

## DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS : ENCONTROS E DESENCONTROS

Vivien Diesel<sup>1</sup>; Paulo R. C. Silveira<sup>2</sup>; Majana Andres<sup>3</sup>; Tatiana Balem<sup>4</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem por objetivo descrever a experiência de aplicação de uma modalidade de Planejamento Participativo - o Planejamento Estratégico Participativo (PEP) – protagonizada pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do Município de Santa Maria, RS. Além de descrever a metodologia adotada, discutem-se suas potencialidades e limites na promoção do desenvolvimento territorial. Quanto as potencialidades, a pesquisa indica que métodos participativo permitem conhecimento das especificidades da realidade local (sobretudo quanto às demandas prioritárias da população) possibilitando maior adequação das políticas públicas. Quanto aos limites, argumenta-se, inicialmente, que a realização de processos de diagnóstico participativo leva a explicitação de um conjunto significativo de demandas imediatas do qual o agente político tem dificuldade de se desvencilhar, o que dificulta o discernimento e mobilização do coletivo em torno de demandas estratégicas. Num segundo momento, argumenta-se que a mobilização da população tende a balizar-se por um referencial onde distinguem-se problemas dos indivíduos, dos grupos e coletivos encontrando-se dificuldades de mobilizar coletivos em favor de ações percebidas como relacionadas a interesses de grupos específicos. Tais limites colocariam desafios a operacionalização do desenvolvimento territorial quando concebido como mobilização dos diferentes atores em torno de demandas estratégicas.

**Palavras-chave:** Planejamento Participativo, PEP, Desenvolvimento Territorial, Desenvolvimento Rural

### 1. Introdução

O Brasil experimenta, desde a década de oitenta, uma reorganização político-administrativa caracterizada por iniciativas de desconcentração, descentralização e democratização a qual foi associada, na década de noventa, a uma revisão sobre o papel do Estado.<sup>5</sup>

Recentemente a noção de desenvolvimento territorial tem se difundido entre os agentes que atuam na promoção do desenvolvimento em nível local ou microrregional. Uma das premissas centrais do desenvolvimento territorial é a necessidade de promover a cooperação entre atores em torno de um plano de desenvolvimento comum.

Neste contexto, as “metodologias participativas” tem sido valorizadas e, via de regra, inseridas no processo de operacionalização do desenvolvimento territorial. Assim, um dos traços característicos dos novos discursos sobre a promoção do desenvolvimento é a ênfase

---

<sup>1</sup> Prof. Adjunto DEAER/ CCR/ UFSM. E-mail: vivien@ccr.ufsm.br

<sup>2</sup> Prof. Assistente DEAER/ CCR/ UFSM. E-mail: paulosilveirarural@via-rs.net

<sup>3</sup> Graduada em Filosofia, Estagiária SMDR, Prefeitura Municipal de Santa Maria, RS. E-mail: maja.andres@bol.com.br

<sup>4</sup> MSc Extensão Rural, extensionista da EMATER/ RS. E-mail: tbalem@emater.tche.br

<sup>5</sup> Dirven (1999) evidencia que estas mudanças não se restringem ao caso brasileiro, ocorrendo na maioria dos países latinoamericanos. As diferenças entre os processos de descentralização e desconcentração são discutidas por Buarque (2002, p.41-56).

auferida à participação e, associada a ela, ao planejamento participativo.<sup>6</sup> O livro organizado por Brose (2001), por exemplo, evidencia a diversidade de métodos específicos de planejamento participativo que vêm sendo experimentados e que recebem as mais diversas denominações: Planejamento Estratégico e Situacional (PES); Planejamento Estratégico Situacional e Participativo; Planejamento Estratégico Participativo; Planejamento Estratégico Municipal (PEM), entre outras.<sup>7</sup>

A literatura sobre o desenvolvimento territorial e sobre as metodologias participativas tem se caracterizado, majoritariamente, pelo caráter propositivo identificando-se poucos estudos de caráter crítico. O presente trabalho procura descrever e analisar criticamente uma experiência de Planejamento Estratégico Participativo (PEP), promovida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural de Santa Maria (SMDR), RS, com vistas a discutir potencialidades e limites desta abordagem metodológica na promoção do desenvolvimento territorial, de base rural.

## 2. Planejamento Participativo: novos e velhos modelos

Chambers, uma das principais referências internacionais sobre a questão da participação no desenvolvimento rural, ressalta que muitas das abordagens metodológicas atuais utilizadas por Organizações Não Governamentais (ONGs) têm como inspiração as experiências latino-americanas das décadas de sessenta e setenta com pesquisa-ação.<sup>8</sup>

Em geral, a(s) proposta(s) de pesquisa-ação elaborada(s) nas décadas de sessenta e setenta ainda inspira(m) a prática político-educativa transformadora (muitas vezes agregada sob o rótulo de educação popular)<sup>9</sup> embora o conteúdo do processo de “conscientização” varie.

Uma segunda fonte de inspiração para o planejamento participativo nasce da reflexão sobre as práticas das instituições de cooperação internacional na promoção do desenvolvimento rural. Neste sentido, a construção da proposta parte da crítica à prática politicamente autoritária e tecnicista (denominada “top down”) adotada, principalmente, durante a década de setenta, e enfatiza os benefícios advindos da participação do público-alvo no desenho, implementação e avaliação das ações de desenvolvimento (configurando uma perspectiva denominada “bottom up”). As experiências inspiradas nestes princípios tem sido muito inovadoras na geração de estratégias para favorecer a participação da população nas

<sup>6</sup> Sobre a questão da ênfase auferida à questão da participação no discurso das agências de cooperação internacional ver Bandeira (2000).

<sup>7</sup> Descrição apresentada por De Toni (2001), Fortes (2001), Silva (2001), Pfeiffer (2001), respectivamente, incluídas na obra organizada por Brose (2001).

<sup>8</sup> As origens da prática do “Participatory Rural Appraisal (PRA)” são comentadas por Chambers em diversos trabalhos, incluindo-se entre estes o artigo intitulado “The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal”, publicado na revista *World Development* em 1994 (vide referências bibliográficas). Entende-se que, para compreender a proposta da pesquisa ação enquanto instrumento da promoção do desenvolvimento rural convém situar historicamente sua concepção. Nesse sentido, percebe-se que esta proposta foi gerada por agentes que buscavam colocar a pesquisa acadêmica a serviço da transformação social e promover “mobilização política” das classes populares. Para Gajardo (1981, p. 109) “A idéia da mudança social, das transformações estruturais, aparece como uma constante da conscientização. Baseado na autonomia relativa dos fenômenos superestruturais, o objetivo central da educação conscientizadora é o de reverter o caráter dominante da educação, transformando-a num instrumento de libertação nas mãos dos grupos dominados[...]” Tomando-se como referência o trabalho de Bosco Pinto et al.<sup>8</sup>, sistematizado no IICA da Venezuela em 1970, percebe-se claramente uma preocupação com a construção de uma consciência social crítica (conscientização) através de um processo de problematização teórica das representações populares sobre a realidade e posterior definição de estratégias de ação, ação e reflexão.

