



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA:  
Boa governança e Agendas 21 locais na Amazônia**

Igor Ferraz da Fonseca

Orientador: Marcel Bursztyn

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF, Agosto/2009

Fonseca, Igor Ferraz da.

Entre o Discurso e a Prática: boa governança e Agendas 21 Locais na Amazônia.  
Brasília, 2009.

Número de páginas 166p.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento  
Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

1. Governança Ambiental. 2. Free-rider. 3. Agenda 21 4. Participação. 5. Capital social. I.  
Universidade de Brasília. CDS. II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Igor Ferraz da Fonseca

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA:** boa governança e Agendas 21 locais na Amazônia.

Igor Ferraz da Fonseca

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental

Aprovado por:

---

Marcel Bursztyn, Doutor (CDS-UnB)  
(Orientador)

---

Doris Aleida Villamizar Sayago, Doutora (CDS-UnB)  
(Examinador Interno)

---

José Vicente de Freitas, Doutor (FURG)  
(Examinador Externo)

Brasília-DF, 13 de agosto de 2009

Este trabalho é dedicado ao meu avô Ary Vaz de Mello da Fonseca e ao meu avô Raymundo Pinto Ferraz.

## AGRADECIMENTOS

É com extrema satisfação que concluo a etapa de vida representada pelo Mestrado no Centro de Desenvolvimento Sustentável. Os conhecimentos adquiridos neste período me habilitaram a pautar minha atuação profissional na área ambiental, campo de atividade que é misto de profissão, idealismo e utopia. O conhecimento e os frutos do trabalho acadêmico me permitem e induzem a pleitear algo mais, em uma carreira acadêmica que, espero, esteja apenas no começo. Em adição, gostaria de agradecer a alguns que, de forma ímpar, contribuíram para a realização desse trabalho.

Ao Frei Domenico e toda sua equipe, que estão sempre ao meu lado, traçando caminhos e me auxiliando a percorrê-los.

Ao meu orientador, Marcel Bursztyn, pela condução e direcionamento nas escolhas teóricas, acadêmicas e de vida, desde a minha graduação.

Ao professor José Vicente de Freitas, chefe e amigo, por toda a abertura e apoio dados à essa pesquisa e por me oferecer condições plenas de realizá-la.

Ao professor Fabiano Toni, por me apresentar um novo mundo no âmbito teórico e por me auxiliar em todos os momentos que necessitei.

À Doris Sayago, pelo apoio em momentos decisivos da minha vida acadêmica.

Aos demais professores do CDS, em especial à Elimar do Nascimento, José Augusto Drummond, Saulo Rodrigues, Vanessa Castro, Frederic Mertens, Magda Wehrmann, e outros, pela contribuição ímpar em minha formação.

Aos colegas e amigos de Mestrado e Doutorado do CDS, pelas discussões acadêmicas e não acadêmicas das quais com muito orgulho participei.

Aos meus colegas e amigos de Agenda 21/MMA, pelas conversas, informações e debates que sem as quais eu não teria condições de realizar este estudo.

Àqueles que me receberam de braços abertos em Alta Floresta, Sorriso e Marcelândia, tornando possível este trabalho.

Aos meus amigos de longa data, pela companhia, diversão e pelas discussões de *nerd*.

À Vanessa, Minha Linda, por ser meu porto seguro, apoiar e entender esse momento, sempre renovando minhas forças.

À minha querida mãe, que me acompanhou em cada passo desde quando eu não me conhecia por gente.

À toda minha família, meus irmãos, minhas avós, meus tios e primos, cujo seio familiar é fonte de alegrias, abrigo e amor.

Não se pode cobrar do povo aquilo que ele não pode dar.  
Sirlei, professora em Marcelândia – MT

## RESUMO

Existe um fosso entre o discurso e a prática na questão ambiental no Brasil. Esta dissertação tem por objetivo geral contribuir para a análise de tal fosso, demonstrando como essa distância se manifesta no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento sustentável, notadamente nas Agendas 21 locais. O processo decisório e de implementação de políticas ambientais tende a adotar práticas que obedecem a critérios que se consagram internacionalmente como condições de possibilidade e de suficiência para que os fins desejados sejam atingidos. É como se existisse uma cartilha que estabelecesse as regras gerais da busca do desenvolvimento sustentável. Uma espécie de *manual* (virtual) *da boa governança* serve de guia e pré-requisito na elaboração de programas e projetos socioambientais na atualidade. Porém, a reprodução indiscriminada e a ampliação interminável, ao longo do tempo, da lista de quesitos considerados como ingredientes necessários, pode ter efeito contrário ao esperado e constituir obstáculo para que as políticas ambientais e de desenvolvimento sejam eficientes. A preocupação em cumprir formalmente com critérios gerais pode obscurecer a expressão substantiva dos mesmos. Com isso, há espaço para os *free-riders discursivos*, que são atores que reproduzem formalmente o discurso da sustentabilidade, mas sua prática cotidiana é guiada por interesses particulares que, muitas vezes, entram em choque com o discurso utilizado como instrumento de retórica. O objetivo desse estudo é demonstrar como os quesitos considerados necessários para uma boa governança são produzidos e reproduzidos ao longo do tempo. Esta dinâmica, sob a égide do *manual*, favorece a banalização e a volatilidade dos quesitos mencionados. Ao banalizar a sustentabilidade, amplia-se cada vez mais a distância entre o discurso politicamente correto e a eficácia prática de políticas ambientais e de desenvolvimento. Dessa maneira, esta dissertação aponta elementos que contribuem para explicar porque alguns projetos voltados ao desenvolvimento sustentável em escala local são relativamente bem sucedidos, enquanto outros fracassam no momento de sua aplicação prática. Para tanto, foram analisados os processos de Agendas 21 locais de Alta Floresta, Marcelândia e Sorriso, no Mato Grosso, identificando oportunidades e obstáculos na aplicação prática de uma política pública socioambiental que pauta suas ações pela busca da melhoria do processo de governança local. As conclusões ressaltam que as Agendas 21 locais devem ser redimensionadas em nome da efetividade e da eficiência da política. Para tanto, a atuação dessa política deve partir das singularidades do contexto local e focar aspectos essenciais, separando o desejado do possível e do indispensável, conforme o referencial da *governança suficientemente boa*.

**Palavras-chave:** boa governança; governança ambiental; free-rider; Agenda 21; participação; capital social; descentralização; empoderamento.

## ABSTRACT

There is a gap between discourse and practice in the consideration of the environmental question in Brazil. This dissertation is a contribution to the analysis of such gap, and demonstrates how it is manifested in public policies aiming at sustainable development, particularly in the local Agendas 21. The decision making process and the implementation of environmental policies tend to adopt practices according to some criteria that are internationally legitimated as conditions of possibility and sufficiency to the achievement of desired goals. It is as if there was a kind of manual establishing the general rules for the achievement of sustainable development. This *good governance (virtual) manual* serves as a reference guide and as a pre-condition for sócio-environmental projects nowadays. However, its replication and an endless aggregation of new pre-requisites that are considered to be indispensable, can have an opposite effect, and become a barrier instead of enforcing environmental and development policies. The concern in just fulfilling formally those criteria can shadow a substantial expression of goals. This is a rich field for the *discourse free-riders*: actors that express formally their agreement with sustainability, but whose practices are oriented by their own private interests, not necessarily corresponding to their rhetoric. The aim of this study is to demonstrate how the items considered as necessary to good governance are produced and reproduced along the time. Such a dynamic, framed by the *manual*, work as to banalize and volatilize those items. In banalizing sustainability, it increases the distance between a politically correct discourse and practice and the effectiveness of environmental and development policies. According to this perception, this dissertation points to some aspects that can help to explain why some projects aiming at sustainable development at a local scale are well succeeded, while others are not. Three cases of local Agenda 21 in the Brazilian Amazon (Alta Floresta, Marcelândia and Sorriso) were studied as a way to identify opportunities and obstacles to the application of a socio-environmental public policy focusing on the improvement of local governance. Among the conclusions, it is worth to mention that the strategy of building local Agenda 21 must be reconsidered, in order to improve the results. The policy must start from the particularities of local situations, with a focus on their real aspects, separating what is desirable from what is possible and indispensable, according to the notion of *good enough governance*.

