

# Desenvolvimento rural sustentável, planejamento e participação

## **Patrícia Cartes Patrício**

Doutoranda em Agronomia pela UFPEL  
Cooperada da Ambiens Sociedade Cooperativa  
e-mail: patricia@coopere.net

## **João Carlos Costa Gomes**

Doutor em Agronomia pela Universidad de Córdoba Espanha (1999)  
Orientador e Professor do Corpo Permanente da Pós Graduação em Sistemas de Produção  
Agrícola Familiar da UFPEL  
Chefe Adjunto de Transferência de Tecnologia – Embrapa Clima Temperado  
e-mail: costa.gomes@cpact.embrapa.br

## **Resumo**

O presente artigo discorre sobre o desenvolvimento rural sustentável, na perspectiva de construção de um processo de planejamento participativo. Parte-se da constatação de que os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos, em sua maioria, se afastam das suas propostas iniciais tendo como justificativa a necessidade de ação em uma realidade específica. Isso ocorre em função de os planos serem elaborados sem a devida participação dos principais interessados, os agricultores assentados, o que, como produto, resulta um plano carente de apropriação pelos atores protagonistas distanciando-os de um efetivo processo de Desenvolvimento Rural Sustentável.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento rural sustentável, planos de desenvolvimento sustentável de assentamentos, planejamento participativo, participação.

## **Resumen**

### **Desarrollo rural sostenible, planificación y participación**

Este artículo aborda el desarrollo rural sostenible, con miras a la construcción de un proceso de planificación participativa. Se inicia con la observación de que el Desarrollo Sostenible Planes para los Asentamientos, en su mayoría se apartan de sus propuestas iniciales que tienen que justificar la necesidad de actuar en una realidad concreta. Esto se debe a los planes están elaborados sin la participación adecuada de los principales interesados, los agricultores colonos, que, como un producto, que resulta un plan que carece de una clara propiedad de los actores clave de distanciamiento de un proceso efectivo para el Desarrollo Rural Sostenible.

**Palabras-clave:** Desarrollo rural sostenible, planes sostenibles de desarrollo de los asentamientos, planificación participativa, participación.

## **Abstract**

### **Sustainable rural development, planning and participation**

This article discusses the sustainable rural development with a view to building a participatory planning process. It starts with the observation that the Sustainable Development Plans for Settlements, mostly deviate from its initial proposals having to justify

the need for action in a specific reality. This is due to the plans are drawn up without proper participation of key stakeholders, farmers settled, which, as a product, a plan lacking clear ownership by key actors distancing them from an effective process for sustainable rural development.

**Keywords:** Sustainable rural development, sustainable development plans settlements, participatory planning, participation.

## Introdução

*A democracia moderna pressupõe a existência de divergências e conflitos de interesses entre as partes envolvidas em uma negociação e as situações de confronto não podem ser identificadas como anomalias do processo, mas como elementos intrínsecos da pluralidade de interesses. (STROH, 1992).*

O presente trabalho tem por objetivo discorrer sobre os conceitos e os conflitos envolvidos nos termos Desenvolvimento Rural Sustentável, Processos e Metodologias de Planejamento Participativo e sua prática, na perspectiva dos Planos de Desenvolvimento Sustentável de Assentamentos – PDAs.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA demanda dos assentamentos de reforma agrária a elaboração de um documento orientador do processo de organização social e produtiva dos projetos de assentamento, o PDA. Nesse documento deve ser possível a visualização da representação dos meios: físico, social e econômico da área a ser ocupada pelos assentados da reforma agrária. Por concepção, deve ser produto de uma construção coletiva dos assentados que serão os beneficiários; é o marco do início do processo de desenvolvimento do assentamento, constitui-se, portanto, uma ferramenta de planejamento para os Projetos de Assentamentos (PA).

É por meio do PDA que se organiza o uso do espaço, com indicação das vias de acesso, infraestrutura a serem instaladas, áreas comunitárias, de reserva legal e de preservação permanente, para moradia e produção. O PDA ainda descreve as atividades produtivas a serem desenvolvidas no assentamento, as ações necessárias à recuperação e à preservação do meio ambiente, os programas sociais e de infraestrutura básica. Toda a elaboração do plano deve contar com a participação das famílias assentadas (INCRA, 2010).

O PDA é um instrumento de vital importância, pois tem como produto estudos que fundamentam a realização dos projetos técnicos e das atividades a serem planejadas e executadas nas áreas de assentamento. Tornando-se, assim, uma peça fundamental ao monitoramento e à avaliação dessas ações, as quais devem ser articuladas com o processo econômico local e com formas de organização social e política. Ele dessa forma, é o fio condutor para distribuição justa e igualitária de políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e a diminuição das desigualdades no campo.

Para a elaboração do PDA há um roteiro básico (Anexo II da Norma de Execução/INCRA/Nº02/2001, revogada pela NE Nº39/2004) que reúne os elementos essenciais à construção de planos de desenvolvimento para os projetos de assentamento em áreas de reforma agrária. O roteiro prevê que haja uma rigorosa observância à diversidade de casos compreendida pelos diferentes biomas existentes, com ênfase para os aspectos sociais, econômicos, culturais e ambientais da área em estudo.

Nesse roteiro são previstas ações e orientações quanto à metodologia a ser utilizada na elaboração do PDA, e orienta que esta deva ser participativa e que os assentados sejam colocados como protagonistas no processo de elaboração e execução do plano. Orienta, ainda, em relação às informações gerais que este deve conter quanto a: (i) caracterização do projeto de assentamento; (ii) informações a serem apresentadas no diagnóstico relativas

à área de influência do projeto de assentamento; (iii) diagnóstico do projeto de assentamento; e (iv) plano de ação para o desenvolvimento do projeto de assentamento.