<sup>9</sup> Sobre concepção e os desafios da educação popular ver Dabul (1984), Torres (1988) e Paludo (2001).

diferentes fases do projeto gerando um grande número de “ferramentas”.<sup>10</sup> A proposta que persegue estes princípios e prima pela utilização de ferramentas inovadoras para promover a participação da população vem sendo denominada Participatory Rapid Appraisal (PRA)<sup>11</sup> e vem evoluindo para Participatory Learning Appraisal (PLA) que é uma perspectiva onde busca-se enfatizar o aprendizado, a capacitação da população.<sup>12</sup> Diversos autores, entre os quais Chambers (1994), tem enfatizado que os rótulos “PRA” ou “PLA” tem encoberto práticas muito distintas e, segundo o autor isto acontece porque muitas ONGs caracterizam inadequadamente seu trabalho e, também, porque nestas abordagens busca-se valorizar a adaptação às condições locais, a criatividade e a inovação.<sup>13</sup>

Por outro lado, no processo de desconcentração e descentralização político-administrativa no Brasil, criaram-se oportunidades de incorporar, na administração pública, planos de desenvolvimento elaborados participativamente por grupos sociais em unidades territoriais de alcance local. Aparentemente esta dinâmica está favorecendo um encontro entre a tradição tecnocrática e as iniciativas de mobilização participativa da população. Neste contexto, a tradição tecnocrática do planejamento passa a se constituir numa nova matriz a alimentar a prática da promoção do desenvolvimento rural, resultando na geração de modelos de planejamento “arejados”. Considera-se que o planejamento estratégico participativo, nos moldes sugeridos por Buarque (2002), por exemplo, representa uma destas sínteses inovadoras que buscam conciliar a aprendizagem social com uma racionalidade técnico-estratégica, característica do planejamento tradicional.

### **3. O PEP enquanto instrumento do desenvolvimento territorial: o caso de Santa Maria, RS**

O Planejamento Estratégico Participativo (PEP) passou a ser um programa de governo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SMDR) no ano de 2001.

O estudo da experiência do PEP deriva de uma demanda da SMDR à pesquisadores da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) no sentido de contribuir na sistematização e análise crítica da experiência desde sua concepção. Estabeleceu-se uma relação de cooperação onde caberia ao pesquisador da UFSM acompanhar a experiência formulando uma avaliação crítica a ser exposta e discutida com a equipe executora da experiência. O presente artigo foi estruturado após a discussão entre pesquisador e equipe executora representando, assim, “uma leitura de síntese” sobre a experiência.

---

<sup>10</sup> Uma idéia das ferramentas que vem sendo utilizadas pode ser obtida com exame dos trabalhos de Schönhuth e Kievelitz (1994) ou Guijt (1999).

<sup>11</sup> A crítica às abordagens tradicionais de diagnóstico rural está bem exposta na obra de Chambers (1995). Uma idéia da utilização de ferramentas no diagnóstico rural pode ser encontrada na obra de Conway (1993) e as diferenças entre as abordagens do RRA e PRA podem ser visualizadas na obra de Chambers (1994).

<sup>12</sup> Atualmente o objetivo dos projetos pode remeter, também, à formação de “capital social” ou empoderamento. Para uma introdução à problemática de formação de capital social ver Durston (1999). Sobre a noção de “empoderamento” ver Oakley e Clayton (2003).

<sup>13</sup> Neste contexto, no Brasil, ONGs como AS-PTA e organizações públicas como a EMATER-RS tem experimentado desenvolver ações inspirados nos princípios e/ou com uso das ferramentas próprias destas abordagens. Para uma caracterização ampla da proposta das ongs para o desenvolvimento rural ver Diesel e Dias (1999). A identificação da AS-PTA com os princípios mencionados fica evidente no trabalho organizado por Petersen e Romano (1999). No caso da EMATER-RS, citam-se, por exemplo, os diversos trabalhos apresentados no V Simpósio Latino-americano sobre Investigação e Extensão em Sistemas Agropecuários – IESA e V Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção -SBSP, entre os quais o trabalho de Calcanhotto et al. (2002) e Ribeiro e Ribeiro (2002).

O pesquisador, na avaliação da experiência, balizou seu comportamento pelos princípios da observação participante, acompanhando situações selecionadas, características das diversas fases do processo (da concepção à implantação do PEP nas localidades), durante o período de abril de 2001 à dezembro de 2002 recorrendo, complementarmente, à análise de documentos (principalmente relatórios das reuniões nas comunidades).

### **3.1. O diagnóstico sobre a agricultura familiar em Santa Maria e os objetivos do PEP**

Para entender o papel atribuído ao PEP é necessário resgatar a visão da equipe da SMDR sobre a problemática do desenvolvimento rural e considerar algumas especificidades da conjuntura sócio-política local.

Compreende-se que a visão da equipe da SMDR pode ser compreendida considerando-se a discussão acadêmica e política acerca das perspectivas da agricultura familiar. A posição da equipe da SMDR, no contexto desta discussão, fica claramente revelada no seu discurso, registrado em artigos elaborados acerca de suas políticas.<sup>14</sup> Referindo-se a Eli da Veiga, a equipe da SMDR coloca que a questão do desenvolvimento rural pode ser caracterizada, a nível macro-político, pela disputa de dois projetos, sendo o primeiro perverso à agricultura familiar:

O primeiro, fortalecido pelas políticas agrícolas da última década, caracteriza-se pela ‘maximização da competitividade do chamado agribusiness’, onde a especialização em culturas para exportação e as destinadas às agroindústrias transformadoras exige uma constante redução nos custos de produção e de transação.<sup>15</sup>

Este projeto é percebido, pela equipe da SMDR, como socialmente perverso uma vez que desencadeia um esvaziamento crescente do campo e a vulnerabilidade dos agricultores (que se tornam extremamente dependentes da oscilação das taxas de câmbio e do valor das *commodities*). Ainda, este projeto é considerado particularmente perverso para a agricultura familiar, pois considera que o sucesso da agricultura depende da aplicação de inovações tecnológicas valorizadoras da produtividade da terra e do trabalho pressupondo, portanto, que é “possível lograr produtividade e competitividade com menos unidades de produção e menos pessoal ocupado”.

Conforme a equipe da SMDR “Tal modelo de desenvolvimento é amplamente questionado social e ambientalmente pelos movimentos representativos dos agricultores familiares que, na contramão do projeto neoliberal globalizante, buscam construir um referencial alternativo, onde a capacidade de geração de trabalho e renda da agricultura de base familiar é princípio orientador”.<sup>16</sup>

Em termos gerais, a vivência acadêmica da crítica ao processo de modernização da agricultura levou a equipe da SMDR a identificar-se com propostas que pressupõem que, para alcançar um desenvolvimento mais equitativo há necessidade de uma mudança radical na forma de conceber o desenvolvimento rural. Tal posição aproximou a equipe da SMDR da discussão e “luta das ONGs” em torno do estabelecimento de um novo estilo de desenvolvimento no campo.<sup>17</sup> A equipe compartilhou, também, a convicção de que grande parte dos agricultores não está consciente da necessidade de um novo estilo de desenvolvimento rural. Assim, o desafio inicial a ser enfrentado foi percebido como desafio

<sup>14</sup> Para o presente trabalho foram examinados, especialmente, os trabalhos de Balem e Silveira (2002) e Balem et al (2002)

<sup>15</sup> Balem et al. (2002, p.6)

<sup>16</sup> Balem et al. (2002, p.7)

<sup>17</sup> Almeida (1999) apresenta a diversidade de concepções inerentes à proposta de uma nova agricultura.

educativo, de sensibilização – problematização – conscientização. Citando Freire (1980), a equipe da SMDR entendeu que:

Num primeiro momento, a realidade não se dá aos homens como objeto cognoscível por sua consciência crítica. Noutros termos, na aproximação espontânea que o homem faz do mundo, a posição normal fundamental não é uma posição crítica mas uma posição ingênua. A este nível espontâneo, o homem ao aproximar-se da realidade faz simplesmente a experiência da realidade na qual ele está a procura.

