

> ELABORAÇÃO PARTICIPATIVA DE REGRAS COLECTIVAS DE GESTÃO
DOS RECURSOS NATURAIS E FUNDIÁRIOS

Efeitos duradouros, do nível local ao nível nacional

Patrick D'AQUINO

Mesmo se as abordagens participativas são cada vez mais reconhecidas como necessárias para envolver as pessoas na gestão dos recursos e dos territórios, o seu impacto a longo prazo é muitas vezes reduzido, quer seja na escala local quer seja na escala mais ampla. Foi a partir dessa observação que uma equipe do CIRAD desenvolveu uma metodologia, *Self Land Policies*, cujos efeitos no âmbito local e nacional persistem quinze anos após a sua implementação no Senegal.

Aplicado à gestão dos territórios locais, e depois à definição das regras nacionais de gestão fundiária e ambiental, o método impulsionou dinâmicas coletivas que os atores utilizam livremente e implementam de acordo com as suas próprias necessidades.

Desde os anos 80, as abordagens participativas são utilizadas para apoiar as iniciativas locais. No entanto, as ferramentas de diagnóstico que estas utilizam são mais apropriadas para a expressão dos conhecimentos científicos do que para a valorização das questões e dos conhecimentos das populações locais. Por essa razão, na maioria das vezes, estas são, na melhor das hipóteses, apenas simples ferramentas de diálogo. Diálogo este às vezes surdo, entre os investigadores e a população local.

Como tal, continua a ser imperativo melhor envolver as populações na gestão do seu território e melhor integrar os seus pontos de vista nos diagnósticos realizados. Foi a partir desta constatação que uma equipe do CIRAD desenvolveu um método, *Self Land Policies* (ler quadro da página 4), que propõe às populações ferramentas de diagnóstico e de prospectiva participativas que estas podem dominar sozinhas, de forma a construir conjuntamente e simular as suas próprias propostas de gestão territorial.

perspective

Com a revista *Perspective*, o CIRAD propõe um espaço de expressão de novas pistas de reflexão e ação, baseadas em trabalhos de pesquisa e expertise, sem apresentação de um posicionamento institucional.

Um método genérico de simulação participativa...

> Regras coletivas e cenários de incerteza definidos pelos participantes; uma parte essencial dada à improvisação.

Self Land Policies baseia-se numa hipótese estratégica: para os impactos sustentáveis e a grande escala, devemos dar aos atores as capacidades necessárias para que estes possam implementar o método, da forma mais autônoma possível no seu território local e mais amplamente à escala nacional.

Self Land Policies é um dos frutos de vinte anos de experiência do CIRAD em métodos de simulação participativa (ver commod.org). O método propõe um jogo de simulação (Play Grounds™) no qual são introduzidas as incertezas ambientais, econômicas e sociais, e que a população pode utilizar para elaborar as regras operacionais de gestão de um território. *Self Land Policies* foi construído em duas etapas. Foi inicialmente desenvolvido, no final dos anos 1990, para apoiar a gestão concertada dos territórios locais. Posteriormente, no final dos anos 2000, o método foi aperfeiçoado para permitir também a elaboração concertada de regras coletivas nacionais.

... para responder aos desafios locais...

No final dos anos 1990, no Senegal, as coletividades locais enfrentaram dois desafios. Em primeiro lugar, apesar da descentralização da gestão do território para as coletividades locais, estas não foram reconhecidas pela maioria dos atores do país, dos serviços técnicos às populações locais, como suficientemente competentes para assumir essa responsabilidade. Outro desafio consistiu em conseguir reduzir os conflitos existentes entre a agricultura e a pecuária. Com a expansão das terras agrícolas, os espaços disponíveis para a pecuária diminuíram e tornou-se crucial dedicar espaços para esta atividade. Porém, a população assim como os responsáveis políticos nacionais estavam convencidos de que a pecuária devia continuar a contentar-se com os espaços deixados livres.