As metodologias utilizadas para elaboração dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos em sua maioria são métodos como o Diagnóstico Rápido Participativo – DRP e suas variadas técnicas. Essas técnicas prevêm a participação do público alvo, porém em si não garante a sua efetiva participação, pois, quem estabelece o grau de participação é a equipe técnica que irá conduzir o processo de elaboração do plano. Cabe lembrar que o DRP é um instrumento para a fase de diagnóstico, ou seja, a parte inicial de processos de planejamento. Porém em alguns casos há uma supervalorização da fase do diagnóstico em detrimento das etapas de elaboração de propostas e plano de ação, os quais são objetivo fim de qualquer plano.

Mesmo com as orientações do roteiro prevendo a participação dos assentados como protagonistas, a metodologia utilizada para a elaboração dos PDAs fica a critério da equipe que irá desenvolver o trabalho. Observa-se que as metodologias utilizadas, as quais deveriam contemplar a plena participação, acabam por acolher até mesmo elaboração técnica sem a participação efetiva dos assentados, os quais, muitas vezes, são reunidos apenas no início do processo de elaboração do plano e no final para demonstração do conteúdo do documento. Para relegar a participação a um plano secundário, as justificativas apoiam-se em aspectos como: tempo curto para elaboração do PDA; vinculação desse documento à liberação de créditos; e a diversidade cultural que caracteriza o grupo de agricultores assentados.

Independente do método utilizado verifica-se que o planejamento não tem sido assimilado pelos assentados, o que mostra que esses PDAs com o tempo perdem seu caráter e proposta de condução a um processo de desenvolvimento com sustentabilidade. Esse procedimento se reflete diretamente no sucesso ou não dos assentamentos. Diante disso, essa perda da proposta de sustentabilidade se caracteriza em uma fragilidade nas ações da política de reforma agrária.

Além da escolha da metodologia de planejamento participativo, entende-se que o processo participativo a ser assumido se torna de vital importância para a condução dos assentamentos à proposta de desenvolvimento sustentável almejada.

Tal realidade aponta para a necessidade de se identificar alternativas que propiciem a superação dos problemas econômicos, sociais e ambientais gerados pelos processos produtivos atuais. Demonstra, ainda, a indispensabilidade de trabalhos orientados por metodologias de planejamento que facilitem a compreensão e a ação sobre as questões ambientais e produtivas, por meio “da transformação e enriquecimento de conceitos teóricos e práticos interdisciplinares e indicadores de processos, importantes para conduzir, normatizar e avaliar uma prática de planejamento para o manejo integrado dos recursos naturais” (LEFF, 2006).

O recorte temático proposto neste artigo tem como ponto de partida uma reflexão sobre o desenvolvimento rural sustentável, cuja efetivação não pode prescindir do planejamento, aqui em específico do planejamento participativo.

## **Desenvolvimento sustentável**

O termo “desenvolvimento sustentável” tem suas origens a partir da conferência de Estocolmo em 1972 que foi precedida no período por diversas reuniões pelo mundo. Essas reuniões geraram inúmeros trabalhos e relatórios dentre eles o Relatório de Founex, o qual discute o binômio meio ambiente x desenvolvimento, traçando uma visão intermediária entre duas vertentes, a abordagem reducionista do ecologismo intransigente e do economicismo estreito e rigoroso (SACHS, 1993).

Ignacy Sachs estabelece os princípios básicos dessa nova visão de política de desenvolvimento, resgata o termo *ecodesenvolvimento*, que fora introduzido por Maurice Strong em 1972, e o difunde amplamente a partir de 1974 (MONTIBELLER-FILHO, 2008). Nesses princípios básicos, ele integra aspectos que deveriam orientar os caminhos para o

desenvolvimento, os quais seriam: a satisfação das necessidades básicas; a solidariedade com as gerações futuras; a participação da população envolvida; a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e programas de educação.

Para Sachs (1997), o ecodesenvolvimento integra diversos aspectos, não se limitando a aspectos estritamente ambientais. Esse conceito incorpora, além do econômico, o social e o ambiental na busca do verdadeiro desenvolvimento, e desses conceitos e discussões iniciais o autor formula uma nova proposta de desenvolvimento, o “desenvolvimento sustentável”. Surge então o tripé do desenvolvimento sustentável descrito na frase hoje proclamada mundialmente: “O desenvolvimento deve ser socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente correto” para ser considerado sustentável.

O termo desenvolvimento sustentável se estabelece e difunde com os debates divulgados pelo Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum – publicado em 1987. Este relatório reconhece oficialmente que o meio ambiente é definitivamente o limitante ao crescimento e foi então dado um lado “verde” para a proposta de desenvolvimento estabelecida até então.

Somente uma década mais tarde o conceito de desenvolvimento sustentável é amplamente disseminado e reconhecido nos cenários políticos. Precisamente com o advento da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92, a qual apresenta como um dos mais importantes produtos a Agenda 21, que consiste em um plano de ação elaborado com base nos objetivos do desenvolvimento sustentável.

Em 2002, a Organização das Nações Unidas (ONU) buscou avaliar os avanços dos países comprometidos na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92 com o desenvolvimento sustentável, organizando a “Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável” em Johannesburg, África do Sul. Esse evento demonstrou que ainda não estávamos prontos, que os interesses comerciais e econômicos continuavam se sobrepondo aos direitos humanos e à preservação ambiental, ou seja, que ainda prevaleciam os interesses individuais de países ou blocos de países (CAMARGO, 2007).