Esta tomada de consciência não é ainda a conscientização, porque esta consiste no desenvolvimento crítico da tomada de consciência. A conscientização implica, pois, que ultrapassemos a esfera espontânea de apreensão da realidade para chegarmos a uma esfera crítica na qual o homem assume uma posição epistemológica. (Freire, 1980 apud Balem e Silveira, 2002, p. 12).

A necessidade do engajamento das organizações públicas na construção do novo estilo de desenvolvimento nasce do reconhecimento dos limites inerentes ao trabalho das demais organizações:

No Brasil as iniciativas de contraposição ao modelo de desenvolvimento agrícola, agroexportador e excludente, tem se intensificado nas últimas décadas. Muitas ONG's têm surgido e trabalhado numa perspectiva mais humanista e igualitária, considerando a Agroecologia uma das variáveis mais importantes para a viabilização da Agricultura Familiar, no sentido de propiciar uma melhor distribuição de renda e a garantia da sustentabilidade ambiental. [...] Mas para haver uma verdadeira transformação eco-social é necessário forças maiores somarem com as iniciativas não-governamentais, ou seja, trata-se de comprometer as políticas públicas. [...].

A discussão da importância das políticas públicas diferenciadas para o meio rural está cada vez mais presente, tornando-se evidente que sem uma ação mais concreta e generalizada por parte dos governos, o processo de desenvolvimento, propriamente dito, tardaria a acontecer. Proops et al (1999) defendem que somente o Estado, enquanto instituição, pode oferecer potencialmente a escala temporal necessária à sustentabilidade e atuar como agente de equilíbrio frente aos grupos poderosos de interesse.<sup>18</sup>

Assim, a equipe tendeu a interpretar que cabe ao poder público participar na promoção do novo estilo de desenvolvimento rural, inclusive no que se refere à ação educativa. Partindo de Freire, representou o desafio da relação técnico – agricultor do seguinte modo:

O poder público através dos extensionistas, deve iniciar o processo através da sensibilização e problematização da realidade dos agricultores [...] Nesta etapa a diferença primordial entre extensionista e agricultor é apenas a tomada de consciência. O extensionista para fomentar uma agricultura que se configura no oposto da revolução e intensificação verde, obviamente já passou pelo estágio de tomada de consciência, já sente a necessidade de mudança e responsabiliza-se pela história de outros agentes. (Balem; Silveira, 2002, p.14).

Segundo este referencial se concebeu o PEP, percebido, então, como um processo educativo e mobilizador que se insere na luta pela construção de um estilo alternativo de desenvolvimento. Simultaneamente, afirma-se a percepção de que o primeiro passo na

---

<sup>18</sup> Balem e Silveira (2002, p.9)

caminhada seria assegurar o fortalecimento (mediante discernimento de políticas públicas prioritárias), mobilização e organização da agricultura familiar<sup>19</sup>.

### 3.2. A orientação metodológica do PEP

Operacionalmente, a equipe da SMDR planejou desenvolver um trabalho com comunidades organizadas (com abrangência de distrito ou localidade). Para definir seu modelo de intervenção a equipe da SMDR realizou um seminário interno, discutindo experiências de aplicação de processos de Planejamento Estratégico Participativo (PEP), e estabeleceu uma sequência metodológica de referência para o trabalho junto as comunidades.<sup>20</sup>

Para encaminhamento das ações em nível das localidades, o PEP perseguiu o princípio freireano de ação pedagógica, perpassando pelos três momentos pedagógicos, a saber: pela problematização (conhecimento da realidade), pela tematização e pela aplicação do conhecimento.

Conforme o modelo metodológico adotado, durante a problematização, o agente visa identificar o senso comum dos atores, com o objetivo de mapear o nível de entendimento desses em relação ao termo “desenvolvimento”. A equipe da SMDR usou esse termo, inicialmente, para fazer com que a comunidade revelasse um conceito próprio do que seria desenvolvimento. Em contrapartida a equipe teria um ponto norteador para a definição de prioridades e, simultaneamente, um maior poder de compreensão do comportamento do agricultor frente às ações propostas.

A tematização foi concebida como o momento em que a equipe e o agricultor procuram organizar e sistematizar a chuva de idéias advindas da problematização. Após essa organização e sistematização, ambos hierarquizam e selecionam os principais fatores levantados - que os levam ao resultado desejado, ou ainda, determinam-se as prioridades e constroem-se, conjuntamente, as formas de enfrentá-las. O principal objetivo dessa etapa é conscientizar agricultores e equipe do quanto aquelas prioridades eleitas influenciam na realidade ou no contexto de que fazem parte para que, a partir disso, sintam-se comprometidos com a transformação daquela realidade.

A terceira etapa consiste na verificação do conhecimento adquirido na construção dos dois momentos anteriores, ou seja, é nessa etapa que acontecerá a aplicação do conhecimento construído nas etapas anteriores.

Por fim, para a condução das reuniões nas comunidades a equipe seguiu as orientações gerais do trabalho participativo com grupos, com recurso à moderação com auxílio da visualização móvel.<sup>21</sup>

Entende-se que, por detrás desta sequência perpassa uma esperança de que, no longo prazo, os agricultores explicitariam seu desejo pela mudança da realidade (desenvolvimento) e tomariam consciência que o modelo tradicional de desenvolvimento agrícola não leva ao desenvolvimento almejado e que, portanto, seria necessária uma reorientação do modelo de desenvolvimento e das políticas públicas. Uma vez que houvesse esta tomada de consciência,

<sup>19</sup> Na avaliação da equipe da SMDR a tradição clientelista na política local teria contribuído para um quadro de baixo nível de organização política da agricultura familiar no município.

<sup>20</sup> No seminário interno convidou-se o responsável pela implementação do PEP em Irati, Santa Catarina, discutindo-se com o mesmo a forma de implementação, potencialidades e limites do método. O processo do PEP de Irati é apresentado no documento “Planejamento Estratégico Participativo” elaborado pelo Departamento Municipal da Agricultura de Irati, SC em junho de 1997.

<sup>21</sup> Os princípios do enfoque participativo para o trabalho em grupos e da técnica de visualização móvel é exposto em Krappitz et al. (1988).

poderiam ser definidas prioridades de ação, compreendidas como passos que levam às mudanças almejadas.

### **3.3. A aplicação do PEP em Santa Maria**

Santa Maria é um município situado na região central do estado do Rio Grande do Sul. O município ocupa uma área total de 1823,11 km<sup>2</sup> e têm, conforme IBGE (2003), 230.468 pessoas residentes no meio urbano e 12.928 pessoas residentes na área rural. A participação do setor agropecuário na economia do município é pequena, não traduzindo a importância relativa do “rural” no território do município.