Para responder a estes desafios, uma equipe constituída por membros de três organizações – CIRAD, SAED (Sociedade Nacional de Ordenamento e Exploração das terras do Delta do rio Senegal), ISRA (Instituto Senegalês de Investigação Agrícola) – experimentou em 1998 e 1999, o método *Self Land Policies* em Ross Béthio, uma coletividade local do Delta do Senegal com 2 500 km². Graças a este acompanhamento, em menos de um ano, esta coletividade estabeleceu, sozinha, as suas regras coletivas de ocupação do espaço, formalizadas sob a expressão

local de Plano de ocupação e uso da terra local (Poas), utilizando mapas participativos que esta aprendeu a elaborar com a sua população. Quinze anos depois, os efeitos são ainda visíveis a nível local, nacional e até mesmo sub-regional.

Após a saída da equipe de acompanhamento, a coletividade local conseguiu mobilizar fundos para realizar os ordenamentos que foram anteriormente identificados com a sua população de forma a apoiar a nova organização do seu território (ver Ilustração 1). Em maior escala, os responsáveis locais (eleitos da coletividade local e da SAED) reproduziram este Poas no âmbito das coletividades da região do rio Senegal; os responsáveis políticos de Ross Béthio difundiram este método nos países vizinhos; e finalmente, um Conselho Interministerial validou este método a nível nacional. Um acompanhamento pontual foi suficiente para instalar uma dinâmica autônoma e por isso duradoura.

O Poas de Ross Béthio foi também o primeiro documento senegalês no qual zonas específicas foram oficialmente reservadas para a pecuária transumante, o que foi mantido nos outros Poas do Senegal, generalizando no âmbito nacional este reconhecimento, inovador, de um espaço específico para a pecuária. Em 2014, o presidente da Comissão Nacional de Recursos Fundiários afirmou que a pecuária transumante do Senegal deveria poder beneficiar de «arrendamentos de pastoreio»... Uma evolução significativa.

> O domínio do processo até à implementação fomenta o envolvimento dos atores.



Ilustração 1. Do jogo à realização: os ordenamentos simulados no jogo serão realizados seis anos mais tarde © P. d'Aquino.

Fonte: d'Aquino e Papazian, 2014.

... ou nacionais...

No final dos anos 2000, o suporte de simulação foi melhorado de forma a poder ser utilizado em grande escala em várias localidades de um país, permitindo assim uma utilização no âmbito nacional para a elaboração concertada de políticas públicas (reformas agrárias, códigos de legislação ambiental, organização das fileiras...).



Ilustração 2. A plataforma é concebida com o intuito de permitir simulações prospectivas complexas a partir de elementos de modelagem simples, apropriadas para todos.
© J. Bourgoïn

Em primeiro lugar foi desenvolvida uma plataforma utilizável em todos os contextos territoriais e a diferentes escalas. Esta plataforma é composta por vários tabuleiros de madeira, que os participantes utilizam para representar uma diversidade de territórios, diversidade essa que em seguida pode ser integrada nas regras que eles próprios irão simular. Sobre esses tabuleiros, os participantes introduzem as regras coletivas de gestão territorial que desejam, e que eles aplicarão quando simularem as suas atividades. Estes introduzem também incertezas, tal como o aumento da variabilidade climática, um incêndio, a chegada de transumantes ou de um investidor estrangeiro (ver Ilustração 2). A plataforma pode assim ser utilizada à escala de um país, onde cada tabuleiro representa uma parte do país, ou a escalas muito locais, onde cada tabuleiro simboliza algumas explorações agrícolas – foi assim que esta foi utilizada por um programa de seguros agrícolas, com o objetivo de definir, com os agricultores, várias opções de ajudas públicas à agricultura.

Esta plataforma mantém as inovações das simulações participativas realizadas em Ross Béthio (definição das regras coletivas e dos cenários de incertezas pelos participantes; parte essencial dada à improvisação), apresentando-as de uma forma material facilmente reproduzível. As oficinas podem ser assim multiplicadas no país, nos

vários níveis de organização e escalas territoriais. Para acompanhar esta implementação em grande escala, foi desenvolvido um método de formação em algumas semanas.