## **Desenvolvimento rural sustentável**

Para se fundamentar a relação humanidade/natureza com propostas de desenvolvimento socioeconômico há que se prever um caminho de transição para, em longo prazo, minimizar o esgotamento dos recursos não renováveis e reorientar o aproveitamento dos recursos renováveis. Assim, poder-se-á garantir um desenvolvimento econômico, cujo produto terá uma utilização social justa, aliada a uma preocupação ecologicamente consciente e sustentável. Nesse sentido, há que se trabalhar para levar o maior número de comunidades a se educarem e se organizarem, tendo em vista a valorização e o uso dos recursos do ecossistema no qual elas estejam inseridas, para que assim possam vir a atender as suas necessidades fundamentais, sem o comprometimento do meio natural.

Ao tratar o tema desenvolvimento sustentável não se pode deixar de fora a discussão de produção e consumo, já que a lógica mundial hoje se caracteriza por produção e consumo sempre crescentes, tendo como resultado o esgotamento e a contaminação dos recursos naturais, criação de abismos sociais entre as nações, bem como dentro delas.

Diante de tal cenário é de se imaginar que mudanças na produção e consumo, englobando sistemas produtivos, tipos de tecnologias, mercado e modos de vida, podem levar a mudanças das estruturas socioeconômicas e político-institucionais. Em relação a um novo padrão ambiental, que se possa chamar de sustentável, este deverá ser baseado na produção e consumo trabalhados, tendo-se em mente: (i) uma nova racionalidade para o uso dos recursos naturais e humanos buscando uma valorização da cultura local; (ii) diversidade buscando melhorar o aproveitamento das potencialidades naturais e humanas de cada lugar com a valorização das peculiaridades locais/regionais; e (iii) a

descentralização, ou seja, a ocupação espacial diferenciada baseada nas decisões de quem ocupa o espaço (BECKER, 1996).

Diante do exposto, pode-se considerar que o âmbito local é o espaço privilegiado para se atingir um Desenvolvimento Rural Sustentável com racionalidade. Isto porque as ações que levarão a esse desenvolvimento serão respostas da comunidade local aos problemas vividos e as soluções que ela irá apresentar para os seus problemas de produção, consumo, ocupação do espaço e aproveitamento local de suas potencialidades naturais e humanas. SACHS (1997) apresenta uma abordagem da importância do empoderamento das comunidades locais e o reconhecimento de suas iniciativas para o desenvolvimento dentro de comunidades rurais.

É certo que o ser humano é um fator de transformação, tanto dos ecossistemas como das estruturas econômicas, socioculturais e políticas, ou seja, que ele é um agente antrópico, modificador da paisagem de seu espaço de vivência. Por isso, é necessário basear as suas ações em formas de desenvolvimento que busquem harmonizar os critérios de sustentabilidade social, econômica, ecológica, cultural e geográfica.

Tendo presente tal pressuposto, entende-se que a agroecologia é um caminho para orientar o desenvolvimento na agricultura (em nível de nichos isolados) de forma harmoniosa, por ter suas bases em princípios de sustentabilidade ecológicos, sociais, culturais, espaciais e econômicos, os quais permitem inter-relacionar todos esses princípios com eficiência.

Segundo SACHS (1993), as dimensões fundamentais para um desenvolvimento sustentável, entendendo que se aplicam perfeitamente para o desenvolvimento rural sustentável, são basicamente:

**Dimensão ecológica:** o objetivo principal seria melhorar a qualidade do meio ambiente e a preservação das fontes de recursos energéticos e naturais. Para tanto, seria primordial que as atividades se realizassem com vistas a: (i) produção com respeito aos ciclos ecológicos dos ecossistemas; (ii) prudência no uso de recursos não renováveis; (iii) prioridade à produção de biomassa e ao uso de insumos naturais renováveis; (iv) redução do uso/consumo de energia e sua conservação; (v) uso de tecnologias e processos produtivos de baixo índice de resíduos e de forma geral, com os devidos cuidados ambientais.

**Dimensão espacial ou geográfica:** o objetivo principal seria evitar excessos de aglomerações. Para tanto, seria necessário: (i) desconcentração espacial de atividades; (ii) descentralização e democratização local e regional do poder; e (iii) relação cidade-campo equilibrada.

**Dimensão social:** o objetivo principal, embora não único, seria a redução das desigualdades sociais. Tal dimensão estaria envolvida com atividades que visassem à: (i) criação de postos de trabalho que permitam renda individual adequada à melhor condição de vida e melhor qualificação profissional; e (ii) produção de bens dirigida, prioritariamente, às necessidades básicas sociais.

**Dimensão cultural:** o objetivo principal é evitar conflitos culturais. Para tal dimensão as soluções para o desenvolvimento devem: (i) ser adaptadas a cada ecossistema; e (ii) respeitar a formação cultural comunitária.

**Dimensão econômica:** o principal objetivo é o aumento da produção e da riqueza social sem dependência externa. Para tanto, tal dimensão necessitaria de: (i) fluxo permanente de investimentos públicos e privados, estes últimos com especial destaque para o cooperativismo; (ii) manejo eficiente dos recursos; (iii) absorção, pelas empresas, dos custos ambientais; e (iv) endogeneização, ou seja, contar com suas próprias forças.

Essas dimensões apresentadas por Sachs são básicas quando se tem em mente ou se pretende indicar conceitos de sustentabilidade para qualquer tipo de proposta de desenvolvimento, quando essa visa melhorar as condições de vida das comunidades humanas e, ao mesmo tempo, respeitar os limites da capacidade dos ecossistemas.

Sachs (1993) salienta ainda que ao planejarmos o desenvolvimento de uma sociedade/comunidade com vistas em uma proposta de sustentabilidade há que se considerar todas as dimensões apresentadas acima de forma integrada.