As diferenças nas condições agroecológicas do território do município são pronunciadas, distinguindo-se, genericamente, áreas de rebordo da serra, várzeas e campos. O processo histórico de ocupação foi caracterizado pela formação de estâncias de grandes extensões nas áreas de campo e colônias agrícolas de imigrantes nas áreas de rebordo da serra. Os agricultores recorreram a diferentes estratégias de reprodução econômica, de acordo com seus objetivos e condições. Neste contexto, estudos de caracterização sócio-econômica da população rural do município evidenciam a dominância da agricultura familiar num contexto de diversidade de tipos de produtores e das estratégias de reprodução econômica (Neumann; Silveira, 2000), com participação significativa das aposentadorias e das rendas não agrícolas na composição do orçamento familiar (Diesel et al., 2001).

Quanto aos elementos da conjuntura local que afetaram o “desenho” da proposta do PEP, é necessário considerar que a concepção e aplicação do PEP em Santa Maria se deu num contexto político muito particular. Alguns membros da equipe de direção da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural não estavam familiarizados com as especificidades das diferentes localidades do interior do município. Neste contexto, o PEP foi percebido, também, como uma forma de aproximar a nova administração pública (sobretudo a Secretaria de Desenvolvimento Rural e sua equipe) às comunidades rurais possibilitando o “reconhecimento” mútuo. Assim, o PEP pode ser percebido como um processo que perseguiu múltiplas finalidades: a aproximação dos agentes do poder público às comunidades rurais, o reconhecimento da realidade rural, a conscientização em torno da problemática do desenvolvimento rural e, simultaneamente, a mobilização e organização dos agricultores familiares e o planejamento, na medida em que este possibilita a construção, revisão e/ou adaptação da proposta genérica da equipe da SMDR à realidade de cada comunidade, e o posterior trabalho conjunto de implementação das ações “planejadas”.

Outro aspecto singular do caso é que o PEP foi iniciado num momento em que outros órgãos e lideranças da administração municipal também buscavam um reconhecimento pela população rural e outros programas eram iniciados (como o orçamento participativo), o que gerou, em algumas localidades, uma significativa mobilização de lideranças e o risco de paralelismo de ações.

O trabalho iniciou em março de 2001 e, até o final de 2002, o PEP havia sido aplicado 14 localidades diferentes do meio rural de Santa Maria, com realização de cerca de duas a três reuniões em cada comunidade trabalhada.

O trabalho do PEP nas comunidades iniciava com o levantamento das expectativas com relação à reunião e com relação ao PEP que, posteriormente, era apresentado como uma metodologia de planejamento, aplicada com o intuito de construir coletivamente um projeto de desenvolvimento rural para as localidades rurais e, assim, para o Município, fundamentado na metodologia participativa.

Após a apresentação dos objetivos do programa e de cada uma de suas etapas específicas, o moderador colocava a primeira questão, dando início à primeira fase, de problematização, indagando o que a comunidade entende por desenvolvimento. A colocação

desta questão, via de regra, resultava na explicitação de referências genéricas (“é progredir”, “ter alguma coisa a mais”) que, aos poucos, eram “traduzidas” em referências à melhorias específicas, estas geralmente associadas à percepções críticas sobre a realidade local compartilhadas entre os membros da comunidade.<sup>22</sup> Uma vez explicitadas as percepções do público, condensadas em palavras-chave e expostas no painel, sugeria-se o agrupamento destas em áreas temáticas: infra-estrutura, formação e educação, política social, produção e organização.

Na área de infra-estrutura apareceram, principalmente, referências à necessidade de melhorias nas condições de estradas, telefonia, transporte, segurança rural, iluminação pública, água potável, saneamento, moradia, energia elétrica. Na área de formação e educação apareceram referências à conveniência da construção, ampliação ou melhoria da infra-estrutura de escolas, transporte escolar, valorização da cultura local, realização de cursos profissionalizantes. Na área da política social destacaram-se menções a melhoria do atendimento na saúde (construção de posto de saúde no local, ambulatório, unidade móvel, incremento aos programas de medicina preventiva e realização de programas diferenciados – com plantas medicinais, por exemplo). Na área da produção apareceram referências acerca de limites de acesso a linhas de crédito, opções para comercialização da produção, cultivos alternativos, assistência técnica, complementação da patrulha agrícola, alternativas para agregação de valor e redução dos custos de produção. Na área da organização, muitos participantes mencionaram desejabilidade de avanços em comprometimento com o coletivo, de participação social, de constituição de parcerias e cooperativas, a falta de lideranças, a opções de lazer e programas para valorização da auto-estima e contenção do êxodo rural. A importância concedida a cada área temática e o tipo de referência apresentada com maior frequência variaram de comunidade a comunidade, mas, em termos gerais, a área da produção apareceu como uma das mais mencionadas em todas as localidades onde o PEP foi realizado, indicando o interesse por alternativas para geração de emprego e renda no meio rural. Ao final, os moderadores sugeriam uma avaliação, procuravam motivar os presentes para mobilizar mais pessoas para um próximo encontro e estabeleciam compromissos relativos à organização da reunião seguinte. Assim, considera-se que a primeira reunião pode ser interpretada como o início de um diálogo onde se procura estabelecer um reconhecimento entre os interlocutores e um melhor conhecimento do processo (PEP) e da realidade de cada localidade.

Na segunda reunião dava-se início à fase da tematização, onde buscava-se “discutir [as causas de] cada um dos problemas levantados”. Neste momento a equipe partia de referências mencionadas no primeiro encontro e promovia uma discussão entre os participantes acerca da interpretação de uma referência específica.<sup>23</sup>

As referências selecionadas foram, tendencialmente, aquelas que possibilitavam o processo educativo, ou seja, revelavam aspectos do “senso comum” que, questionados, poderiam levar a uma conscientização sobre a problemática do desenvolvimento rural. Em comunidades que, por exemplo, na primeira reunião, haviam feito referências à assistência técnica e crédito, o moderador questionava em que medida ações convencionais de assistência técnica e crédito levariam ao almejado desenvolvimento. Nesta discussão, o moderador procurava revelar a importância de que a assistência técnica e o crédito viessem

<sup>22</sup> Conforme salienta membro da equipe da SMDR, tendia-se a agregar à primeira questão, uma segunda: “- Por que esta comunidade não se desenvolveu ?” ou, “- Na opinião de vocês, quais os principais entraves para o desenvolvimento desta comunidade ?”

<sup>23</sup> Neste aspecto a sistemática adotada difere daquela comumente aplicada no trabalho participativo com grupos onde utilizam-se técnicas de rankeamento para eleição de prioridades.



acompanhados de uma mudança no “modelo tecnológico agrícola”. Em outras comunidades, que fizeram referências às estradas, o moderador questionava em que medida a melhoria destas conduziria, por si só, ao desenvolvimento. Em geral, havia uma expectativa da equipe que, ao final do processo de tematização (que poderia necessitar mais de um encontro), a comunidade estaria predisposta a se organizar para atuar em prol da realização de um novo estilo de desenvolvimento.