**Keywords:** good governance; environmental governance; free-rider; Agenda 21; participation; social capital; decentralization; empowerment.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**APP** – Área de Proteção Permanente

**ARPCA** - Associação Regional de Pesquisa Científica e Ambiental

**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento

**CAP** – Comissão Articuladora do Programa

**CAT** – Clube Amigos da Terra de Sorriso

**CEPAL** - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

**CNUMAD** – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

**CPDS** – Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional

**EMPAER** - Empresa Matogrossense de Pesquisa e Extensão Rural

**FAIS** – Faculdade de Sorriso

**FNMA** – Fundo Nacional do Meio Ambiente

**Fórum 21** – Fórum da Agenda 21 local de Alta Floresta

**GSB** – Governança Suficientemente Boa

**IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

**ICLEI** – Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais

**ICV** – Instituto Centro de Vida

**IOV** – Instituto Ouro Verde

**KfW** - Kreditanstalt für Wiederaufbau

**MBG** – Manual da Boa Governança

**MMA** – Ministério do Meio Ambiente

**ONG** – Organização não Governamental

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PF** – Polícia Federal

**PIAA** – Plano de Intervenção em Áreas Alteradas

**PJR** – Pastoral da Juventude Rural

**PLDS** – Plano Local de Desenvolvimento Sustentável

**PPA** – Plano Plurianual.

**PPG7** - Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais

**SAMA** - Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente de Sorriso

**SCA** – Secretaria de Coordenação da Amazônia

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS (continuação)**

**SEMA – MT** – Secretaria Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso

**SPRN** – Subprograma de Políticas de Recursos Naturais

**UNEMAT** - Universidade Estadual do Mato Grosso

**ZEE** – Zoneamento Ecológico-Econômico

## SUMÁRIO

### LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I – MERCADORES DE MORALIDADE: A RETÓRICA AMBIENTALISTA E A PRÁTICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b> .....	<b>19</b>
INTRODUÇÃO .....	19
2. AS NORMAS SOCIAIS E OS INTERESSES INDIVIDUAIS .....	22
2.1 O MERCADO DOS BENS SIMBÓLICOS.....	22
2.2 O ESTIGMA E OS VALORES SOCIAIS DOMINANTES .....	25
2.3 O ENCOBRIMENTO DO ESTIGMA.....	27
3. DUAS RACIONALIDADES: A PRÁTICA E O DISCURSO .....	30
3.1 A AÇÃO RACIONAL E OS BENS COLETIVOS .....	30
3.2 A AÇÃO RACIONAL E OS BENS SIMBÓLICOS .....	33
3.3 A REPRESENTAÇÃO DO CARONA DOS BENS SIMBÓLICOS .....	35
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	40
<b>CAPÍTULO II – CONTEXTUALIZANDO O CAPITAL SOCIAL: ENTRE A PANACÉIA E O BOM USO DO CONCEITO</b> .....	<b>42</b>
INTRODUÇÃO .....	42
2. A EMERGÊNCIA DA CONCEPÇÃO DOMINANTE DE CAPITAL SOCIAL .....	43
3. O DISCURSO POLITICAMENTE CORRETO E A PROEMINÊNCIA DO BANCO MUNDIAL .....	44
4. ARMADILHAS DO USO ACRÍTICO DO CAPITAL SOCIAL .....	45
5. BOURDIEU E O CAPITAL SOCIAL.....	47
5.1 O CAPITAL SOCIAL COMO RECURSO INDIVIDUAL.....	48
5.2 O CAPITAL SOCIAL COMO RECURSO ESCASSO.....	49
5.3 O VALOR CONTEXTUAL DO CAPITAL SOCIAL .....	49
5.4 PARA UM BOM USO DO CAPITAL SOCIAL.....	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	54

<b>CAPÍTULO III – A BANALIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE: REFLEXÕES SOBRE GOVERNANÇA AMBIENTAL EM ESCALA LOCAL .....</b>	<b>57</b>
INTRODUÇÃO .....	57
2. O CONCEITO DE GOVERNANÇA E O <i>MANUAL DA BOA GOVERNANÇA</i> .....	58
3. A PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO <i>MANUAL DA BOA GOVERNANÇA</i> .....	60
4. AS FALHAS DA BOA GOVERNANÇA .....	62
5. DA BOA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA VICIOSA.....	67
6. A GOVERNANÇA SUFICIENTEMENTE BOA.....	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	74
<b>CAPÍTULO IV – PARTICIPAÇÃO, BUZZWORDS E PODER: A EFETIVIDADE DE COMITÊS E CONSELHOS COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO NO BRASIL....</b>	<b>78</b>
INTRODUÇÃO .....	78
2. A POPULARIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO .....	79
3. UMA NOVA <i>BUZZWORD</i> .....	80
4. PARTICIPAÇÃO E PODER: UMA EQUAÇÃO NECESSÁRIA .....	81
5. COMITÊS E CONSELHOS: ENTRE A EMANCIPAÇÃO E A DOMINAÇÃO .....	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	86
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	87
<b>CAPÍTULO V – PROCESSOS, PROJETOS E PRODUTOS: A CONSTITUIÇÃO DA AGENDA 21 ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>90</b>
INTRODUÇÃO .....	90
2. AGENDA 21 GLOBAL.....	91
3. A AGENDA 21 BRASILEIRA.....	91
4. AS AGENDAS 21 LOCAIS .....	93
5. PROJETO X PROCESSO.....	95
6. OS EDITAIS .....	98
7. A AGENDA 21 E A LÓGICA DO MBG.....	101
CONCLUSÃO: A AGENDA 21 E OS <i>FREE-RIDERS</i> DISCURSIVOS .....	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	106
<b>CAPÍTULO VI – A CONSTRUÇÃO DE AGENDAS 21 LOCAIS NA AMAZÔNIA...</b>	<b>107</b>
INTRODUÇÃO .....	107

2. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO .....	107
3. ALTA FLORESTA .....	108
3.1 A AGENDA 21 DE ALTA FLORESTA .....	110
3.2 A PARTICIPAÇÃO .....	112
3.3 PROJETO DE GOVERNO OU PROCESSO DA SOCIEDADE? .....	115
3.4 PARTICIPAÇÃO E SEGMENTOS SOCIAIS .....	116
3.5 PROJETO <i>VERSUS</i> PROCESSO .....	119
3.6 ALTA FLORESTA - CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO .....	122
4. MARCELÂNDIA .....	123
4.1 A AGENDA 21 DE MARCELÂNDIA .....	125
4.2 O CONFLITO .....	127
4.3 UMA POLÍTICA DO GOVERNO MUNICIPAL .....	127
4.4 A PARTICIPAÇÃO DOS SEGMENTOS SOCIAIS .....	129
4.5 DIVERSAS AÇÕES PONTUAIS.....	131
4.6 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	133
4.7 <i>CONSULTORES</i> E MBG .....	135
4.8 MARCELÂNDIA - CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO .....	138
5. SORRISO .....	139
5.1 A AGENDA 21 DE SORRISO .....	140
5.2 A DESCONTEXTUALIZAÇÃO DO MBG.....	142
5.3 REDUZIDO APOIO DO GOVERNO LOCAL.....	143
5.4 UM “CONSELHO” MENOS IMPORTANTE .....	144
5.5 A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	146
5.6 SORRISO - CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO .....	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS – AGENDA 21, PECULIARIDADES LOCAIS E BOA GOVERNANÇA .....	149
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	153
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>156</b>
<b>RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>162</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>165</b>

## INTRODUÇÃO

Uma das características marcantes da disseminação da questão ambiental na sociedade moderna é a distância entre o discurso e a prática. Os desafios socioambientais estão presentes no âmbito formal dos discursos e das preocupações da humanidade, mas o modelo insustentável de desenvolvimento aparenta não estar sendo fortemente afetado por declarações de boas intenções.

Para contribuir com a análise dessa distância, é proposto o conceito de *free-rider discursivo*, que representa aquele que, ao manifestar apoio retórico ao desenvolvimento sustentável, desfruta dos benefícios de ser considerado “ecologicamente correto” sem de fato sê-lo. Ou seja, é aquele que se apropria dos bens simbólicos sem que esse apoio discursivo tenha respaldo na prática, que continua sendo guiada por interesses e condutas incompatíveis com a sustentabilidade.

Esta dissertação analisa como a lógica dos *free-riders discursivos* se expressa nas políticas ambientais e de desenvolvimento locais. Para tanto, é necessário dialogar com a literatura do campo de estudos sobre governança local. As análises contidas neste trabalho levaram à identificação de um *modus operandi* pelo qual as políticas de desenvolvimento se reproduzem ao longo do tempo, a que denominamos *Manual da Boa Governança – MBG*.

O processo decisório e de implementação de políticas ambientais tende a adotar práticas que obedecem a critérios que se consagram internacionalmente como condições de possibilidade e de suficiência para que os fins desejados sejam atingidos. É como se existisse uma cartilha que estabelecesse as regras gerais da busca do desenvolvimento sustentável. Uma espécie de *manual (virtual) da boa governança* serve de guia e pré-requisito na elaboração de programas e projetos socioambientais.

Conceitos e critérios como *empowerment* (empoderamento), participação, capital social, *accountability* (responsabilização), descentralização, educação de qualidade, combate à corrupção, eficiência dos mercados, mão-de-obra qualificada, igualdade de gênero, respeito à propriedade e livre iniciativa, distribuição equitativa de renda, alívio da pobreza, entre outros, estão presentes em uma agenda ampla e repleta de boas intenções. A sua praticidade, entretanto, é limitada justamente pelo fato de ser genérica, muito abrangente e, com frequência, distante das realidades específicas nas quais se tenta implementá-la.

O objetivo desse estudo é demonstrar como os quesitos considerados necessários para uma boa governança são produzidos e reproduzidos ao longo do tempo. Esta dinâmica, sob a égide do *manual*, favorece a banalização e a volatilidade dos quesitos mencionados. Ao banalizar a sustentabilidade, amplia-se cada vez mais a distância entre o discurso politicamente correto e a eficácia prática de políticas ambientais e de desenvolvimento.

Dessa maneira, esta dissertação aponta elementos que contribuem para explicar porque alguns projetos voltados ao desenvolvimento sustentável em escala local são relativamente bem sucedidos, enquanto outros fracassam no momento de sua aplicação prática. Para tanto, foram analisados processos de construção de Agendas 21 locais, identificando oportunidades e obstáculos na aplicação prática de uma política pública socioambiental que pauta suas ações pela busca da melhoria do processo de governança local.

O Programa Agenda 21, do Ministério do Meio Ambiente – MMA , é o objeto de estudo. A Agenda 21 tem como premissa incentivar ações entre governo e sociedade, voltadas para o desenvolvimento sustentável. A Agenda 21 busca por em prática ações acordadas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92.