Em 2014, um quadro de reflexão e de ação da sociedade civil sobre os recursos fundiários no Senegal, o CRAFS, apropriou-se deste método para implementar uma forma nova, ascendente, de elaboração concertada dos princípios dos agricultores para uma reforma agrária. As ONGs membros do CRAFS organizaram, financiaram e animaram oficinas em todo o país, e solicitaram aos especialistas nacionais auxílio para a redação das suas conclusões e definiram finalmente uma estratégia de apoio político com os decisores responsáveis pela reforma agrária. Após um ano, o processo teve uma importante difusão horizontal (cerca de vinte oficinas organizadas em todo o país) e vertical (três oficinas nacionais), tudo isso com fundos mobilizados pela própria sociedade civil. Os efeitos são portanto nacionais, uma vez que essas «diretrizes agrícolas da reforma agrária» são, desde o início de 2015, discutidas com a Comissão Nacional da Reforma Agrária. Estes efeitos são também locais porque nas localidades onde foram realizadas as oficinas, os participantes aplicaram nas suas terras algumas das regras que eles tinham imaginado (contratação com um agroindustrial, zoneamento das atividades, acesso das mulheres à terra...).

... visando prioritariamente a autonomia dos atores

Quer sejam agricultores, eleitos locais ou dirigentes da sociedade civil, os atores visados perceberam rapidamente que o acompanhamento é apenas técnico, e não busca interferir nas suas escolhas de desenvolvimento. Assim, estes perceberam que estão de fato no comando do processo de decisão. De fato, desde o início do processo, são eles que escolhem o assunto prioritário ao qual se vão dedicar com o apoio da metodologia. Em seguida, o «jogo» de prospectiva que lhes é proposto é concebido para que estes possam controlar e modificar todos os seus elementos. Por fim, a implementação das resoluções encontradas por eles é da sua exclusiva responsabilidade. É isto que faz com que estes assumam um compromisso profundo. É isto que mobiliza também os técnicos, especialistas e académicos locais, muitas vezes voluntariamente, aspirando a obtenção de um maior reconhecimento da parte dos atores locais. Reunidos pela mesma convicção relativamente à capacidade do método para apoiar e operacionalizar as visões endógenas do desenvolvimento, eles investem para organizar oficinas de simulação, e para depois decidir quais

> Dois princípios: a flexibilidade permitida aos participantes; uma estratégia sócio-institucional construída com os atores.

Algumas palavras sobre...

Patrick D'AQUINO

(<http://agents.cirad.fr/index.php/Patrick+D%27AQUINO>) é um geógrafo da unidade de investigação Green (<http://ur-green.cirad.fr/>).

A trabalhar para uma melhor consideração das opiniões dos atores nas ferramentas de gestão territorial (mapas, SIG, simulações...), é um dos fundadores da rede ComMod (www.commod.org) e continua desde então a melhorar os métodos de simulação participativa. É também um especialista fundiário e na gestão dos recursos comuns no Sahel e no Sudeste Asiático.

patrick.daquino@cirad.fr

as melhores estratégias de implementação das suas resoluções. Isso explica os impactos a grande escala.

Para alcançar este objetivo, dois princípios constituem a originalidade da abordagem. Em primeiro lugar, as ferramentas de animação são concebidas de forma a permitir o máximo de flexibilidade aos participantes, colocando-os em situações de ação onde eles podem mobilizar todas as ideias que eles desejam, sem a necessidade de passar por um discurso formatado ou um documento escrito (incluindo mapas). Os elementos do jogo estão lá apenas para incitá-los a aperfeiçoar as suas propostas até obter um nível operacional. Desta forma emerge no jogo dos participantes a realidade dos comportamentos, para além do discurso sobre esta realidade e das regras habituais de liberdade de expressão. Por exemplo, os participantes muitas vezes improvisam situações de corrupção que nenhum elemento do jogo sugere que tomem em conta.