A partir deste quadro, a SMDR passou a incluir, nas reuniões do PEP, a divulgação de alguns de seus programas de apoio à agricultura familiar. Através de seus programas a SMDR buscou criar um espaço comercial diferenciado (programa de abastecimento popular com criação de feiras livres), inserir agricultores organizados neste espaço comercial e qualificar seus produtos viabilizando, assim, uma inserção diferenciada da agricultura familiar no mercado local e, simultaneamente, encaminhar ações orientadas a resolução de problemas pontuais das comunidades.

Compreende-se que, à medida que houve uma maior formalização e conhecimento da proposta e da identidade do agente, houve uma tendência à seletividade do público participante das reuniões, de modo que continuaram “engajados” no processo, preferencialmente, aqueles que se identificaram, interessaram e acreditaram na proposta e/ou nos agentes.

No âmbito do PEP, isto significou o deslocamento do processo: do “coletivo comunitário” para o dos “grupos”. Também os processos iniciados em comunidades maiores (sede dos distritos - que agregavam diversas localidades e público muito heterogêneo) tenderam a encaminhar-se para localidades e, dentro destas, grupos específicos com afinidade de condições de produção.<sup>24</sup> Tal encaminhamento significou, então, uma certa dissolução da mobilização do coletivo comunitário em favor de um trabalho educativo com os grupos.

O trabalho com os grupos perseguiu o propósito de organiza-los para a resolução de algum problema comum, inclusive para a transição tecnológica e para que ocupassem o espaço comercial e de formação que estava sendo criado pelo conjunto dos programas da SMDR

#### **4. Repensando o alcance do planejamento estratégico participativo na promoção do desenvolvimento territorial a partir do caso de Santa Maria, RS**

Inicialmente cabe distinguir a especificidade metodológica do caso analisado. Neste sentido, entende-se que o processo de planejamento participativo analisado tem sua especificidade dada pela ênfase no processo educativo, inspirando-se nas iniciativas de pesquisa-ação. Distingue-se, assim, das experiências de planejamento participativo que têm como fim maior a mobilização da população para resolução de problemas imediatos bem como das experiências com viés tecnocrático que resultam na elaboração de um plano de desenvolvimento formal. Dentre as experiências que têm a educação como componente importante ou maior do processo, o caso distingue-se pela particular compreensão sobre o papel do agente: “sensibilizar-problematizar-conscientizar”.

Quanto a sua postura educativo-conscientizadora, o PEP situa-se num nível intermediário de um continuum de variantes que tem em um de seus extremos uma posição de valorização conhecimento acadêmico frente ao conhecimento popular e noutro extremo uma

---

<sup>24</sup> Além disto, cabe registrar que, após a realização da segunda reunião na maioria das comunidades, houveram mudanças no âmbito da SMDR que afetaram a consecução do trabalho. Entre as mudanças ressalta-se uma certa recomposição da equipe técnica com saída de agentes que estavam protagonizando a implementação do PEP.

postura relativista.<sup>25</sup> Ou seja, ao situar-se em um âmbito intermediário, a equipe da SMDR parece compartilhar da percepção de que o processo educativo deve promover uma interação dialética de “mundovisões”. O objeto do processo de conscientização, por sua vez, foi “historicamente atualizado”. Neste sentido, convém observar que “conscientizar” representa “conscientizar alguém, de alguma coisa, e, para alguma coisa” o que leva a indagar: na proposta da SMDR, mantém-se a necessidade da “conscientização”? Busca-se conscientizar quem? Do que? Para que? Entende-se que o PEP visou, principalmente, que a população tomasse consciência da necessidade de mudança no estilo de desenvolvimento rural. Mas, não há como deixar de reconhecer a intenção da equipe de aprender sobre as ações conducentes ao desenvolvimento sustentável no local.

Na avaliação da equipe, o PEP proporcionou-lhe um grande aprendizado sobre as ações conducentes ao desenvolvimento rural.<sup>26</sup> A aprendizagem também possibilitou uma qualificação da proposta para o desenvolvimento rural do município apresentada pela SMDR em 2003.<sup>27</sup> Por outro lado, a equipe da SMDR entendeu que o PEP possibilitou, também, avanços na formação/ capacitação dos agricultores, sendo estes avanços mais visíveis no caso de agricultores componentes dos grupos formados a partir das reuniões do PEP.

O segundo elemento característico do PEP relaciona-se a seu propósito mobilizador em prol do desenvolvimento rural. Buscando contribuir para uma avaliação mais ampla, argumenta-se que, no desenvolvimento de processos desta natureza cria-se uma expectativa de mobilização do conjunto dos atores sociais, pessoas da comunidade, em torno de um projeto “coletivo” e alternativo de desenvolvimento rural – como o almejado na propostas de desenvolvimento territorial sustentável. Isso não se verificou integralmente no caso examinado. As diferenças entre o esperado e o observado referem-se, fundamentalmente, ao fato de que o PEP desencadeou um processo educativo e de mobilização em nível de grupos de produtores e não da “comunidade”, em torno de problemáticas econômicas dos grupos e não “da comunidade”, como poderia ser esperado ao início do processo. Considera-se que esta dinâmica tem sua origem em dois pontos críticos, os quais convém discutir tendo em vista sua importância para os processos de planejamento participativo: o tratamento dado à percepção da população sobre seus problemas e a construção do objeto da ação coletiva.

#### **4.1. As demandas da comunidade: um meio ou um fim em si mesmo?**

A primeira fase do PEP possibilitou que as comunidades explicitassem suas referências sobre o desenvolvimento. Um exame mais detalhado destas referências mostra que elas, via de regra, estão associadas a percepção crítica socialmente construída sobre a realidade local. Assim, julga-se que uma comunidade qualquer é portadora de uma percepção socialmente construída sobre quais são seus problemas e suas necessidades. Assim, cada

<sup>25</sup> Para uma revisão sobre os pressupostos epistemológicos de metodologias participativas como PRA ver Sellama (1999). Guivant (1997) apresenta uma interessante crítica à prioridade concedida ao “conhecimento dos agricultores” no “populismo participativo”.

<sup>26</sup> Para fins deste estudo pode-se dizer que, neste processo, a equipe da SMDR identificou que o desenvolvimento da agricultura familiar requer a integração de políticas estruturais e conjunturais. Quanto ao aspecto estrutural, compreendeu que as dificuldades de reprodução da agricultura familiar estão relacionadas, principalmente, à forma de inserção desfavorável no mercado, adoção de modelo tecnológico inadequado e carência de maior organização política. Neste sentido, como traços gerais, a política pública comprometida com a mudança estrutural incorporou preocupações com a mudança no modelo tecnológico, a viabilização do acesso ao mercado, a agregação de valor, formação e organização política dos agricultores. Quanto ao aspecto conjuntural, a equipe identificou que cada localidade estava a requerer um conjunto de ações específicas muitas das quais relacionadas a melhoria das condições de infra-estrutura.

<sup>27</sup> Trata-se do Plano Trienal de Desenvolvimento Rural (2003 / 2005).

comunidade é portadora, também, de um conjunto relativamente pré-definido de demandas a serem “negociadas” com os agentes políticos.<sup>28</sup>

Neste contexto, observou-se que a comunidade pode interpretar o processo do PEP como um processo político em que formula suas demandas frente a uma autoridade política (ou a seus representantes). Esta percepção pode, ou não, ser alimentada pela equipe conforme as expectativas que ela cria em torno do processo. No caso do PEP, este foi apresentado como um processo de planejamento participativo.<sup>29</sup> Entende-se que a necessidade de problematizar as demandas foi percebida pela equipe da SMDR<sup>30</sup> mas não foi percebida, necessariamente, pela população. Assim, a orientação metodológica do PEP entrou em confronto com as percepções daqueles que o vêem como meio de “negociação política” do atendimento de demandas já formalizadas.