Logo, o desenvolvimento rural sustentável deve ser baseado em um planejamento participativo cujas diretrizes se orientem por respeito: ao potencial produtivo dos sistemas ecológicos; ao uso e ocupação do espaço; à produção de bens dirigida às necessidades básicas sociais; aos valores culturais; e a uma produção de riqueza social com foco em uma gestão participativa das comunidades para um desenvolvimento endógeno autodeterminado.

Para se atingir esse desenvolvimento sustentável pretendido há que se elaborar um planejamento de médio e longo prazo.

## Planejamento e processos participativos

A organização do espaço sempre foi uma premissa para grupos de pessoas que se propõem a viver em estado gregário, sob objetivos e normas comuns, e essa disposição e necessidade podem ser notadas desde a Antiguidade, quando já se observavam formas primitivas de planejamento (SANTOS, 2004), com vistas a garantir o futuro.

Ao longo do Tempo, as sociedades e organizações comunitárias estiveram voltadas a estabelecer condições básicas para seu usufruto e bem-estar, o que lhes demandava a necessidade de pensar sobre o planejamento do espaço em que se encontravam. Surgia, assim, a noção de que é possível antever com clareza alguns eventos que acontecerão, porque estão sob controle são consequências previsíveis de atos e decisões passadas ou estão dentro de um calendário de acontecimentos regulares.

Assim, seja o futuro previsível ou incerto, as comunidades, organizações ou associações precisam se preparar para enfrentá-lo, visando assumir os riscos certos e aproveitar as oportunidades que ele, futuro, oferece. É este processo de preparar as ações e o próprio futuro que se chama *planejamento*.

Planejar é estabelecer um processo racional de definição de objetivos determinando: (i) formas, ações e instrumentos, que são os meios; e (ii) modos de organização, que são os métodos para atingi-los de forma eficiente e eficaz. Neste processo não se pode admitir qualquer meio para atingir os fins estabelecidos.

Planejar consiste em tomar decisões antecipadamente e apresenta três finalidades principais: antecipação a situações previsíveis, predeterminação de acontecimentos e preservação da lógica entre eventos. Por isso, ao realizar seu planejamento, comunidade, organização ou associação deve buscar manter o controle sobre seu próprio futuro não o deixando ao acaso. O planejamento procura definir um caminho a ser seguido para evitar surpresas garantindo a permanência das decisões, equilíbrio, melhor desempenho e o otimismo do grupo (FARIA, 1996).

Vale ressaltar que até o fim da década de 1970, o resultado do processo de planejamento, ou seja, o Plano costumava ser feito sem a participação popular como forma de garantir o cumprimento de seus objetivos de desenvolvimento econômico. Ele era entendido como responsabilidade do governo.

A partir de meados da década de 1980 tem início no Brasil um processo de redemocratização, momento no qual o termo e o conceito “participação” ganharam magnitude em todos os setores, bem como nos processos de planejamento, e passaram a ser comum em textos, projetos e debates.

O desenvolvimento de um processo de planejamento participativo prevê a interação interdisciplinar e entre diversos setores, facilitando o surgimento de soluções criativas e adequadas à realidade dos atores envolvidos no processo.

Para Bustelo (*apud* GANDIN, 2001), o planejamento participativo se estabelece como, prática e teoricamente, para responder às necessidades do “planejamento social” de órgãos governamentais, instituições (partidos políticos, sindicatos, igrejas, escolas, ONGs), movimentos e grupos criados para contribuir com a construção da sociedade ou que tenham escolhido isso no decorrer de sua existência.

No que se refere ao processo de planejamento participativo para o desenvolvimento rural sustentável, este deve ser proposto dentro de uma lógica que visa orientar e promover

a transformação multidimensional do espaço utilizado como unidade de ação em um período de tempo maior do que uma década. E esse perfil temporal surge por definição própria do desenvolvimento sustentável e pelo tempo necessário para o amadurecimento de que necessitam os processos produtivos, organizativos e políticos de transformação (SEPÚLVEDA, 2005).

O enfoque participativo do planejamento implica uma ampla e permanente inclusão dos atores locais e não locais considerados estratégicos para a construção do processo de planejamento participativo.

## Participação

Dentro da lógica do desenvolvimento, local sustentável, o processo participativo ganha uma importância vital, pois a sustentabilidade do desenvolvimento pretendido somente será garantida se a participação social ocorrer efetivamente. Mas o que vem a ser participação social? E como ela ocorre?

A participação social pode ser entendida como sendo condição intrínseca à atividade social consciente dos indivíduos, própria da consciência pessoal e em favor do próprio indivíduo e de sua coletividade; ela pode ser considerada a condição para o desenvolvimento pessoal. A participação social está relacionada ao comportamento pessoal voltado para a atividade coletiva e solidária visando à superação dos problemas sociais e humanos. Participação é, portanto, uma forma de exercer direitos políticos e sociais, os quais são garantidos pela Constituição.

A participação política caracteriza-se pelas ações coletivas ou individuais, de apoio ou de pressão, que são direcionadas a selecionar governos e a influenciar as decisões tomadas por eles. Trata-se de uma participação ativa dos cidadãos nos processos políticos, sociais e comunitários, e tem como objetivo influenciar as decisões que contemplem os interesses coletivos e o exercício da cidadania (AMORIN, 2007).

Existem várias possibilidades de participação, as quais são caracterizadas pelos tipos e níveis de participação dos atores envolvidos. Segundo Gandin (2001), a participação pode ser exercida em três níveis. O primeiro nível é o da colaboração, praticado com maior frequência hoje, em que participantes são chamados para colaborar com ideias, apoio, trabalho, mas o processo serve apenas para legitimar decisões tomadas pelos detentores de poder. O segundo nível é o chamado nível de decisão, em que algumas questões são levadas a grupos, ou às plenárias para que esses decidam. Já o terceiro nível é o chamado de construção em conjunto, é a prática mais rara de se ver em ação. Acontece quando ocorre a participação ampla e ativa dos cidadãos nos processos políticos, sociais ou comunitários e tem como objetivo influenciar as decisões que contemplem os interesses coletivos.