Em segundo lugar, a abordagem é baseada numa estratégia sócio-institucional construída com os atores com a ajuda de uma ferramenta de análise estratégica chamada Rainbow Spiral. Esta ferramenta permite priorizar as dificuldades a superar (melhoria dos conhecimentos, aprendizagem de

novas competências, modificação das relações de força, evolução das mentalidades...), de acordo com um princípio original do pragmatismo, *think small, do big*. Trata-se de identificar o progresso mínimo considerado razoável num determinado contexto, e posteriormente realizar as ações necessárias para o atingir, independentemente da sua natureza e da escala a que estas se situam: formação, lobbying, assinatura de convenções, publicidade, parcerias, etc. Se necessário, o investimento pode mesmo ir até à criação de um grupo universitário interdisciplinar para ajudar na descentralização (operação Poas no Senegal), ou à criação de uma rede nacional de formadores sobre o método (Sahel), de um mestrado profissional (Operação SiSup na Nova Caledónia). O método foi retomado desde 2014 por novas equipas (no Burkina Faso, Haiti, etc.) e um Website foi criado para reunir todos os recursos necessários para a sua utilização (<http://www.groundedchange.org/>).

O sucesso de *Self Land Policies* criou novos desafios: como modificar os mecanismos de regulamentação das instituições para que essas dinâmicas *bottom-up* possam ser inseridas de forma eficaz? Trata-se de um conjunto de quadros regulamentares, mas também de práticas e de comportamentos que é necessário fazer evoluir. <

O método apresentado nesta Perspective foi elaborado no seio da unidade de investigação Green (Gestão de recursos renováveis e ambiente). Este método foi aplicado no Senegal, na Nova Caledónia e no Laos, e deu lugar a várias publicações, incluindo:

d'Aquino P., Papazian H., 2014. An Inclusionary Strategy Reaching Empowering Outcomes Ten Years after a Two-Year Participatory Land Uses management. *Environmental Management and Sustainable Development*, 3, 2. <http://dx.doi.org/10.5296/emsd.v3i2.6595>

d'Aquino P., Bah A., 2014. Multi-level participatory design of land use policies in African drylands: a method to embed adaptability skills of drylands societies in a policy framework. *Journal of Environmental Management* 132, 207-219. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/03014797/132>

d'Aquino P., 2009. La participation comme élément d'une stratégie globale d'intervention : l'approche « gestion autonome progressive ». *Cahiers Agricultures*, 18, 5, 433-440.

http://www.jle.com/fr/revues/agr/e-docs/la_participation_comme_element_dune_strategie_globale_dintervention_lapproche_gestion_autonome_progressive__282197/article.phtml?tab=texte

Bousquet F., Barreteau O., d'Aquino P., Étienne M., Boissau S., Aubert S., Le Page C., Babin D., Castella J.-C. 2002. Multi-agent systems and role games: Collective learning processes for ecosystem management. In: Janssen Marco A. (ed.). *Complexity and ecosystem management: The theory and practice of multi-agent systems*. Cheltenham: E. Elgar, p. 249-285.

Assim como a uma curta-metragem:

Defalt Q., 2014. Du terroir au pouvoir. Curta-metragem de 26 minutos. Comitê Técnico Fundiário e do Desenvolvimento, Paris, Ministério dos Negócios Estrangeiros e Desenvolvimento Internacional (Maedi), Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), Paris. http://www.dailymotion.com/video/x28rttd_du-terroir-au-pouvoir_creation



42, rue Scheffer
75116 Paris . FRANÇA

perspective

Diretor de publicação: Patrick Caron, diretor geral da Delegação de Pesquisa e Estratégia

Coordenação: Corinne Cohen, Delegação da informação científica e técnica

Tradução: Claudia Caires

Criação gráfica/execução: Patricia Doucet, Delegação da comunicação

Distribuição: Christiane Jacquet, Delegação da comunicação

e-mail: perspective@cirad.fr
www.cirad.fr/publications-ressources/edition/perspective-policy-brief

MAIS INFORMAÇÕES

Michel Étienne (coord.), 2010. *La modélisation d'accompagnement*. Éd. Quae, 384 p.

Touré O., Seck S.M., 2013. Amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal. Fiche Pays, 3, Comité technique Foncier et Développement, 29 p.

<http://www.foncier-developpement.fr/publication/amelioration-de-la-gouvernance-fonciere-au-senegal-enjeux-actuels-et-defis-pour-lavenir/>