Nos casos em que as diferenças de expectativas tornaram-se evidentes a equipe da SMDR procurou, inicialmente, justificar seus procedimentos e indicar caminhos alternativos para canalização das demandas recorrendo à apresentação, em reunião, da distinção de encaminhamentos para “demandas imediatas” e “demandas estratégicas”: PEP - comprometido com demandas estratégicas e OP (Orçamento Participativo) - para onde poderiam ser encaminhadas as resoluções de muitas das demandas imediatas. Assim, a equipe estava buscando prosseguir seu trabalho educativo apesar da “fala de seu interlocutor”, que apontava para demandas que poderiam constituir carências imediatas diversas.

Com o tempo, a equipe teve que revisar sua posição sobre a questão das demandas imediatas, considerando-as mais relevantes, seja pelo reconhecimento de sua legitimidade, seja pela sua importância para a continuidade do processo de mobilização. Assim, a medida que reconhecia a importância das demandas imediatas, a equipe passou a buscar formas de atendê-las. Deste modo, houve necessidade de, ao longo do processo, comprometer membros da equipe no encaminhamento da resolução de demandas imediatas diversas, consideradas críticas.

Tais constatações tornam-se relevantes uma vez que muitas metodologias de planejamento participativo preconizam seleção técnico-política das demandas. Buarque (2002), por exemplo, recomenda que o trabalho de planejamento local seja fundamentado numa diferenciação dos problemas segundo sua relevância (determinante do desenvolvimento local ou municipal) e urgência (indesejável e de necessidade imediata).<sup>31</sup> Na visão de

<sup>28</sup> Como são socialmente construídas, deve-se reconhecer que muitas destas demandas verbalizadas como coletivas são demandas induzidas por lideranças, sem legitimidade social.

<sup>29</sup> Deve-se considerar que algumas comunidades haviam sido trabalhadas com metodologias de planejamento participativo, em anos anteriores, pela EMATER e que, neste caso, o processo não era percebido da mesma forma que o percebia a SMDR.

<sup>30</sup> Para os agentes na reunião do PEP haveria de emergir o senso comum, futuro objeto de um trabalho educativo e não “demandas em si” apresentadas como uma pauta previamente definida de reivindicações da comunidade. No caso examinado, a equipe, em sua postura inicial, tendia a conferir uma importância secundária às demandas declaradas pela população principalmente por perceber que o atendimento a estas demandas não assegura desenvolvimento no longo prazo pois não implica mudança no modelo de desenvolvimento rural. Além disto, no entendimento inicial da equipe da SMDR o tratamento dos problemas de alta urgência e alta relevância é encargo obrigatório das diferentes esferas da administração pública. Assim, o PEP como uma política comprometida com a mudança no “estilo de desenvolvimento” haveria de selecionar, no conjunto de problemas mencionados pela população, aqueles que, na sua discussão, possibilitariam a tomada de consciência sobre a necessidade de uma mudança no “estilo de desenvolvimento” e, simultaneamente, motivariam a organização para sua resolução. Pretendia-se, assim, usar estes problemas declarados como elementos no processo educativo para que, a partir deles, fossem percebidas as “demandas estratégicas”.

<sup>31</sup> Segundo Buarque (2002, p.99-100), os problemas podem ser de quatro tipos: com alto grau de relevância e pouca urgência; com alto grau de relevância e alta urgência; com baixa relevância e pouca urgência e com baixa relevância e alta urgência.

Buarque (2002), o planejamento deve centrar-se nos problemas com alto grau de relevância e baixa urgência, criando as bases para a reestruturação socioeconômica da realidade e evitando o acúmulo e a formação de novos problemas no futuro. Entretanto, o autor reconhece que, quando existe uma falta de iniciativa, no passado, proliferam-se os problemas com alto grau de relevância e alta urgência. Neste contexto, Buarque (2002) coloca que as ações tendem a concentrar-se na administração da crise herdada do passado buscando evitar o estrangulamento a curto prazo e os desdobramentos a médio e longo prazo, mas que isto não seria o desejável.

Considerando-se as colocações de Buarque (2002), observa-se que, no caso de Santa Maria, a realização da primeira fase do PEP trouxe à tona um conjunto significativo de problemas com alto grau de relevância e alta urgência e, também, “bandeiras de luta” da comunidade na sua interação com a administração pública que tiveram de ser consideradas para assegurar a continuidade do trabalho. Como o enfrentamento destas demandas não era prioridade do PEP, elas, tendencialmente, foram atendidas da forma convencional, não constituindo objeto específico de mobilização da comunidade.

#### **4.2. Desenvolvimento rural: projeto coletivo?**

O segundo ponto crítico do PEP se refere a seu potencial de mobilização, o que relaciona-se à definição do objeto da ação coletiva - ao que as pessoas estão dispostas a fazer coletivamente.

A experiência do PEP possibilitou visualizar que o “comunitário” tende a englobar uma amplitude temática específica, a qual haveria de ser questionada no caso de tentar mobilizar-se os integrantes de uma comunidade em torno de outras temáticas. Observando-se a reflexão de Cunha e Pena (2002) percebe-se que, nos processos de levantamento de demandas, comuns na aplicação das metodologias de planejamento participativo, a população expressa aqueles problemas que, no seu entender, dizem respeito ao coletivo. Isso abre para uma distinção entre o imaginário de problemas do coletivo (geralmente relativos à infraestrutura social básica, compartilhada pelos diferentes grupos), dos grupos (geralmente distinguidos por sua atividade econômica principal) e dos indivíduos (ou famílias).

No caso específico examinado, a equipe da SMDR poderia estar propondo, em última instância, que o coletivo se mobilizasse em torno de ações que vêm de encontro mais diretamente ao interesse de segmentos específicos da população rural. Disto emerge a seguinte questão: o comunitário assumiria a proposta de implantação de um novo modelo de desenvolvimento rural, com base na produção agroecológica, como o idealizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural ?

Neste sentido, cabe reconhecer a grande heterogeneidade econômica da população rural do município de Santa Maria. Embora a produção familiar seja a maioria, em levantamento exploratório conduzido acerca da importância das rendas não agrícolas para as famílias rurais, observou-se que há uma grande diversidade entre os distritos, pois enquanto em um distrito cerca de 70% das famílias não dependem da renda agrícola, noutro cerca de 70% vivem da agricultura. Ressalta-se, ainda, o grande número de aposentados e mesmo a heterogeneidade quanto às condições de produção (estrutura agrária composta de grandes, médias e pequenas unidades produtivas).