Guiado pelas diretrizes da Carta da Terra e da Agenda 21 Global, o Programa Agenda 21 tem como seu principal foco, em 2009, a promoção da construção e da implementação de Agendas 21 locais. Estas atuam na construção de parcerias e na promoção de novos espaços de diálogo e efetiva participação da sociedade para a definição de políticas públicas adequadas às diferentes localidades.

A Coordenação da Agenda 21/MMA e o Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, a partir de 2003, formaram parcerias no sentido de financiar projetos de construção de Agendas 21 locais. Editais foram publicados e convênios foram firmados entre o FNMA e as prefeituras municipais para a execução dos projetos<sup>1</sup>. Os municípios deveriam prestar contas dos recursos recebidos e apresentar ao FNMA produtos relativos à realização do projeto. Tais produtos foram baseados no *passo a passo da Agenda 21 local*<sup>2</sup> e representam seus quatro

---

<sup>1</sup> Até o momento dessa pesquisa, o MMA havia financiado 95 projetos de construção de Agendas 21 locais, envolvendo 167 municípios.

<sup>2</sup> O *passo a passo da Agenda 21 local*, publicação do MMA cuja primeira edição data de 2005, é um roteiro metodológico que indica procedimentos e etapas para construir, implementar e monitorar um processo de Agenda 21 local. O *passo a passo*, além de apresentar conceitualmente e dar indicativos metodológicos para processos de Agenda 21, orienta passo a passo, etapa após etapa, quais os procedimentos necessários à construção de uma Agenda 21 local. Este manual apresenta seis etapas, a saber: 1º Passo: Mobilizar para sensibilizar governo e sociedade; 2º Passo: Criar o Fórum da Agenda 21 Local; 3º Passo: Elaborar o Diagnóstico Participativo; 4º Passo: Elaborar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável/Publicação da Agenda 21

primeiros passos. Os processos locais de Agenda 21 financiados pelo MMA têm por obrigação apresentar documentos, em prazo definido, que comprovem a realização do projeto de construção da Agenda 21 com base nas ações e procedimentos determinados pelos editais.

Para fins de análise, o *passo a passo da Agenda 21 local* (quando promovido sob as condicionantes do convênio com o FNMA) pode ser considerado como um MBG. Ele segue um conjunto definido de princípios e ações sequenciais, com procedimentos necessários (como a criação do Fórum da Agenda 21 local, a realização de um diagnóstico participativo, e a elaboração e publicação do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável - PLDS).

Para analisar a Agenda 21 à luz da teoria e dos objetivos citados, foram efetuados três estudos de caso, referentes às Agendas 21 locais dos municípios de Alta Floresta, Marcelândia e Sorriso, no Mato Grosso. Situados na área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá – Santarém), em região considerada prioritária pelo governo federal, os mesmos contam com diversas ações e programas de fomento. Os convênios em parceria com o FNMA com vistas à elaboração da Agenda 21 local são exemplos destas ações.

Embora os processos estudados tenham sido promovidos sob um mesmo MBG, com base na mesma metodologia e tendo como exigência do agente financiador a entrega dos mesmos produtos, tais processos são profundamente diferentes em termos qualitativos. Cada um deles apresenta um contexto próprio no que se refere ao desenvolvimento do processo e à implementação da Agenda 21.

A hipótese a ser testada neste trabalho é representada pela afirmação: o sucesso ou fracasso de iniciativas de desenvolvimento sustentável local se devem à combinação ímpar de características sociais, políticas, ambientais, econômicas, culturais e institucionais específicas de cada realidade local e não à aplicação ou replicação de fórmulas gerais, procedimentos e boas práticas consideradas necessárias para uma boa governança.

Dessa forma, o resultado da aplicação prática do MBG seria fundamentalmente dependente das realidades específicas locais. São essas realidades que determinariam a eficácia ou o fracasso da iniciativa e não os critérios, conceitos ou procedimentos considerados necessários, *a priori*, para a boa governança.

---

Local; 5º Passo: Implementar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável e; 6º Passo: Monitorar e Avaliar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

Os capítulos desta dissertação estão organizados em forma de artigos científicos independentes. Dessa forma, cada um deles apresenta introdução, desenvolvimento, conclusão e referências bibliográficas individualizadas. A iniciativa de redigir a dissertação em forma de artigos se deve à estratégia de publicá-los separadamente em revistas científicas. Os capítulos I e III desta dissertação já foram publicados nas revistas *Ambiente & Sociedade* e *Sociedade & Estado*, respectivamente. Embora independentes, os artigos formam, nesta dissertação, uma linha lógica de raciocínio e desenvolvimento do conteúdo. Contudo, é necessário que cada artigo individualmente apresente sustentação em termos teóricos, o que faz com que haja nesta dissertação algumas sobreposições de conteúdo entre os capítulos, que são devidas ao formato adotado.

O capítulo I apresenta a fundamentação teórico-conceitual do conceito de *free-rider discursivo* e a contribuição destes atores na ampliação da distância entre o discurso e a prática na questão ambiental. Com ajuda de referencial teórico da sociologia, este capítulo analisa a relação entre as normas sociais, o mercado dos bens simbólicos e os *caroneiros* do discurso ambientalista.

O Capítulo II trás uma revisão bibliográfica do conceito de capital social, identificando como o conceito é utilizado nas políticas de desenvolvimento local. O capítulo defende que o uso do capital social vem sendo efetuado de forma acrítica, relegando ao segundo plano as relações de poder locais. As considerações finais do capítulo ressaltam a importância que o capital social pode ter, caso o mesmo incorpore relações de poder e as condições materiais e simbólicas necessárias para um melhor desenvolvimento local.

O conceito de *Manual da Boa Governança* é elemento central do capítulo III. Neste, é promovido um diálogo com a literatura referente à governança local e, sobretudo, ao modelo considerado ideal para uma boa governança. Mostra como fórmulas gerais que, em tese, levariam à boa governança, podem ser falhas. As conclusões do capítulo demonstram que a preocupação em cumprir formalmente com critérios politicamente corretos pode obscurecer a expressão substantiva dos mesmos. Com isso, há espaço para a ação de *free-riders discursivos* e para a ampliação do fosso entre o discurso e a prática na gestão ambiental.

O capítulo IV trata da participação social nas políticas de desenvolvimento local, com foco nas potencialidades, mas também nas limitações das metodologias participativas na promoção do desenvolvimento local. Para tanto, efetua-se revisão bibliográfica do funcionamento de conselhos, fóruns e comitês no Brasil. As considerações finais do capítulo

ressaltam que levar em consideração desigualdades nas relações de poder, de recursos materiais e simbólicos, de informação e de domínio da linguagem técnica, entre outros, contribui para que as metodologias participativas não tenham condições de cumprir com o modelo ideal de boa governança.

O histórico de constituição das Agendas 21 locais enquanto política pública no Brasil é abordado no capítulo V. É apresentada a maneira pela qual as Agendas 21, brasileira e locais, foram construídas e difundidas no território nacional, bem como a forma como o Ministério do Meio Ambiente atuou nessa constituição. Neste capítulo é analisado como as prioridades, diretrizes e metodologias recomendadas foram estabelecidas no que concerne às Agendas 21 locais, no âmbito do Programa Agenda 21/MMA.

O capítulo VI apresenta o resultado dos estudos de caso realizados. Mostra como os processos de Agenda 21 local de Alta Floresta, Marcelândia e Sorriso, no Mato Grosso, se desenvolveram. A análise efetuada neste capítulo é feita à luz da teoria desenvolvida nos capítulos anteriores, no que se refere à lógica dos *free-riders discursivos* e do *Manual da Boa Governança*.

A conclusão da dissertação foca no impacto das lógicas do MBG e dos *free-riders discursivos* na implementação e na reprodução das políticas ambientais e de desenvolvimento na Amazônia Legal. Demonstra como uma lógica de aparências, que valoriza a expressão formal (e muitas vezes não efetiva) dos critérios da boa governança nas realidades locais, impede que as políticas públicas sejam eficientes e eficazes na promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável em escala local. Esta seção também apresenta alternativas para a superação deste quadro em que a distância entre o discurso e a prática na questão ambiental é mantida.

Por fim, apresentam-se recomendações, direcionadas à Coordenação da Agenda 21/MMA, para que a eficiência e a eficácia da Agenda 21 enquanto política pública seja ampliada.

## Capítulo I

### MERCADORES DE MORALIDADE

A retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável<sup>34</sup>

#### INTRODUÇÃO

Nas últimas quatro décadas do século XX, a questão ambiental ganhou importância em diversos campos das sociedades modernas. Os discursos ambientalistas estão presentes no domínio público dessas coletividades e temas ambientais são discutidos e aparentam estar sendo assimilados em diferentes esferas: na política, na economia, na cultura, na educação, nas artes, na mídia em geral. Por outro lado, e de forma paradoxal, não parece estar havendo reversão das práticas que provocam degradação do ambiente. A questão é: por que indivíduos que dizem saber como agir a favor da sustentabilidade planetária, e compreendem os motivos desse ato, agem de modo contrário ao que afirmam ser seus pontos de vista?

Este texto explora a idéia de que tal comportamento não é irracional e que, ao contrário, segue uma lógica própria, que está em sintonia com a busca de vantagens materiais e simbólicas. Muitos "pegam carona" na retórica ambientalista, contribuindo, assim, para o aparente consenso sobre a questão. Por ser muito mais aparente do que real, a efetividade prática do discurso é bem mais limitada do que se esperaria.