Para Boef; Pinheiro (2007), existem vários tipos de participação, os quais podem ser: a) passiva: quando o processo serve apenas para informar algo já estabelecido, ou seja, quando uma comunidade recebe informações sobre determinado assunto e suas respostas e opiniões não serão consideradas; b) participação tendo como resultado a transferência de informação: a comunidade é apenas objeto de pesquisa repassando informações, por meio de respostas a questionários, entrevistas não tendo oportunidade de influenciar os resultados encontrados durante o planejamento; c) participação funcional: a comunidade encontra-se organizada em grupos para debates de objetivos predeterminados relacionados ao planejamento; d) participação interativa: a comunidade participa de todo o processo de planejamento, da análise em comum, que orienta os planos de ação, a montagem de grupos locais ou os ajustes nos existente; e) automobilização: a comunidade toda se torna o agente de mobilização, participa tomando iniciativa independente das instituições externas para o sistema de troca de conhecimentos, informações e riquezas.

Na participação interativa a interdisciplinariedade torna-se parte do processo. Nela as metodologias utilizadas buscam perspectivas múltiplas e fazem uso sistemático de processos que salientam a importância da aprendizagem dos grupos e influenciam a

participação destes na tomada de decisão, dando assim às pessoas um papel importante na manutenção e na evolução das estruturas e práticas criadas. Já na automobilização, a participação passa a ser intrínseca à comunidade torna-se, efetivamente, emancipatória e caracteriza o exercício de cidadania.

Percebe-se certa proximidade entre os níveis de participação apresentados por Gandin (2001) e os tipos de participação apresentados por Boef; Pinheiro (2007). Para eles, fica claro que as nuances de participação e a escolha do tipo de participação vai demonstrar a intenção do grupo que está liderando o processo de planejamento no desenvolvimento. Porém o que mais se pratica entre as organizações é a participação denominada por Gandin de “primeiro nível” e por Boef; Pinheiro como “passiva”, nas quais os participantes são chamados a colaborar com ideias, apoio, trabalho, mas o processo serve apenas para legitimar decisões tomadas pelos detentores de poder.

Diante da importância da participação em processos de construção de proposta de futuro, e da fragilidade dos tipos e níveis de participação que se pode praticar, e tendo o entendimento de que a escolha do tipo e o nível de participação dependem do interesse de quem conduz o processo participativo, surge a questão: “Como garantir que ela, participação, ocorra conforme o terceiro nível, chamado de construção em conjunto por Gandin (2001), ou os tipos de participação descritos por Boef; Pinheiro (2007), como a participação interativa ou a automobilização e se torna efetivamente emancipatória e um exercício de cidadania?”

Aprofundando a reflexão sobre a questão acima, Demo (2001) apresenta a participação como sendo uma conquista, pois ele entende que o espaço de participação precisa ser conquistado e que todos os processos participativos efetivos tendem a ser lentos.

Quando Demo (2001) declara que “participação é uma conquista”, ele busca tirar do conceito de participação o tom vago, para nos mostrar que é um processo. Assim, a participação é em essência autopromoção e existe como conquista processual. Demo salienta ainda que não há participação suficiente, nem acabada, ou seja, ela existe como processo contínuo de exercício de cidadania. ‘*A participação, nunca está completa e quando se entende que a participação está completa, ela então começa a regredir*’ (DEMO, 2001).

Ainda para Demo (2001), a participação não pode ser entendida como dádiva, como uma permissão ou como algo já preexistente, conforme ele explica:

[...] *Não pode ser entendida como dádiva*, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. *Não pode ser entendida como concessão*, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais; seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista, ou de esconder no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. *Não pode ser entendida como algo preexistente* porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro. (DEMO, 2001, p. 18).

Organizar-se para conquistar seu espaço, para gerir seu próprio destino, para ter vez e voz é o fundamento da participação (DEMO, 2001). A participação torna-se, assim, a peça fundamental de qualquer processo de desenvolvimento e emancipação de comunidades, principalmente deve ser entendida como exercício de cidadania e uma conquista de comunidades organizadas.

Ao ser encarada da maneira como Demo descreve a participação, os processos de planejamento participativo serão considerados participativos se utilizarem metodologias que contemplem o terceiro nível chamado de construção em conjunto de Gandi (2001), e os tipos de participação apresentados por Boef; Pinheiro (2007), como interativa e automobilização essa proposta de participação deve ser assumida pelas equipes responsáveis pela elaboração dos PDAs.



## Espaços de Participação

O processo de redemocratização do Brasil iniciada nos primeiros anos da década de 1980 foi marcado pela ampliação das formas de organização social e pelas reivindicações de maior participação da população nos processos de decisão política. Os movimentos sociais formados nesse período tiveram papel fundamental para a ampliação de espaços democráticos no país, uma vez que foram capazes, em muitos casos, de encaminhar propostas e influenciar nas deliberações da Assembleia Nacional Constituinte. Nesse sentido, o conteúdo da Constituição Federal de 1988 reflete em muito, lutas históricas em vistas de direitos fundamentais apontando, ainda, para uma série de instrumentos de gestão democrática. Em outros termos, a Carta Constitucional de 1988 possui como elemento substancial a democracia participativa.

Com este novo aparato jurídico, iniciou-se a partir da década de 1990 um amplo processo de desconcentração e descentralização política que tem possibilitado uma série de experiências e práticas participativas no âmbito dos governos federal, estadual e municipal.