O paulatino desvinculamento de parte do público presente nas reuniões com questões específicas da agricultura fica claro em colocações como: “a maior parte dos presentes não planta mais...”; “a maioria dos plantadores não se encontra aqui...”; “planta uma hortinha e nada mais...”. Tais argumentos foram utilizados, em certos casos, para justificar a desmobilização comunitária e deslocamento das reuniões da sede do distrito para localidades do interior. Em outros casos, a forma de conceptualizar a problemática do desenvolvimento

rural foi percebida como adequada para caracterizar a realidade de um tipo específico de agricultores: os pequenos, e não dos grandes, e isto serviu de argumentação para que o processo se deslocasse, também, para localidades específicas. Deste modo, o coletivo, tendencialmente, se desresponsabilizou com ações que foram percebidas como de interesse de grupos específicos. Neste contexto a equipe, via de regra, deu continuidade ao PEP mediante trabalho com grupos.

Tal percepção sobre desafios da mobilização do coletivo torna-se relevante na medida em que muitas das propostas atualmente formuladas de promoção do desenvolvimento territorial preconizam a definição de um projeto econômico comum ou a sinergia entre os diversos atores de um território. A proposta de Buarque (2002), por exemplo, refere-se, mais propriamente, ao desenvolvimento de uma entidade, o local, a “sociedade local”. Aqui, novamente, apela-se para o recurso a um imaginário que associa “desenvolvimento do local”, “desenvolvimento de uma sociedade” ao desenvolvimento de um organismo, de um sistema, com potencialidades, oportunidades e fatores que restringem a plena manifestação das potencialidades e o aproveitamento das oportunidades. Há um certo avanço nas obras sobre desenvolvimento que reconhecem que podem haver diferenças de interesses entre os “atores” de uma sociedade local, mas em geral estas ainda pressupõe que, com o processo de discussão, chega-se à identificação de medidas que beneficiam o “local”, a “sociedade local” como um todo. Entende-se que a assertiva de que existem ações que podem beneficiar o “local” e a “sociedade local” não pode ser, definitivamente, confirmada e nem negada, mas o mais comumente verificado é que cada ação vem ao encontro mais imediato a interesses de certos grupos e pode significar prejuízo para outros. Do mesmo modo, no caso da atividade rural, o enfoque sistêmico tem reivindicado, desde os anos oitenta, a necessidade de diferenciação dos agricultores tendo em vista os diferentes fatores que moldam e restringem seu desenvolvimento.<sup>32</sup> Coloca-se, assim, a necessidade de optar entre uma percepção de “sistema social”, “sociedade local”, e uma percepção de agregado de diferentes tipos de produtores que compartilham, em certa medida, um mesmo espaço e uma infra-estrutura social comum e, conseqüentemente, optar pela busca de compreensão dos fatores restritivos do desenvolvimento do “sistema social” versus restritivos do desenvolvimento de determinado grupo de agricultores.

Esta problemática desperta a reflexão em torno dos caminhos que levam à mobilização para o desenvolvimento territorial sustentável:

- mediante privilégio de ações que, ao beneficiar o sistema, beneficiam a toda a sociedade local?
- mediante seleção de ações que, embora beneficiem grupos, são assumidas pelo coletivo ?
- mediante a conjugação de ações específicas orientadas a grupos e outras orientadas ao coletivo?
- mediante agregação de ações específicas orientadas a grupos ?

## 5. Considerações finais

Observa-se que, sob o rótulo de planejamento participativo, incluem-se metodologias com ênfases e pressupostos diferenciados. O desencadeamento de processos como o PEP vem, via de regra, associado a múltiplas expectativas da equipe que o promove, e da população que dele participa, nem sempre coincidentes.

No caso examinado, na avaliação da equipe da SMDR, o PEP propiciou muitos aprendizados. A equipe considerou, ainda, que a metodologia teve um caráter estruturante do

---

<sup>32</sup> Sobre a proposta metodológica do enfoque sistêmico ver Garcia Filho (sd)

desenvolvimento. Mencionou que, no período que decorreu do início do processo, formaram-se grupos e associações, sendo que algumas associações têm o objetivo de construir quiosques para comercializar seus produtos em pontos estratégicos no meio rural. Foram formados grupos para desenvolver a agricultura com base ecológica, onde foi fixada uma parceria com o CAPA - Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor e grupos de produção leiteira e criação de suínos. A implantação de agroindústrias familiares complementa o rol de ações. Além disto, a equipe mencionou como avanço a realização de cursos de qualificação para os produtores rurais que comercializam de forma direta seus produtos e a criação de espaços de comercialização livre em três pontos da cidade de Santa Maria.

Quanto aos limites percebidos, a equipe da SMDR tende a enfatizar as dificuldades enfrentadas para a implementação da proposta: carência de recursos humanos qualificados para a condução do processo educativo nas reuniões, de infra-estrutura (veículos para deslocamento no meio rural) e reduzido tamanho da equipe técnica.<sup>33</sup>

Entende-se que uma avaliação mais ampla de um processo, como o do PEP, é sempre dificultada por diversos fatores: a multiplicidade de objetivos, o aprendizado e revisão dos objetivos no decorrer do processo e, ainda, a insuficiente explicitação formal do programa e seus pressupostos. Entretanto, compreende-se que esta experiência possibilita questionar alguns princípios das metodologias utilizadas na promoção do desenvolvimento territorial sustentável.

A experiência do PEP mostra que há um grande desafio na utilização de processos de planejamento participativo para a mobilização do coletivo. Constitui-se um desafio dar o encaminhamento adequado às demandas coletivas emergentes no processo de planejamento participativo. No caso examinado, tornou-se politicamente indispensável tomar em conta as “demandas imediatas” do coletivo. Uma vez explicitadas as demandas e evidenciadas as prioridades, as lideranças passaram a construir uma expectativa de compromisso do agente com as demandas levantadas. Como as demandas são múltiplas, variadas, recorrentes e abrangem diversas áreas da administração municipal, e por isto implicam complexas negociações, o agente corre o risco de ver-se preso, potencialmente, num círculo vicioso de atendimento a demandas pontuais, recorrendo, muitas vezes, a procedimentos que não correspondem ao ideal de mobilização comunitária em prol da resolução de problemas. Assim, não está claro para os autores deste trabalho se os agentes conseguem, sem prejuízo, desvincular-se do atendimento de demandas “legitimamente” eleitas. Um levantamento comparativo efetuado entre as demandas levantadas na primeira reunião do PEP e as ações realizadas pelo poder público municipal nas localidades, desde o início deste Programa, demonstra que o poder público acabou por atender a grande maioria delas.

Convém observar, adicionalmente, que no caso do PEP houve uma percepção de diferenciação dos problemas e responsabilidades do coletivo (maioria dos quais relativos à infra-estrutura comunitária) e dos grupos. Nestas circunstâncias, propõe-se que estudos

---

<sup>33</sup> A observação participante revelou que o caso estudado apresenta todo um conjunto de traços comuns a outras experiências de planejamento participativo: a participação é sempre inferior à idealizada, o agente deve conquistar a legitimidade junto ao grupo, as divergências quanto às prioridades podem gerar ambientes conflituosos que devem ser administrados satisfatoriamente para não comprometer o processo, conflitos entre interesses e práticas de políticos tradicionais e aqueles que seguem as novas orientações de participação, dificuldades nas relações inter-institucionais, além da carência de infra-estrutura e recursos humanos para trabalhar. Entretanto, estas são consideradas questões secundárias na análise que se procede neste artigo. A mobilização dos grupos, por sua vez, implicou desafios específicos, entre os quais estão aqueles relacionados à “desconstrução” de modelos de sucesso e desmistificação da agroecologia enquanto alternativa. Os preconceitos com relação às possibilidades da agroecologia são diversos e revelados em diferentes momentos.

futuros busquem questionar e especificar como se coadunam as demandas coletivas e de grupos no alcance do almejado desenvolvimento territorial sustentável.