Uma premissa deste trabalho é que a problemática ambiental está cada vez mais presente no cotidiano das sociedades modernas e que posições favoráveis ao "ecologicamente correto" são, de forma progressiva, reconhecidas como válidas por essas sociedades.

De acordo com Soromenho-Marques (1994, p. 86-87), o ecologismo se fez sentir, nas duas últimas décadas do século XX, em cinco domínios:

- domínio político-partidário: notadamente o surgimento de partidos verdes;
- domínio cívico não-governamental: marcado pelo surgimento de muitas e grandes organizações;
- domínio científico-pedagógico: caracterizado pelo grande interesse despertado pelos temas ambientais no campo das ciências e na academia;

---

<sup>3</sup> Este capítulo é uma atualização do artigo publicado na Revista *Ambiente e Sociedade*, Vol. X, n. 2, pp. 169-186, 2007, em co-autoria com Marcel Bursztyn.

<sup>4</sup> Tendo em vista o formato adotado na dissertação, há elementos nesta seção que também estão contidos no capítulo III.

- domínio comunicacional e informativo: que expressou uma adesão de grandes veículos da mídia a temas ambientais; e
- domínio ético e filosófico, seguramente o que menos avançou no período.

No Brasil, até os anos 1970, o ambientalismo arregimentava um número limitado de pessoas, pertencentes a pequenos grupos da sociedade civil e do Estado (VIOLA, 1997). Tais minorias ocupavam posições reservadas especificamente para a questão ambiental dentro da estrutura do Estado Federal e em algumas unidades da federação.

Nas décadas de 1980 e 1990, o locus do ambientalismo foi ampliado. Não mais se restringia às agências ambientais estatais e a movimentos ambientalistas organizados da sociedade civil. A problemática ambiental foi incorporada por universidades, por empresas, pela mídia em geral e por órgãos do poder público que não são especificamente ambientais.

Santilli (2005, p. 48), evocando as primeiras pesquisas de percepção ambiental do brasileiro, coordenadas por Samyra Crespo, assinala que, após a conferência Rio-92, cresceram a consciência e a adesão da população à causa ambientalista. Diversas organizações não-governamentais passaram a atuar na área ambiental e o "mercado verde" ganhou relevância, com o uso de algumas tecnologias sustentáveis no processo produtivo e a criação de mecanismos de certificação ambiental, como o selo ISO 14000.

Nesse contexto, multiplica-se a adesão de grupos e instituições à temática e a promoção da "ideologia" ambientalista<sup>5</sup> torna-se mais consistente (RIBEIRO, 1991, p. 84), enraizando-se inclusive no nível das políticas públicas e do planejamento do desenvolvimento.

Para efeito de avaliação do nível de assimilação do discurso ambiental no Brasil, tomamos como representativa a pesquisa "O que os brasileiros pensam sobre a biodiversidade<sup>6</sup>", que assinala, entre suas conclusões, que (CRESPO, 2006, p. 6-7):

- Considerando o período de 1992 a 2006, podemos afirmar que cresceu significativamente a consciência ambiental no Brasil;
- Essa expansão e crescimento ocorre de modo pouco diferenciado em todas as regiões e se distribui homoganeamente em todos os grupos populacionais – destacando-se somente aqueles que apresentam maior escolaridade, associada à maior renda e à residência em cidades de maior porte;

---

<sup>5</sup> O ambientalismo, com valores e ética própria, traduz-se em uma nova forma de ideologia, típica da modernidade e do mundo globalizado (RIBEIRO, 1991).

<sup>6</sup> A pesquisa de 2006 é o quarto episódio de uma série iniciada em 1992.

- No global, também não faz diferença no padrão de respostas, as variáveis de gênero e religião; e
- Nas questões específicas sobre "biodiversidade", a rodada de pesquisa de 2006 revelou o surpreendente domínio do conceito por parte expressiva da população, bem como sobre o repertório de temas relacionados.

Uma última conclusão da pesquisa ressalta que **"o crescimento da consciência – espantoso e animador – não é acompanhado na mesma medida de comportamentos que indiquem mudanças significativas de hábitos ou atitudes."** (CRESPO, 2006, p. 7, grifo do autor).

Essa diferença entre o discurso e a prática na questão ambiental não é uma exclusividade brasileira, mas é corroborada por pesquisas internacionais. Conforme demonstrado por Barr (2004), pesquisas no Reino Unido e nos Estados Unidos revelaram que a preocupação com o meio ambiente é alta entre a população, mas que essa preocupação não era traduzida nos hábitos e estilos de vida da população. Essa afirmação também está presente em diversas pesquisas sobre comportamentos ambientais ao redor do mundo, sistematizadas por Leiserowitz et. al (2006). Sendo assim, "a causa ambiental reúne elevado grau de consenso, mas isto não impede que a natureza continue sendo degradada em ritmo acelerado" (BURSZTYN, 1995, p. 97).

Se a consciência ambiental é generalizada, tanto individual quanto coletivamente; se termos como desenvolvimento sustentável e sustentabilidade fazem parte da elaboração de políticas governamentais; se a mídia dá amplo espaço à questão; se questões voltadas ao entendimento do tema estão presentes nos currículos escolares; se cursos superiores de graduação e pós-graduação relacionados à gestão sustentável do ambiente e dos recursos naturais proliferam; se leis ambientais são publicadas diariamente; se o mercado verde, o ecoturismo e a certificação ambiental são cada vez mais importantes nas práticas empresariais modernas; e se o cidadão médio apresenta conhecimento dos problemas ambientais e de maneiras de combatê-los; então por que o mundo continua o mesmo?

Explicar a diferença entre discurso e prática é complexo e muitas variáveis devem ser levadas em conta; porém, a raiz dessas variáveis se encontra no domínio ético. A perspectiva sociológica mostra-se relevante na análise de tal diferença, pois a problemática em foco apresenta uma relação *sui generis* entre normas sociais e interesses individuais, que pode ser melhor explicitada utilizando o referencial teórico dessa disciplina. É o que procuramos fazer nas páginas seguintes.

## 2. AS NORMAS SOCIAIS E OS INTERESSES INDIVIDUAIS

### 2.1 O MERCADO DOS BENS SIMBÓLICOS

Segundo Bourdieu (1983), os campos sociais seriam espaços onde são travadas lutas concorrenciais entre atores em torno de interesses específicos que caracterizam uma determinada área. O campo é estruturado pelas posições objetivas ocupadas pelos atores, que são determinadas pela posse de capital específico ao campo. A natureza do capital depende dos interesses e dos objetos em disputa em seu interior, que são guiados por uma racionalidade típica de cada campo em particular. Os atores elaboram estratégias para maximizar os lucros simbólicos e atingir posições dominantes na arena de disputa. O que está em jogo é a luta pelo monopólio de dizer o que é ou não considerado verdade universal dentro do campo. A posse desse capital leva a posições simbolicamente vantajosas, que permitem ao ator ditar as regras do campo.

Aqueles que ocupam as posições dominantes determinam os modos de pensar, sentir e agir do campo, bem como a crença na validade das "verdades universais" da temática em foco, em determinado recorte espaço-temporal. A mudança dessas verdades universais pressupõe uma alteração entre as posições da arena e uma redistribuição do capital.

A questão ambiental está se conformando em um campo relativamente autônomo<sup>7</sup>, que define seus critérios internos, suas regras de funcionamento e um modo de agir, sentir e pensar típico, em disposições duráveis do sujeito (o *habitus*<sup>8</sup> do campo). O que está em jogo no campo ambiental são as próprias representações sociais do que significaria o meio ambiente e como são estabelecidas as relações ontológicas construídas sobre seres humanos e natureza.

---

<sup>7</sup> Segundo Bourdieu, a autonomia de um campo ocorre quando existe um conjunto de valores particulares ao campo, com condutas compartilhadas (o *habitus* próprio ao campo). Em um campo autônomo, um corpo de especialistas, cujo poder é legitimado por critérios internos, determina as verdades universais aceitas pelo campo. A influência externa de outros campos sociais no campo autônomo é relativa.

<sup>8</sup> O *habitus* representa o conhecimento adquirido pelo indivíduo, em disposições duráveis dos sujeitos. Gerado e gerador dos campos sociais, faz com que o indivíduo tenha uma maneira típica de sentir, pensar e agir, de acordo com a posição social que ocupa; mas ao mesmo tempo permite que esse ator construa estratégias que possibilitam a mudança de posições nos campos sociais. É uma tentativa de síntese da polarização indivíduo/sociedade, corrente nos debates sociológicos, onde o ator tem liberdade relativa para agir de acordo com seus interesses individuais, mas o objetivo e os meios dessa ação são influenciados pelas normas sociais.

[...] o campo ambiental em construção, sempre perpassado e alimentado pelos demais campos sociais e funcionando como um amplo, dinâmico, fluído, instável e heterogêneo espaço de debate onde tendem a se concentrar as disputas sobre que discursos/ações deveriam ser instituídos como sendo os mais "verdadeiros" ou, no mínimo, mais "competentes", faz com que determinadas idéias, conceitos e práticas possam naturalizar-se e, concomitantemente, sejam vistas como ambientalmente corretas. (GERHARDT; ALMEIDA, 2005, p. 4).

Nas lutas internas aos campos sociais é gerado seu capital próprio. Esse *quantum* socialmente valioso (em princípio de várias formas, podendo ser econômico, político, cultural etc.), pode ser traduzido em capital simbólico. "O capital simbólico não é outra coisa senão o capital econômico ou cultural quando conhecido e reconhecido" (BOURDIEU, 1990, p. 163). Ele é "as formas de que se revestem as diferentes espécies de capital quando percebidas e reconhecidas como legítimas" (ibid., p. 154).