Essas experiências refletem, sobretudo, a criação de espaços institucionais para o exercício da democracia, como fóruns de debates, colegiados territoriais, audiências, plebiscitos, projetos de lei de iniciativa popular, orçamento participativo, conferências, congressos e conselhos, estes ligados principalmente à discussão de políticas setoriais como saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente entre outras.

A abertura desses institutos de participação tem como objetivo promover o controle social da gestão pública por meio da fiscalização, ampliação do debate, do monitoramento e da deliberação sobre políticas públicas, assim como mediante a destinação dos recursos financeiros para a efetivação dessas políticas. Dessa forma, busca-se construir políticas públicas que sejam mais eficientes e inclusivas. Para Sérgio de Azevedo (2004), a institucionalização da democracia passa, sobretudo, pelo poder local, uma vez que, no plano nacional, ela se refere fundamentalmente ao sistema jurídico-legal, e, portanto, a ampliação das instâncias democráticas e de cidadania está atrelada à prática da democracia em todas as esferas de governo.

Nessa perspectiva, a gestão democrática objetiva a abertura do Estado, para os diferentes setores da sociedade, aumentando assim o grau de envolvimento, da população com a cidade, o estado ou a nação. A abertura de espaços de participação e controle social deve ser capaz de produzir cidadãos mais críticos, mais interessados pelo espaço público e pela produção de uma nova cultura política e participação no país.

A participação da sociedade na elaboração de planos de desenvolvimento sejam eles Planos Diretores, Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou Plano de Desenvolvimento Sustentável de Assentamentos de Reforma Agrária, é um pré-requisito para sua aprovação. Contudo, não basta um bom plano técnico, este deve ser elaborado conjuntamente com a população, que será alvo direta ou indiretamente desse planejamento. Isto significa reconhecer que a sociedade não é um todo orgânico, mas que existem grupos com interesses diversos e difusos.

Portanto, o processo participativo durante a elaboração dos planos de desenvolvimento deve explicitar publicamente os conflitos e os diferentes interesses que estão em jogo, para, assim, propiciar acordos sobre os fundamentos da política de desenvolvimento.

Quando se fala em participação na esfera da sociedade civil, parte-se do princípio da existência de um grupo organizado que compartilha interesses, necessidades e ideais. Tal grupo, uma vez organizado formal ou informalmente, vai à busca da concretização de suas aspirações e pode ser chamado de organização da sociedade civil.

Um grupo passa a ser reconhecido como uma organização da sociedade civil a partir do reconhecimento de seus interesses, ou seja, ele toma consciência das relações de poder e dos diversos interesses que estão em conflito, seja na sociedade de forma geral, seja no ramo específico da atuação de sua organização (associações, cooperativas, sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais).

Hoje existem vários espaços de participação, porém há que se considerar a qualidade política deles. Pedro Demo (2001) aponta alguns critérios para analisar a qualidade política em espaços democráticos. Dentre os critérios, destaca: (i) a representatividade formada a partir da superação do vício histórico de que a participação vem de cima para baixo e que os líderes não podem ser os donos do poder representando a si mesmo; (ii) a legitimidade – a liderança é estabelecida ao longo do processo participativo e reconhecida a partir de acordo coletivo sobre as normas que regulamentam o processo de decisão e organização dos espaços democráticos; (iii) participação da base – sendo considerado não o número de participante de uma associação e sim, a intensidade participativa, a coesão organizada e compromissada ideologicamente e a realização conjunta de um projeto, sentido e definido como comum, na vibração de identidade de propósito, de passado e de futuro; e (iv) autossustentação, para a qual considera a emancipação como demanda especificamente de organização política, que deve aparecer no funcionamento cotidiano da associação, o que geralmente se consegue mediante a contribuição de seus associados.

Diante da importância da participação da comunidade nos processos de planejamento, há que se conhecer as metodologias de planejamento participativo e saber quais devem ser utilizadas para a elaboração dos planos.

### **Metodologias de planejamento participativo**

Tal como em qualquer planejamento se requer metodologias, aqueles de processos participativos demandam metodologias participativas. Para esses casos, uma das premissas consistiria em não tatar apenas de aspectos técnicos de levantamento de dados, pois, segundo BROSE (2010): “(...)quando se trabalha com o enfoque participativo, a atenção não deve estar centrada nos instrumentos, métodos e técnicas, mas naquilo que constitui a questão central da participação: *o poder e as disputas sobre este poder*”. (BROSE, 2010, sem grifo no original).

O autor salienta ainda que “instrumentos participativos têm como função principal ajudar a estruturar as disputas sobre o poder entre atores sociais, torná-las mais transparentes e, dessa forma, contribuir para uma distribuição mais equitativa deste poder”.

Logo, a participação deve ser considerada muito mais que o ato de estar presente, ela significa tornar-se parte do processo de planejamento, emitir opinião, acordar e discordar. Deve haver respeito às ideias de todos, e toda e qualquer contribuição deve ser valorizada, considerada e voluntária. Durante todo o processo é fundamental que hajam atitudes e posturas adequadas, transparência e total acesso a todas as informações (CORDIOLI, 2010).

Por entender a participação como um processo emancipatório e de empoderamento, Eduardo Pereyra afirma: Promover la participación es mas que dar la posibilidad de hablar, implica iniciar un proceso de aprendizaje horizontal, que necesariamente promueva el compromiso a partir del reconocimiento de su realidad (PEREYRA, 2010, p. 103).

Ele defende que ao se utilizar dessa ferramenta metodológica, seja oportunizado que o sujeito tome consciência de sua realidade e se torne agente de sua transformação. Dessa maneira, promover-se-á o mais importante aprendizado na participação popular.