## 6. Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, J. **A construção social de uma nova agricultura**. Porto Alegre: Ed da Universidade/UFRGS, 1999.
- BALEM, T. A; SILVEIRA, P. R. C. da Agroecologia: Além de uma Ciência, um Modo de Vida e uma Política Pública. In: Simpósio Latinoamericano sobre Investigação e Extensão em Sistemas Agropecuários – IESA, V, Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção – SBSP, V, Florianópolis, 2002. **Anais...** Florianópolis: SBSP, 2002. 1 CD.
- BALEM, T. A ; SILVEIRA, P. R. C. da; ANDRES, M. A Construção Coletiva de Políticas Públicas – uma experiência metodológica. In: Simpósio Latinoamericano sobre Investigação e Extensão em Sistemas Agropecuários – IESA, V, Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção – SBSP, V, Florianópolis, 2002. **Anais...** Florianópolis: SBSP, 2002. 1 CD.
- BANDEIRA, P. S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F. ; BANDEIRA, P. S. (Org.) **Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. p.1-22
- BOSCO PINTO, J.; ANGEL, M. A.; REYES, V. Metodologia de la investigación temática: supuestos teóricos y desarrollo. **Desarrollo Rural en las Américas**, v.II, n.1, p.80-95, 1970.
- BROSE, M. (Org.) **Metodologia Participativa**; Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. 312p.
- BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**; metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- CALCANHOTTO, F. A. ; BOESCHE, F; CASTRO, H. H. da S. O emprego de Diagnóstico Participativo no município de Chuvisca/ RS viabilizando à agricultura familiar o acesso às políticas públicas estaduais. In: Simpósio Latinoamericano sobre Investigação e Extensão em Sistemas Agropecuários – IESA, V, Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção – SBSP, V, Florianópolis, 2002. **Anais...** Florianópolis: SBSP, 2002. 1 CD.
- CASTRO, E. G. Diagnóstico Social: algumas considerações teórico-metodológicas. **Ciências Sociais e Humanas**, Santa Maria, v.7, n.2, p.105-128, jul./dez. 1984.
- CONWAY, G. R. **Análise Participativa para o Desenvolvimento Agrícola Sustentável**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1993.
- CHAMBERS, R. The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal. **World Development**, v.22, n.7, p.953-969, 1994.
- CHAMBERS, R. **Desenvolvimento Rural**; fazer dos últimos os primeiros. Luanda: ADRA, 1995. 252 p.
- CUNHA, P. V. da; PENA, M. V. J. **The limits and Merits of Participation**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/workpapers/WPS1800series/wps1838>  
Acesso em nov. 2002
- DABUL, L. Missão de Conscientização: Agentes e Camponeses em experiências comunitárias. In: ESTERCI, N. (Org.) **Cooperativismo e Coletivização no campo: Questões sobre a prática da Igreja popular no Brasil**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1984. p.99-136
- DE TONI, J. O Planejamento Estratégico e Situacional. In: BROSE, M. (Org.) **Metodologia Participativa**; Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. 312p. p.141 - 152

- DIESEL, V.; DIAS, M. M. A proposta das ONGs para o desenvolvimento rural: uma avaliação crítica. **Extensão Rural**, Santa Maria, n.6, p.31-46, jan./dez. 1999.
- DIESEL, V.; RAUPP, A. K. ; SILVEIRA, P. R. C. Da Alcance e Limites do Novo Rural em Santa Maria (RS). In: Fórum da Terra, 2001, São Paulo. **Fórum da Terra: Programação e Resumos das Comunicações Temáticas**. São Paulo: ITESP, 2001. p.18
- DIRVEN, M. El papel de los agentes em las políticas agrícolas: intenciones y realidad. **Revista de la Cepal**, Santiago, n.68, p.171-186, ago. 1999.
- DURSTON, J. Construyendo capital social comunitário. **Revista de la CEPAL**, n. 69, p.103-118, 1999.
- FORTES, A. O planejamento estratégico situacional e participativo. In: BROSE, M. (Org.) **Metodologia Participativa: Uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. 312p. p.153 – 160
- GAJARDO, M. Educação popular e conscientização no meio rural latino-americano. In: WERTHEIN, J.; BORDENAVE, J. D. (Org.) **Educação Rural no Terceiro Mundo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p.103 - 126
- GARCIA FILHO, D. P. **Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários**. Guia Metodológico. Arquivo eletrônico.
- GUIJT, I. **Monitoramento Participativo**; conceitos e ferramentas práticas para a agricultura sustentável. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1999.
- GUIVANT, J. S. Heterogeneidade de conhecimentos no desenvolvimento rural sustentável. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.14, n.3, p.411-447, 1997.
- IBGE. Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000. Malha Municipal Digital do Brasil 1997. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em 02 de maio de 2003.
- KRAPPITZ, U; ULLRICH, G. J.; SOUZA, J. P. de. **Enfoque Participativo para o Trabalho em Grupos**: Conceitos Básicos e um Estudo de Caso. Recife: ASSOCENE, 1988. 138p.
- NEUMANN, P. S.; SILVEIRA, P. R. C. da A capacidade de reprodução de agricultores familiares na região de santa Maria/ RS. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, XXXVIII, Rio de Janeiro, 2000. **Anais...** Brasília: SOBER, 2000. 1 CD
- OAKLEY, P.; CLAYTON, A. **Monitoramento e avaliação do empoderamento**. Oxford: INTRAC, 2003.
- PALUDO, C. **Educação popular em busca de alternativas**: Uma leitura desde o Campo Democrático e Popular. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- PETERSEN, P.; ROMANO, J. O. (Org.) **Abordagens Participativas para o desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: AS-PTA/ Actionaid- Brasil, 1999.
- PFEIFFER, P. Planejamento Estratégico Municipal – PEM : Uma abordagem para organizar e gerenciar o desenvolvimento municipal. In: BROSE, M. (Org.) **Metodologia Participativa**; Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. 312p. p. 259 - 270
- RIBEIRO, C. M. ; RIBEIRO, M. C. G. A “Leitura da Paisagem” como estratégia de Planejamento Municipal e Regional. In: Simpósio Latinoamericano sobre Investigação e Extensão em Sistemas Agropecuários – IESA, V, Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção – SBSP, V, Florianópolis, 2002. **Anais...** Florianópolis: SBSP, 2002. 1 CD.
- SCHONHUTH, M ; KIEVELITZ, U. **Participatory Learning Approaches**. Eschborn: GTZ, 1994.
- SELLAMA, N.-E. **Relativism in Agricultural Research and Development**: Is participation a post-modern concept ? London: ODI, 1999.



SILVA, M. J. P. da. Onze passos do Planejamento Estratégico-Participativo. In: BROSE, M. (Org.) **Metodologia Participativa**: Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. 312p. p.161 - 176

TORRES, R. M. **Discurso e Prática em Educação Popular**. Ijuí: Ed. UNIJUI, 1988.