O alinhamento a determinados valores comuns é gerador de capital simbólico, pelo fato de que promover tais valores gera reconhecimento, que é base do capital simbólico. Os valores sociais dominantes são aqueles que, ao serem incorporados ao senso comum de determinada sociedade, geram status e prestígio àqueles que o professam e praticam corretamente.

A adesão do indivíduo às normas sociais, faz com que esse ator "esteja em dia com a sociedade". Com isso, o ator fortalece as normas sociais, mas também valoriza a si mesmo como promotor de ações socialmente legitimadas. Da mesma forma, o não apoio a essas normas gera descrédito social. Essa relação entre as normas sociais e os indivíduos, e as estratégias destes para maximizar os lucros simbólicos, que são específicos da esfera social (WEBER, 1981) - como honra, prestígio etc. - fazem parte do "mercado dos bens simbólicos" (BOURDIEU, 1974).

O ambientalismo, por seu elevado consenso e por sua legitimação simbólica, está presente nas normas sociais da sociedade moderna. Dessa maneira, o apoio discursivo e a prática de ações "pró-ambiente" são fontes geradoras de capital simbólico.

Ter o discurso ambientalista como norma social, passível de gerar lucro ou prejuízo simbólico, possibilita que o fato de dizer-se "ambientalmente correto" possa ser uma estratégia de determinados atores sociais, visando posições socialmente (e economicamente) vantajosas. Vale lembrar que o capital simbólico gerado nas lutas internas do campo ambiental pode, como ocorre com as diversas espécies de capital, ser transmutado (em suas devidas proporções) em capital cultural, econômico, político etc.

É nesse contexto que podemos compreender a posição de empresas que apóiam iniciativas de proteção ao meio ambiente. O objetivo principal de uma empresa, nas economias de mercado, é o aumento de seu capital econômico e sua continuidade ao longo do tempo. Para as empresas, o capital simbólico proveniente do apoio e da promoção de ações "ecologicamente corretas" pode ser convertido em capital econômico. O marketing ambiental, selos como o ISO 14000, investimentos na conservação do meio natural e a promoção de tecnologias que levem em conta a questão ambiental, são exemplos da busca do lucro econômico mediante a aquisição de capital ambientalista.

Outro exemplo pode ser retirado do campo político. O capital ambiental pode influenciar o meio político. Nas sociedades democráticas, a manifestação pró-ambiente, ao angariar apoio de instituições e indivíduos ligados ao campo ambiental, gera capital simbólico que pode ser transmutado em capital político. A eleição de candidatos com plataforma ambientalista e o fortalecimento de partidos verdes em países como França e Alemanha mostram como o capital ambientalista pode influenciar o campo político.

Em suma, ser favorável ao meio ambiente gera lucro simbólico na esfera social. O capital proveniente dessa postura, além de ser central nas dinâmicas internas do campo ambiental, também pode influenciar outros campos sociais. Bourdieu afirma que os atores elaboram estratégias para aumentar o seu capital global<sup>9</sup>, pois isso permite que esses indivíduos ocupem posições dominantes nas sociedades modernas. O capital ambiental entra na soma global de capital e é meio de alcançar essas posições, por intermédio das vantagens simbólicas adquiridas por aqueles que o possuem.

Ressalta-se que o apoio às normas sociais com vistas ao lucro simbólico daí resultante não necessita, em princípio, ter reflexos nas ações cotidianas dos indivíduos. O aplauso discursivo às normas gera efeitos simbólicos semelhantes à aplicação prática das mesmas.

É claro que a prática da norma reafirma a adesão discursiva a ela, mas somente a prova de que tal apoio discursivo não corresponde a ações práticas pode prejudicar o capital simbólico acumulado pelo discurso. A máxima de que "todos são inocentes até provado o

---

<sup>9</sup> Capital global é a soma dos capitais específicos (econômico, cultural, político, simbólico etc.) adquiridos pelo ator social em lutas internas nos diversos campos sociais. A posse de alta quantidade de capital global possibilitará que o indivíduo assuma posições sociais de alta relevância. "Assim, os agentes estão distribuídos no espaço social global, na primeira dimensão de acordo com o volume global de capital que eles possuem sob diferentes espécies, e na segunda dimensão, de acordo com a estrutura de seu capital, isto é, de acordo com o peso relativo das diferentes espécies de capital, econômico e cultural, no volume total de seu capital (BOURDIEU, 1990, p. 154).

contrário" é válida aqui. O apoio discursivo às normas continua sendo fonte de lucro simbólico e o estigma de ser um "desviante social" é evitado, enquanto não é posto em evidência que tal apoio não corresponde a ações efetivas.

## 2.2 O ESTIGMA E OS VALORES SOCIAIS DOMINANTES

A ação individual influencia as normas sociais. Na seqüência, as próprias normas têm efeitos sobre as ações. Segundo Coleman *apud* Aquino (2000, p. 20), uma teoria social é composta de três momentos:

- 1) momento inteiramente situado no nível micro, onde se dá a compreensão das ações sociais praticadas por indivíduos; 2) momento de transição do nível micro para o nível macro, onde se expõe como eventos individuais podem resultar em mudanças sociais; e 3) momento de transição do nível macro para o nível micro, ou seja, a influência de aspectos da sociedade sobre os indivíduos.

As normas sociais são geradas e modificadas no decorrer desses momentos. Por conseguinte, "as normas sociais são construtos situados no nível macro, baseadas em ações racionais no nível micro, mas criadas sob certas condições através de uma transição micro-para-macro" (*ibid.*, p. 20).

Para Goffman (1982, p. 7), o estigma é "a situação do indivíduo que está inabilitado para a aceitação social plena", pela incapacidade de agir em sintonia com o roteiro padrão de ações socialmente aceitáveis em determinada sociedade. O estigmatizado é relacionado a características próprias que possuem uma valorização negativa na esfera social. É visto como inadequado ao meio, por não ser capaz de realizar certas atividades ou por não compartilhar certos valores que são socialmente dominantes em formações sociais específicas.

É pelo respeito às normas sociais que o indivíduo se insere na ordem social. Ao apoiar a norma, o mesmo a fortalece e a mantém presente no cotidiano do grupo e, como prêmio, a sociedade lhe confere prestígio e status. O inverso também é válido. Quando o ator age contrariamente às normas sociais legitimadas, ele sofrerá sanção referente à violação. Porém, se um número relevante de indivíduos agir contra a norma, a legitimidade da norma passa a ser posta em xeque.

Essa dinâmica representa o processo de mudança nas sociedades. Os primeiros atores contrários a determinados valores sociais dominantes são categorizados como desviantes, estigmatizados e recebem a sanção social (simbólica, econômica, física etc.) referente àquele

desvio específico. Porém, se a dinâmica social favorece o surgimento de um grande número de desviantes, a norma perde legitimidade e pode ser alterada ou negada. Se a sanção ao indivíduo funciona e a dinâmica social não favorece o surgimento de contestadores em número suficiente, a sanção aplicada ao ator fortalece a norma referida, sendo esta legitimada.

O caso da incorporação do ambientalismo como norma social explicita esse processo. O avanço da busca do desenvolvimento a qualquer preço no ocidente, com a aceleração dos ciclos técnico-científicos e a generalização do mercado aumentou a pressão sobre os recursos naturais do planeta. Alguns indivíduos, sensibilizados com a situação e preocupados com o futuro, deram início a manifestações de cunho ambientalista. Como os valores sociais dominantes de então representavam o "desenvolvimentismo"<sup>10</sup>, os valores ambientalistas foram ignorados e negados.

Os primeiros ambientalistas foram considerados desviantes e sofreram sanções simbólicas referentes ao desvio: desde a indiferença, passando por perda de prestígio, de status e até alegação de insanidade. Neste primeiro momento, o ambientalismo foi excluído simbolicamente e seus adeptos foram estigmatizados. A norma social ("desenvolvimentismo") continuava dominante e os contestadores que surgiam não representavam número suficiente para contradizer a norma.

Porém, alertas como o relatório Meadows (1972), a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972) e a crise do petróleo (1973-1974) modificaram a dinâmica societal e o número de "desviantes" aumentou. Com muitos indivíduos contrários à norma, o "desenvolvimentismo" sofreu perda de legitimidade e gradualmente o eixo de legitimação foi sendo alterado para o conceito moderno de desenvolvimento sustentável.

Em que momento o desenvolvimentismo perdeu a sua condição de valor social dominante e esse posto foi ocupado pelo desenvolvimento sustentável é impossível dizer com precisão. Essa mudança de paradigma, longe de ter sido concluída, está em processo de consolidação, mas como toda mudança sociocultural, é um processo lento e descontínuo.

