Multilingual thesaurus on land tenure, FAO Rome

FAO (2003a) "People-centred approaches: A brief literature review and comparison of types." LSP Working Paper 5.

FAO (2003b): A Handbook for Trainers on Participatory Local Development The Panchayati Raj model in India (<http://www.fao.org/DOCREP/006/AD346E/ad346e00.htm>)

FISHER, R., and URY W.(1999), Getting to YES. Negotiating an agreement without giving in. Random House Business books. UK

FRANCESCHETTI et al. , (1999): Verso una nuova ruralità per le aree periurbane del sud del mondo, Report no. 4, Synthesis of the work of the University of Padua and FAO-SDAA

FUNEL, J. - M. (1999), *Mise en place de la démarche charte de territoire : fiches de cadrage DATAR-SCET* France
(http://www.etd.asso.fr/images/pdf/projets_methodologie/methodo_de_projets/12_societe_civile.pdf)

FUNTOWICZ S.O., RAVETZ J. R. (1994), The worth of a songbird: ecological economics as a post-normal science, *Ecological Economics*, 10, pp.197-207.

GIL-WHITE, F. J. (2003): Ultimatum game with an ethnicity manipulation: Results from Khovdiin Bulgan Sum, Mongolia. in: Henrich, J., Boyd, R., Bowles, S., Gintis, H., Fehr, E. and Camerer, C. (eds.) *Foundations of Human Sociality: Ethnography and Experiments in 15 small-scale societies*. Oxford, Oxford University Press.
(<http://webuser.bus.umich.edu/henrich/gamesvol/gilwhite.doc>)

GRINDLE M.S., (2000) *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore.

GRAY, B. (1989), *Collaboration: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Jossey-Bass Inc, San Francisco

GROPPO P. (2001), *Sistemas agrarios: hacia un nuevo enfoque territorial ?* Presentation at the Higuero Workshop, Venezuela

GROPPO, P., TOSELLI, P. (1997): Desde la ciudad al territorio: la nueva problemática periurbana, in *FAO Land Reform Bulletin* 1997/2.
(<http://www.fao.org/sd/LTdirect/LR972/w6728t03.htm>).

- D.L. IAQUINTA AND A.W. DRESCHER (2000), Defining the peri-urban: rural-urban linkages and institutional connections Land Reform Bulletin 2000/2 FAO Rome
(http://www.fao.org/DOCREP/003/X8050T/x8050t02.htm#P10_2282)
- JACOB, JEAN PIERRE (2002): *La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centreouest Burkina Faso)*, Working document, IRD Réfo France
- KEELEY, J. E. (2001) Influencing Policy Processes for Sustainable Livelihoods: strategies for change. Lessons for Change in Policy & Organisations, No. 2. Brighton: Institute of Development Studies
- LARDON S. & MOQUAY P. (1999-2000): *Modèles spatiaux pour le développement territorial*, Synthèse du Séminaire INRA-Cemagref-ENGREF. France
(<http://www.engref.fr/MSDT.doc>)
- LIGHTFOOT, C., RAMIREZ, R. and NOBLE, R. (1999): Putting the learning into participatory approaches: four dimensions to understand ISG. Montreal, Canada
(www.ids.ac.uk/eldis/isg/isg.html, see also <http://www.pdfforum.org/ramirez26.html>)
- LUSTHAUS, C ADRIEN, M. H., ANDERSON, G., CARDEN, F. and MONTALVÁN G. P. (2002) Organizational assessment: a framework for improving performance.
(http://web.idrc.ca/ev_en.php?ID=30161_201&ID2=DO_TOPIC)
- MAZOYER M. (1998): Pour lutter contre la faim : une nouvelle organisation des échanges mondiaux. Contribution à la Conférence interparlementaire Atteindre les objectifs du sommet mondial de l'alimentation par une stratégie de développement durable, Rome.
- MAZOYER M., ROUDART L. (1997): *Pourquoi une théorie des systèmes agraires ?*, Cahiers Agricultures, vol.6, n° 6, pp. 591-595.
- MOORE, C.; SANTOSA, M.A., (1995): Developing Appropriate Environmental Conflict Management Procedures in Indonesia, Issue 19.3 October 31, Cultural Survival,
(<http://www.culturalsurvival.org/publications/csq/index.cfm?id=19.3>)
- MUNDA G. (2002): "Social Multi-Criteria Evaluation" (SMCE): Methodological Foundations and Operational Consequences. European Journal of operational research.
- NASSIROU BAKO-ARIFARI (1997): Processus de décentralisation et pouvoirs traditionnels: les politiques rencontrées, FAO, Rome
- NORTH, D. C. (1994): Economic Performance Through Time. The American Economic Review, 84(No.3).
- OSTROM, E. (1992): Crafting institutions for self-governing irrigation systems. San Francisco: ICS Press (Institute for contemporary studies).
- PACHECO P. (1998): Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras de Bolivia. CIFOR/CEDLA/TIERRA Bolivia.
- PEETS, R. WATTS, M., eds. (2004): Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements. Routledge, London, 2nd Ed., p. 39

Project GCP/INT/542/BOL: Proyecto Inter-regional para la Participación en la Conservación y el Desarrollo de las Tierras Altas. Case study by Patrizio Warren

Project UNDP/FAO/TUN/92/001: Appui technique pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de la conservation des eaux et des sols
(<http://www.fao.org/ag/agl/fieldpro/tun028.htm>).

Project GCP/BIH/002/ITA Inventory of Post-War Situation of land Resources in Bosnia and Herzegovina

Project GCP/PHI/047/AUL *FAO Philippines-Australia Technical Support for Agrarian Reform and Rural Development*

PRUVOST GIRON, C. (2000): Limites administratives, limites historiques et limites perçues?. PhD thesis
(<http://www.ajei.org/downloads/ajcss/2000/pruvost.pdf>).

RAMIREZ, R. (2001): Analyse des interventions et gestion des conflits. In: Buckles, D. (2001) (ed.): Cultiver la paix. Conflits et collaboration dans la gestion des ressources naturelles. IDRC-CRDI, Canada.
(http://www.idrc.ca/acb/showdetl.cfm?&DID=6&Product_ID=596&CATID=15).

RAYNAUT CL., KOECHLIN J., BRASSET P., CHEUNG CH, STIGLIANO M. (1988): *Le développement rural de la région au village: analyser et comprendre la diversité*. GRID France

RIBOT, J. (2002): *Democratic Decentralization of Natural Resources*. World Resources Institute

TOMMASOLI M. (2001): *Lo sviluppo partecipativo*, ed. Carroccio, Italy

UN (1998): *World Urbanisation Prospects: the 1996 revision* (UN, No. E. 98. XIII.6, 1998)

WARREN P. (1998): Developing Participatory and integrated watershed management: a case study, FAO Rome

WARREN P. (2000): Ordenamiento Territorial municipal: Una experiencia en el oriente boliviano. Case study, SDAA-FAO, Rome

WARREN P. (2001): *Survey at-a-distance on Assessment of Stakeholder Participation*. FAO, Rome

WEBER (1995): *Economie et société*, Ed. Plon France