Para Gandin (2001), o planejamento participativo é considerado um método dentro do campo de propostas de ferramentas para intervir na realidade. Na concepção do autor, o planejamento participativo tem uma filosofia própria e em torno dele são desenvolvidos conceitos, modelos, técnicas e instrumentos específicos.

Como especificidades do planejamento participativo Gandin (2001) destaca ainda que: (i) ele foi desenvolvido para contribuir com a construção da realidade social de instituições, grupos e movimentos, e serve como ferramenta adequada para organizar os processos de intervenção na realidade destas instituições; (ii) ele parte da verificação de que não existe participação real em nossas sociedades, ou seja, há pessoas e grupos dentro da

sociedade que não dispõem dos recursos necessários ao seu mínimo bem-estar; (iii) serve como ferramenta para que instituições, grupos e movimentos possam planejar suas ações para influir na construção externa da realidade; e (iv) constrói um conjunto de conceitos, de modelos, de técnicas e de instrumentos que permite utilizar processos científicos e ideológicos e organizar a participação para intervir na realidade, na direção conjuntamente estabelecida.

Existe uma grande variedade de técnicas, métodos e instrumentos para se desenvolver um planejamento participativo como pode ser visto abaixo. Facilitar ou não o envolvimento e a efetiva participação dos atores no processo de planejamento, dependerá da escolha de uma dessas ferramentas.

Cabe ressaltar que muitos fatores podem interferir na efetiva participação comunitária. O técnico ou pesquisador tendo conhecimento desses fatores, ao se propor a fazer uso de processo participativo, deverá ter bem claro quais são os seus objetivos e as disponibilidades físicas e materiais para desenvolver um trabalho com metodologias de planejamento participativo, minimizando a interferência de fatores que venha, a alterar os resultados pretendidos.

Dentre os instrumentos mais utilizados está o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) e suas variadas técnicas. Esse é um instrumento que pode fazer a diferença em se respeitando seus princípios e trabalhando em conformidade com os seus pilares estruturais – participação, comportamento e técnicas de campo.

A principal vantagem do DRP é proporcionar atividades que trazem respostas rápidas para problemas vividos pelos grupos e permitirem um levantamento e a análise de dados. O DRP e suas técnicas são usados normalmente por: trabalhar com uma linguagem comum; facilitar o diálogo entre equipe e pessoas do local; despertar a discussão sobre os problemas e situações; permitir levantamento e análise do conhecimento coletivo do grupo; trabalhar com percepções locais; facilitar a verificação da informação; permitir a participação de alfabetizados ou não no mesmo momento; e facilitar a mobilidade dos elementos conforme a discussão.

Em contrapartida o método DRP apresenta limitações como: ocultar informações – algumas técnicas podem retratar o universo local próximo, deixando de lado grupos distantes que podem estar influenciando na realidade; o número elevado de participantes – que pode dificultar a efetiva participação uma vez que – normalmente as atividades são realizadas com grupos grandes; o número de técnicos – na maioria das vezes não é compatível com o número de participantes; e disputa por liderança/poder – podem causar inibição nos participantes.

Um estudo sobre a utilização do DRP como instrumento metodológico para elaboração de diagnóstico e planejamento participativo em PDAs de assentamentos rurais realizado em Minas Gerais Souza (2009) mostrou que esse instrumento e suas variadas técnicas contribuíram para a promoção do protagonismo dos assentados. Alertou porém, que esse instrumento não pode ser considerado apenas um conjunto de técnicas a serem utilizadas indiscriminadamente, ao contrário, deve ser utilizado de forma criteriosa e participativa pela equipe técnica responsável pela elaboração do PDA.

A metodologia de grupos de discussão é uma forma de investigação social que trabalha com a palavra e pode ser utilizada no planejamento participativo, pois nela o que é dito no grupo é assumido como ponto crítico, pelo qual o social se reproduz e troca ideias (DELGADO; GUTIÉRREZ, 1994). Tal metodologia fornece elementos para a avaliação, aplicação e qualificação de metodologias de planejamento participativo e construção de indicadores para o monitoramento do planejamento. Essa é uma metodologia que deve ser amplamente utilizada na elaboração de PDAs, pois enriquece o processo e envolve os participantes em todo o processo.

Há uma variação nos métodos e verifica-se que todos seguem uma estrutura básica, na qual muitos acabam por se assemelhar como pode ser observado em diversas propostas de métodos como: “Métodos dos Dez Passos” de Markus Brose; no “Planejamento Estratégico Situacional”; nos “Onze Passos do Planejamento Estratégico Participativo” de Marcos José Pereira da Silva; no Método ZOPP (Zielorientierte Projektplanung – iniciais em

alemão para Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos) para Planejamento e Gestão de Projetos, dentre outros. O interessante nesses métodos e técnicas é que todos direta ou indiretamente usam o instrumento do Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) para coleta de informações como primeira etapa do processo do planejamento, mas apenas para fins de diagnóstico, e valorizam as etapas de elaboração proposta e plano de ação.

Diante do exposto torna-se necessário que o planejamento participativo seja elaborado e implementado em sua totalidade, na busca do aprofundamento da democracia participativa, do fortalecimento da cultura da gestão social, da ampliação das redes sociais de cooperação, da dinamização socioeconômica a partir da articulação e coesão das políticas públicas nas esferas federais, estaduais e municipais.

## Considerações Finais

A importância do processo participativo baseia-se no entendimento de que a efetivação de um planejamento se dá pela apropriação dos atores envolvidos no seu processo de elaboração, para tanto esses atores devem se enxergar no produto final do planejamento. A participação efetiva em cada fase do processo torna-se a principal forma de possibilitar tal apropriação e emancipação dos atores envolvidos na elaboração de plano.