---

<sup>10</sup> O conceito de "desenvolvimentismo" aqui adotado refere-se ao modo de desenvolvimento baseado no uso potencializado de recursos naturais para financiar um modelo exponencial de promoção da indústria e do lucro. O desenvolvimento acelerado da ciência e da tecnologia, visando à busca do bem-estar e do conforto como últimos fins, sem respeito às limitações da natureza, é condição de possibilidade do "desenvolvimentismo". Tal conceito é apresentado neste trabalho entre aspas, para não ser confundido com a idéia que resultou da doutrina de planejamento do desenvolvimento que evoluiu a partir da CEPAL e que tratava da ação coordenada de forças públicas no sentido da superação do estado de subdesenvolvimento a que foi historicamente relegada a América Latina. O conceito aqui empregado refere-se tão somente ao modo de desenvolvimento que tem no crescimento da indústria e do consumo suas metas principais e onde a natureza ocupa papel secundário

De qualquer maneira, a balança das normas sociais começa a pender para o desenvolvimento sustentável (pelo menos como recurso discursivo) em detrimento do "desenvolvimentismo". Os ambientalistas, que num primeiro momento eram tidos como desviantes, mas já não o são mais. Mostrar-se preocupado com a sustentabilidade planetária, ao invés de acarretar prejuízos simbólicos, gera lucro na esfera social. Nessa situação, o estigmatizado já não é mais o ambientalista, mas aquele que se apresenta explicitamente contra a sustentabilidade: uma inversão de papéis! Os indivíduos que consideram que o desenvolvimento sem preocupações com a natureza é positivo e gera progresso sofrem sanções semelhantes aos primeiros ambientalistas e passam a ser os novos estigmatizados.

À medida que o desenvolvimento sustentável é fortalecido como nova norma social, lucros simbólicos são concedidos àqueles que o apóiam. Prejuízos simbólicos sofrem os que são contrários. Simultaneamente, quanto mais os "desenvolvimentistas" são vistos como desviantes, mais a nova norma social se torna dominante. É assim que a dinâmica social muda o eixo dos valores relacionados à questão ambiental e produz estigmas para aqueles que são contrários à nova ideologia.

### 2.3 O ENCOBRIMENTO DO ESTIGMA

Goffman utiliza o conceito de identidade social para se referir à categoria e aos atributos sociais dos indivíduos. A identidade social é a soma dos atributos no nível dos indivíduos e do grupo social.

A imagem que fazemos de um indivíduo, ou seja, os atributos que lhe imputamos pela informação que temos dele (recebida de forma direta, pelo contato cotidiano ou pela informação social corrente) é denominada identidade social virtual. A categoria e os atributos que o indivíduo, na realidade, prova possuir, são chamados de identidade social real (GOFFMAN, 1982).

O estigma constitui uma discrepância entre a identidade real e a virtual de um indivíduo e, “quando conhecida ou manifesta, essa discrepância estraga a sua identidade social; ela tem como efeito afastar o indivíduo da sociedade e de si mesmo de tal modo que ele acaba por ser uma pessoa desacreditada frente a um mundo não receptivo” (GOFFMAN, 1982, p. 28).

A situação do estigmatizado varia de acordo com o grau em que o estigma é conhecido ou imediatamente evidente para os demais atores sociais. Se o estigma for amplamente conhecido ou imediatamente visível, a condição do ator em questão será a condição do desacreditado. Quando o estigma não é conhecido ou não evidente, havendo a possibilidade de ocultá-lo com chances razoáveis de sucesso, a condição do ator em questão é denominada desacreditável.

O indivíduo na posição de desacreditado manipula a tensão e o desacreditável manipula a informação. Na situação de desacreditado, o sujeito controla a tensão para que, mesmo estigmatizado, consiga manter relações sociais e ainda possa agir como ser social atuante. Já o desacreditável, manipula a informação, ou seja, esconde os símbolos que denunciariam o estigma e emite informações falsas de si mesmo, com o objetivo de manter ocultas essas características e não sofrer as sanções simbólicas referentes ao estigma. "A manipulação da informação oculta que desacredita o eu", é denominada "encobrimento" (GOFFMAN, 1982, p. 52).

Os símbolos transmitem informação social. Indicam a identidade e a posição social do indivíduo, bem como diversas características pessoais do ator. Ao referir-se a esses símbolos, Goffman (1982) cita três: os símbolos de status ou prestígio, os símbolos de estigma e os "desidentificadores".

Os símbolos de status ou prestígio são informações que estabelecem "uma pretensão especial a prestígio, honra ou posição de classe desejável" (ibid., p. 53). Já os símbolos de estigma revelam "uma degradante discrepância de identidade que quebra o que poderia, de outra forma, ser um retrato global coerente, com uma redução conseqüente em nossa valorização do indivíduo" (ibid., p. 52). Os desidentificadores são signos que procuram "quebrar uma imagem, de outra forma coerente, mas nesse caso numa direção positiva desejada pelo ator, buscando não só estabelecer uma nova pretensão, mas lançar sérias dúvidas sobre a validade da identidade virtual (ibid., p. 52). Esses símbolos podem ser contabilizados como lucros e prejuízos no já mencionado mercado dos bens simbólicos. "Quando tais signos são reivindicações de prestígio, eles podem ser chamados pontos; quando desacreditam reivindicações tácitas, erros" (ibid., p. 55).

Quando o ambientalismo se torna valor social dominante, praticar ou apoiar as novas normas sociais torna-se signo de prestígio e colocar-se contrário reflete-se em signos de estigma. É natural, portanto, que alguns indivíduos antes identificados como "vilões" no

nascente campo ambiental, queiram livrar-se dos signos de estigma conferidos atualmente aos "anti-ambiente", degradadores ou poluidores. De acordo com Bourdieu,

[...] os dominados nas relações de força simbólicas [...] não têm outra escolha a não ser a da aceitação [...] da definição dominante da sua identidade ou da busca da assimilação, a qual supõe um trabalho que faça desaparecer todos os sinais destinados a lembrar o estigma [...] e que tenha em vista propor, por meio de estratégias de dissimulação ou de embuste, a imagem de si o menos afastada possível da identidade legítima. [...] O que está nela em jogo é o poder de se apropriar das vantagens simbólicas associadas à posse de uma identidade legítima (BOURDIEU, 2005, p. 124-125).

A ocultação de características indesejáveis pela apresentação de signos falsos é elemento que possibilita ao ator livrar-se do estigma e ao mesmo tempo adquirir vantagens simbólicas.

É certo que, no momento em que o ambientalismo passa de valor dominado para dominante e torna-se norma social legitimada, é necessário que o novo valor esteja presente no senso comum da sociedade. É provável que muitos atores que antes não tinham preocupações ambientais, tenham modificado sua visão e hoje estejam preocupados com valores como sustentabilidade. Assim,

Não há candidato a cargo político que não se identifique formalmente com a necessária sustentabilidade do desenvolvimento. Não há entidade corporativa que afronte a avassaladora adesão da opinião pública ao imperativo do ecologicamente correto. E essa afirmação se aplica inclusive a atores e representações coletivas cujas práticas efetivas colidem com os princípios da sustentabilidade. (BURSZTYN; BURSZTYN, 2006, p. 54).

O aplauso discursivo à nova norma funciona, para alguns atores, como desidentificadores. Nesse caso, esse apoio serviria como encobrimento dos signos de estigma referentes à postura "anti-ambiente", evitando tal estigma. Ao mesmo tempo, o desidentificador, se tomado como real, acarreta lucros simbólicos referentes à postura "pró-ambiente". Para explicitar melhor esse mecanismo, faz-se necessária uma introdução ao conceito de *free-riders* (caroneiros) de Mancur Olson.

### 3. DUAS RACIONALIDADES: A PRÁTICA E O DISCURSO

#### 3.1 A AÇÃO RACIONAL E OS BENS COLETIVOS

Mancur Olson dedica sua *A Lógica da Ação Coletiva* a demonstrar como são organizados os grupos sociais, quando essa organização tem como objetivo o provimento de um bem coletivo ou comum. O bem coletivo é aquele que não é passível de apropriação privada, ou seja, não há possibilidade de exclusão do indivíduo que não contribuiu para o provimento do bem. Quando um bem comum é provido, todos têm direito a dele desfrutar.

O controle da poluição atmosférica é exemplo de situação cujo foco é um bem coletivo. Parte-se do princípio de que ar puro, livre de poluição, é condição de qualidade de vida para aquele que o respira. Porém, tanto o membro de entidade preocupada com a qualidade do ar, que usa tecnologia limpa e dedica parte do seu tempo à promoção da causa ambientalista, quanto o industrial que lança gases nocivos na atmosfera mediante a queima de combustíveis fósseis e outras técnicas produtivas não-sustentáveis, beneficiam-se da qualidade de vida derivada do ar puro.

Caso o membro da entidade intensifique seus esforços e consiga um ar cada vez mais limpo, ele não pode excluir aquele industrial dos benefícios advindos de sua ação, pois o ar não pode ser privatizado. Nesse sentido, o ar é um bem coletivo. A iluminação e a segurança pública, entre outros, por serem alvos da mesma lógica, ganham também a denominação de bens comuns, uma atualização do conceito de bem livre de Ricardo.

Como o bem coletivo é de interesse de muitos, é plausível pensar que os indivíduos formariam um grupo com a finalidade de provê-lo. E quanto maior o grupo, quanto mais geral for o benefício do bem comum a ser provido e mais consciente de seus interesses forem os indivíduos, mais fácil seria o provimento do mesmo. A tese de Olson nega essa premissa e aponta que os grupos grandes seguem uma lógica contrária à exposta acima. Segundo o autor,

Não é verdade que a idéia de que os grupos agirão para atingir seus objetivos seja uma seqüência lógica da premissa do comportamento racional e centrado nos próprios interesses. Não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal, eles agirão para atingir esse objetivo, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses. Na verdade, a menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse coletivo, **os indivíduos racionais e**

**centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais (OLSON, 1999, p. 14, grifo do autor).**

Mesmo que os membros do grande grupo almejem a maximização de seu bem-estar pessoal por intermédio do bem coletivo e que haja acordo dentro do grupo sobre os métodos para obter o bem, somente a associação grupal não assegura o provimento em nível ótimo desse benefício. É necessário uma coerção, que force os indivíduos a arcar com os custos da ação do grupo, ou então que sejam oferecidos, individualmente aos membros, incentivos cuja recompensa é outro bem diferente do bem coletivo. Só assim os indivíduos aceitarão contribuir com os custos da ação referente à obtenção do bem comum.

Isso ocorre porque os bens coletivos possuem características próprias, que dificultam a organização e a ação que visa seu provimento. Olson assinala que existem três fatores independentes, porém cumulativos, que podem impedir os grandes grupos de promoverem seus interesses:

[...] Primeiro, quanto maior for o grupo, menor a fração do ganho total grupal que receberá cada membro que atue pelos interesses do grupo, menos adequada a recompensa a qualquer ação grupal, e mais longe ficará o grupo de atingir o ponto ótimo de obtenção do bem coletivo, se é que obterá algum. Segundo, dado que quanto maior for o grupo, menor será a parte do ganho total que caberá a cada membro ou a qualquer pequeno subgrupo (sem exceção), menor será a probabilidade de que algum subgrupo – e muito menos algum membro sozinho – ganhe o suficiente com a obtenção do benefício coletivo para compensar os custos de prover até mesmo uma pequena quantidade do benefício. [...] Terceiro, quanto maior for o número de membros do grupo, mais custosa será a organização e, portanto, mais alta será a barreira a ser saltada antes que alguma quantidade do benefício coletivo possa ser obtida (ibid., p. 60).

Por mais que um indivíduo isolado contribua para a aquisição do bem coletivo e essa contribuição seja relativamente elevada, no limite de suas possibilidades, ela será insignificante, caso o bem comum tenha alto grau de generalidade.

Voltando à questão da poluição atmosférica, é sabido que o automóvel particular contribui com essa poluição. Porém, o fato de um indivíduo isolado parar de usar seu automóvel não mudará significativamente a qualidade do ar. Nesse caso, o custo para o indivíduo (parar de usar transporte particular) é muito superior ao benefício obtido, que será insignificante se tomarmos a dimensão de uma frota de automóveis poluidores. Sem um incentivo negativo (sanção social ou econômica) ou positivo (benefícios privados), o indivíduo provavelmente não interromperá o uso do automóvel e o benefício coletivo não será provido (ibid., p. 57).

Em grupos grandes, os esforços individuais não têm efeitos sensíveis sobre o provimento ou não de um bem público e os custos privados derivados de seus esforços são superiores aos benefícios advindos do bem comum. Ao mesmo tempo, esse indivíduo poderá desfrutar de quaisquer vantagens obtidas pelos outros, quer tenha ou não colaborado com o grupo. Ademais, a coerção que vise à contribuição será reforçada caso os atos de um ou mais membros do grupo sejam perceptíveis para os demais membros do grupo. Mas, quanto maior o grupo, menor a possibilidade de que o não-colaborador seja descoberto. Essas condições favorecem o tipo de comportamento denominado por Olson de *free-rider* (caroneiro). Esses indivíduos

[...] não têm nenhum interesse comum no que toca a pagar o custo desse benefício coletivo. Cada membro preferiria que os outros pagassem todo o custo sozinhos, e por via de regra desfrutariam de qualquer vantagem provida quer tivessem ou não arcado com uma parte do custo (ibid., p. 33).

O *free-rider* é aquele que desfruta do bem coletivo sem ter pago nenhum custo para a obtenção do mesmo. Seja porque a relação custo/benefício desestimula o ator a agir em prol de seus interesses ou então por ser impossível excluir o ator que não contribuiu com a ação do grupo dos beneficiários.

A busca por interesses individuais impede a obtenção do bem comum e em alguns casos leva a uma "tragédia dos bens comuns" (HARDIN, 1968). Um exemplo para explicar essa tragédia pode ser assim exposto:

Em um lago, a sobre-exploração da atividade pesqueira leva a uma diminuição no número de peixes disponíveis, gerando prejuízo para os pescadores. Estes, então, formam um grupo para a obtenção do bem comum (um estoque pesqueiro sustentável) e criam regras para a pesca no lago (controle do número e tamanho de peixes pescados, épocas proibidas para a pesca etc.). Com essas medidas, o número de peixes aumenta e o benefício coletivo começa a ser provido.

Porém, um indivíduo isolado teria benefícios individualmente se não respeitasse as regras e não arcasse com os custos do grupo pois, nesse caso, há grandes vantagens em não cooperar exatamente porque os demais assumem comportamentos cooperativos. Ele "pegaria carona" no benefício coletivo, pois ninguém poderia excluí-lo de ser beneficiado com um aumento do estoque de peixes. Ao mesmo tempo, a sobre-pesca praticada por esse indivíduo isolado não terá grande impacto no estoque do lago.

Essas condições fazem com que ninguém queira pagar os custos da ação do grupo, mas queiram se beneficiar dos lucros derivados do comportamento alheio. Nesse caso, o bem coletivo não é provido e ocorre uma "tragédia dos bens comuns", com a sobre-pesca esgotando o estoque pesqueiro do lago. O *free-rider*, por desfrutar do bem coletivo sem pagar os custos dele, é o principal fator que impede que os grupos grandes atinjam seus objetivos.

### 3.2 A AÇÃO RACIONAL E OS BENS SIMBÓLICOS

Foi dito anteriormente que a relação entre os atores e a norma apresenta um duplo movimento: primeiro, aderir à norma social explicitamente gera lucro simbólico e não aderir gera prejuízo na esfera social. O apoio às normas sociais acumula prestígio, status e reconhecimento social, ou seja, capital simbólico. Segundo, aqueles que não podem ou não querem apoiar e legitimar as mesmas, são taxados como desviantes e são estigmatizados.

Também foi assinalado que tais lucros e estigmas são atribuídos àqueles que se manifestam a favor ou contra o valor social dominante, e isso depende da informação social que temos do indivíduo: a sua identidade social virtual. Enquanto não for provada a falsidade da informação que temos do ator ou, enquanto não houver uma ruptura entre a identidade social real e a identidade social virtual do indivíduo, os benefícios e prejuízos relativos ao alinhamento ou recusa da norma continuarão válidos. Isso significa que manifestar apoio discursivo à norma social (sem que este seja desmentido por fatos empíricos) permite acumular lucros simbólicos e evitar o estigma.

As normas sociais não são bens coletivos e não podem ser analisadas como tal. A ação cujo objetivo é o provimento de um bem comum, por este bem ter um caráter substancial de materialidade, faz com que os indivíduos ajam racionalmente, visando os próprios interesses, em uma análise de custo-benefício de meios que visam obter fins específicos.

Diferentemente, na legitimação e na prática das normas sociais, os atores são influenciados por outros fatores e não somente pela razão instrumental. A racionalidade e a busca por interesses particulares continuam presentes, mas quando se trata de normas sociais, elementos como tradição, senso prático (ou *habitus*) e a própria crença nos valores também são importantes.

A crença em determinados valores e a incorporação da tradição e do senso prático, em combinação com a racionalidade instrumental no nível individual, comandam a ação do

indivíduo em sociedade. A prática cotidiana do indivíduo é guiada pela sua ética, misto de objetividade e subjetividade, de consciência coletiva e ação racional.

A ética representa a incorporação das normas sociais no nível individual. Quando uma norma social, mesmo que presente nas instituições sociais, não possui respaldo na ética individual, o indivíduo não crê em sua validade e a relação indivíduo-norma passa a ser guiada pela razão instrumental. É somente nesse contexto que podemos analisar a relação entre atores e normas sociais com base na racionalidade que visa interesses individuais.

O desenvolvimento sustentável começa a firmar-se como norma social, mas este processo é recente e o próprio conceito é objeto de disputas internas entre as diversas correntes do campo ambiental. Por esse motivo (e pela permanência de comportamentos oriundos do "desenvolvimentismo"), as sanções referentes à violação dos novos valores dominantes não são aplicadas em níveis significativos, e os incentivos para agir de acordo ainda são tímidos, se comparados à generalização e consenso na disseminação dos discursos "ambientalmente corretos".

Os discursos ambientalistas são bem vistos pela sociedade, mas as sanções e os incentivos que promoveriam a aplicação da norma são pouco eficazes em forçar a sua prática por aqueles que, no íntimo, não acreditam nesses valores, ou seja, por aqueles que não incorporaram o ambientalismo em sua ética individual, de *facto*.

A norma não incorporada na ética é alvo de uma lógica semelhante à lógica dos bens coletivos. Os indivíduos têm interesse na aplicação da norma, mas os custos dos esforços em prol da mesma superam os benefícios provenientes do seu respeito. A busca por outros valores individuais (tais como a busca pelo lucro, a satisfação pelo consumo e o conforto pessoal) apresentam-se como mais benéficos a esses indivíduos, pois dependem em maior grau de sua busca particular do que a implementação do desenvolvimento sustentável, que precisa de esforço coletivo para ter aplicação prática.

Como ocorre com os bens coletivos, o esforço individual isolado com vistas ao desenvolvimento sustentável não é significativo no resultado da aplicação do mesmo. Portanto, o custo que o indivíduo terá de arcar ao por em prática os novos valores é grande se comparado ao ínfimo benefício que ele receberá em troca e, sem incentivos ou sanções que promovam a aplicação prática da norma, o ator dificilmente o fará (a menos que a norma seja incorporada à ética, o que não é o caso nesse exemplo). Porém, mesmo sem a prática efetiva,

os discursos ambientalistas, por serem socialmente legitimados, geram lucro na esfera social ao serem usados como instrumentos de retórica.