Pode-se considerar que um desenvolvimento rural sustentável se dará em esfera local quando as ações que levarem a este desenvolvimento forem respostas da comunidade aos problemas vividos no seu espaço direto de atuação. E o desenvolvimento comunitário depende inteiramente da participação dos atores envolvidos na elaboração de suas propostas para o desenvolvimento sustentável.

Existem muitos instrumentos a serem utilizados em processos de planejamento participativo, mas para obter-se a efetiva participação, o empoderamento e a emancipação de uma comunidade, o método escolhido deverá garantir, minimamente: espaço para se fazer uma avaliação coletiva da realidade da comunidade; condições para analisar essa realidade, em busca da realidade desejada; planejar as ações para a implementação da realidade desejada; e promover a concepção de um projeto coletivo para o desenvolvimento local sustentável. Também é essencial construir indicadores para avaliação e monitoramento do planejamento em médio e longo prazo, bem como efetivamente monitorar o planejamento desenvolvido.

O técnico ou pesquisador ao fazer uso de processo participativo deverá ter bem claro os seus objetivos e as disponibilidades físicas e materiais, escolher a metodologia adequada ao grupo a ser trabalhado para desenvolver um planejamento efetivamente participativo que colabore para o empoderamento e desenvolvimento da comunidade alvo desse planejamento.

É facilmente comprovável que os PDAs com o tempo perdem seu caráter e proposta de sustentabilidade. A superação dessa fragilidade passaria tanto pela escolha da metodologia e tipo de participação, quanto pela atuação do técnico ou pesquisador durante a elaboração do PDA.

Diante do exposto o caminho para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos conforme pretendido na proposta da reforma agrária passa impreterivelmente pela apropriação do PDA pelos atores protagonistas “os agricultores assentados da reforma agrária”.

## Referências bibliográficas

AMORIN, Maria Salete Souza de. Cidadania e Participação Democrática. In: **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**. Florianópolis: UFSC, 2007. P. 366-379.

AZEVEDO, Sergio. **Governança Democrática e Poder Local**. Rio de Janeiro: Revan/Fase. 2004.

BECKER, D. F. **Competitividade**: um novo padrão ambiental de desenvolvimento regional. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 1, p. 107-112, 1996.

BECKER, Howard. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1994.

BOEF, Walter Simon de; PINHEIRO, Sérgio Leite Guimarães. Um novo profissional na pesquisa de desenvolvimento agrícola participativo. In: BOEF, Walter Simon de, [et al.] (editores) **Biodiversidade e Agricultores**: fortalecendo o manejo comunitário. Porto Alegre: L&PM, 2007. p.68-103.

BRASIL. **Norma de Execução/INCRA/Nº02/2001**. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. 2001.

BROSER, Markus. **Metodologia participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010. 326p.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável**: dimensões e desafios. Campinas, SP: Papirus, 2003.

CORDIOLI, Sergio. Enfoque participativo no trabalho com grupos. In: **Metodologia Participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. BROSER, Markus Org. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010. p.21-42.

DELGADO, Juan Manuel; GUTIÉRREZ, Juan. **Métodos y técnicas cualitativas de investigación em ciências sociales**. Madrid. Editorial Síntesis, 1994. 669p.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**: Noções de política social participativa. São Paulo. Ed. Cortez. 2001.

FARIA, José Henrique de. **Planejamento democrático institucional**: para além do estratégico. Curitiba: UFPR, 1996. 43p.

GANDIN, Danilo. A posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de Interação na Realidade. In: **Currículo Sem Fronteiras**. v.1, n.1, pp. 81-95, Jan/Jun 2001. ISSN 1645-1384 (online) [www.curriculosemfronteiras.81.2010](http://www.curriculosemfronteiras.81.2010).

GUZMÁN CASADO, Gloria; GONZALES de MOLINA, Manuel; SEVILLE, Eduardo. **Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible**. Madri: Mundi-Prensa, 2000.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Acervo Fundiário**. Disponível em <http://www.incra.gov.br> . Acesso em 24/06/2010

\_\_\_\_\_. **Norma de Execução INCRA nº 39**, de 30 de Março de 2004.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. São Paulo. Ed. Cortez. 2006. 240p.

\_\_\_\_\_. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. 7ª Edição. Petrópolis. Ed. Vozes. 2009. 494p.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável**: Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. 3ª Edição Revisada Atualizada. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2008. 316p.

PEREYRA, Eduardo. Diagnóstico rápido económico participativo – DREP: Uma experiência integradora. In: **Metodologia Participativa: Uma introdução a 29 instrumentos**. BROSER, Markus Org. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010. p.99-106.

PORTILHO, Fátima. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2005.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: Crescer sem destruir**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

\_\_\_\_\_. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

\_\_\_\_\_. **L'Écodéveloppement: stratégies pour le XXI siècle**. Nouv. ed. Paris: Syros, 1997.

SANTOS, Rozely Ferreira dos. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004. 184p.

SEPÚLVEDA, Sérgio. **Desenvolvimento microrregional sustentável: métodos para planejamento local** / Sérgio Sepúlveda. Tradução de Dalton Guimarães. Brasília: IICA. 2005. 291p.

SOUZA, Murilo Mendonça Oliveira de. A Utilização de Metodologias de Diagnóstico e Planejamento Participativo em Assentamentos Rurais: O Diagnóstico Rural/Rápido Participativo (DRP). **Em Extensão**. Uberlândia, v.8, n.1, p. 34-74, jan./jul. 2009.

STROH, P. Y. **As ciências sociais na interdisciplinaridade do planejamento ambiental para o desenvolvimento sustentável**. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. 1992.