Nesse quadro, a possibilidade do comportamento do carona é grande. Para caracterizar o "carona dos bens simbólicos", elabora-se o conceito de "*free-rider* discursivo". O "free-rider discursivo" (aplicado à questão ambiental) é aquele que, ao manifestar apoio discursivo ao desenvolvimento sustentável, desfruta dos benefícios de ser "ecologicamente correto" sem de fato sê-lo; ou seja, é aquele que se apropria dos bens simbólicos sem que essa adesão discursiva tenha respaldo na prática, que continua sendo guiada por interesses individuais.

Do mesmo modo que o *free-rider* de Olson, o "free-rider discursivo" não contribui com os custos práticos de nenhum dos benefícios simbólicos que recebe e não pode ser impedido de participar dos lucros simbólicos da utilização do discurso, a menos que a discrepância entre identidade social virtual e real seja provada.

É racional para esse ator apoiar os novos valores sociais dominantes no nível da retórica, mas também é racional que ele não os pratique em seus hábitos cotidianos. Já que esse ator não incorporou a norma social no nível da ética, a busca da maximização de interesses individuais - materiais e simbólicos - guia a relação entre o indivíduo e a norma social.

O comportamento do "*free-rider* discursivo" frente à questão ambiental contribui para explicar a diferença entre discurso e prática. Enquanto o "*free-rider* discursivo" propaga os discursos ambientalistas – por meio da racionalidade que maximiza os lucros simbólicos – esses discursos são referendados no contexto dos valores sociais dominantes e o desenvolvimento sustentável continua presente e, cada vez mais, legitimado. Ao mesmo tempo, sem incentivos ou sanções que forcem a prática de ações ambientalmente corretas, o carona simbólico pauta suas ações práticas pela otimização de seus interesses individuais, que muitas vezes não coincidem com os imperativos da sustentabilidade.

### 3.3 A REPRESENTAÇÃO DO CARONA DOS BENS SIMBÓLICOS

O "*free-rider* discursivo", em sua ação cotidiana, segue a lógica do que se diz e não é feito e o que se faz e não é dito. Os conceitos de região de fachada e região de fundo (GOFFMAN, 1985) contribuem para explicar como age esse ator. A região de fachada se refere à parte da representação de um papel social explicitada na interação cotidiana. Ela

traduz a impressão visível ao público e normalmente transmite a informação que o ator intencionalmente deseja. Na região de fundo, ou bastidores da representação, situam-se os meios usados para criar a impressão desejada, bem como elementos que desacreditariam a informação transmitida publicamente. É na região de fundo que discrepâncias entre as identidades sociais real e virtual são encontradas. Quando elementos dos bastidores inadvertidamente tornam-se de domínio público, a representação pode ser desacreditada.

De acordo com Goffman (1985, p. 41), "quando o indivíduo se apresenta diante dos outros, seu desempenho tenderá a incorporar e exemplificar os valores oficialmente reconhecidos pela sociedade". Os atores desejam estar de acordo com as normas sociais e, para isto, procuram manter a impressão de que sua ação coincide com tais padrões morais, mas não necessariamente porque acreditamos em tais padrões. Como afirma Goffman,

[...] os indivíduos interessam-se não pela questão moral de realizar esses padrões, mas pela questão amorral de **maquinar uma impressão convincente de que esses padrões estão sendo realizados**. Nossa atividade, portanto, está amplamente ligada a assuntos morais, mas, como atores, não temos interesse moral neles. Como atores, somos **mercadores de moralidade** (ibid., p. 230, grifos do autor).

Se um indivíduo deseja emitir impressões ideais de ser um ator moralmente correto, ele deverá abandonar ou esconder ações que não estejam de acordo com aquelas legitimadas socialmente.

Para que a interação cotidiana seja eficaz, o público comumente admitirá que o personagem projetado diante dela é tudo o que há no indivíduo que executa a representação, concedendo os benefícios simbólicos correspondentes aos valores socialmente legítimos. Somente a prova empírica de que a representação não condiz com a realidade pode desacreditar a mesma, mas "em geral não há razão para pretender que os fatos discordantes da impressão criada sejam mais a verdadeira realidade que a realidade criada" (ibid., p. 66).

A representação falsa é sabidamente presente nas interações cotidianas, mas como geralmente acredita-se que o ator é aquilo que aparenta ser, os prejuízos simbólicos relacionados a ela só se manifestam quando é trazido para a região de fachada o que deveria ser exclusivo da região de fundo. Embora normalmente as pessoas sejam o que aparentam, as aparências podem ser, e são, manipuladas.

Na questão ambiental, os caronas dos bens simbólicos seguem essa lógica. A impressão que eles desejam emitir está de acordo com os princípios da sustentabilidade, que são valores oficialmente sancionados. Esse ator manipula a informação do discurso. A

representação favorável ao desenvolvimento sustentável é preparada nos bastidores, onde a prática cotidiana desacreditaria o ator. Os casos a seguir exemplificam a lógica dos *free-riders* discursivos:

Para Boiral (2007: 127, tradução do autor), “do ponto de vista do reconhecimento externo, a certificação verde ajuda a melhorar a imagem de uma organização perante autoridades públicas, cidadãos e grupos ecológicos”. Segundo o autor, que estudou nove organizações canadenses certificadas com o ISO 14001, as empresas só cumpriam com os padrões ecologicamente corretos no momento em que auditorias estavam sendo efetuadas. Essas auditorias ocorriam em intervalos de tempo regulares e seguiam uma espécie de ritual que permitia que as empresas se preparassem para elas. No intervalo de tempo entre as auditorias, as empresas não cumpriam com os padrões necessários para a certificação.

Contudo, as empresas continuavam usufruindo dos lucros simbólicos e econômicos advindos da utilização do *marketing* do ISO 14000, independentemente se os padrões estivessem sendo cumpridos ou não. Para o autor, o ISO 14001 pode ser considerado um “mito racional” retoricamente bem sucedido, em que “sua adoção pode ser indicativa de mitos e cerimônias, não inteiramente conectadas com atividades reais” (BOIRAL, 2007: 127, tradução do autor).

Igualmente no campo corporativo, Preuss (2004) diz que existe um discurso bem sucedido – e frequentemente utilizado por empresas – de “esverdeamento” da cadeia produtiva. Contudo, entrevistando representantes de 30 empresas, o autor percebe que esse “esverdeamento” é bem menos animador no ponto de vista prático do que seria esperado em nível retórico.

Bekessy et. al (2007), afirma que as universidades são *locus* onde existe uma grande diferença entre o uso do discurso ambiental e sua prática efetiva. Para a autora, que analisou universidades australianas, tais instituições assinam várias declarações de boas intenções e promovem projetos-piloto, se comprometendo a “dar o exemplo” da sustentabilidade. Contudo, a grande maioria das iniciativas-piloto desenvolvidos pelas universidades estudadas falharam e não tiveram continuidade no decorrer no tempo, mas mesmo assim novas declarações continuavam sendo assinadas. Dessa forma, as universidades se apresentam como defensoras do desenvolvimento sustentável, mas não conseguem promover a sustentabilidade dentro de seu próprio *campus* e nas atividades que elas desenvolvem.

Empresários que utilizam marketing ambiental sem contrapartida perceptível ou que se associam a instituições relacionadas à questão ambiental, para não destoar das ações moralmente válidas; políticos que utilizam os discursos ambientalistas para fins eleitoreiros; cidadãos que se declaram "muito preocupados" com o meio ambiente, mas que não fazem nada para modificar seus hábitos de consumo e sua relação ontológica com a natureza. Estes são os "*free-riders* discursivos". Alguns mais, outros menos conscientes de sua falsa representação. Mas todos contribuem para que a discrepância entre o discurso e a prática do desenvolvimento sustentável seja mantida e a sustentabilidade ainda constitua uma realidade distante.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período que abrange o avanço das ideologias ambientalistas, as percepções das sociedades modernas sobre a questão ambiental sofreram significativas transformações. A constatação que a ação antrópica, se realizada em bases insustentáveis, acarreta degradação do meio ambiente, levou as coletividades a repensar o atual modelo de desenvolvimento. Essas percepções evoluíram e foram incorporadas em diversos campos sociais. O desenvolvimento sustentável desponta como alternativa ao "desenvolvimentismo" e possui legitimidade social.

Porém, a incorporação discursiva não é traduzida na mesma medida em atitudes individuais e coletivas. A degradação ambiental continua preocupante e as desigualdades sociais se acentuam. Na prática, a necessária sustentabilidade caminha em passos lentos e em alguns aspectos retrocede com relação a pontos que pareciam consensuais, por exemplo, em 1992.

Realizada em 2002, em Johannesburgo, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (ou Rio + 10) é descrita como um relativo fracasso pelos participantes do campo ambiental. Guimarães, referindo-se à mesma, questiona: "Estariamos, em realidade, diante da Rio + 10, ou estariamos, de fato, diante da ameaça de retroceder à Rio - 20?" (GUIMARÃES, 2003, p. 273).

Elementos centrais como o "princípio da precaução", as "responsabilidades comuns, porém diferenciadas" e o compromisso de "recursos novos e adicionais" para a promoção do desenvolvimento sustentável, assumido pelos países ricos, perderam importância.

Outras medidas relativas ao novo paradigma não foram adequadamente implantadas. O Protocolo de Kyoto, que entrou em vigor em 2005, não conta com a participação da maior nação poluidora do planeta, os Estados Unidos. Essa mesma nação não ratificou a Convenção da Biodiversidade, pois segundo seu governo, contrariaria os interesses econômicos deste país. No nível individual, os hábitos ambientalmente corretos são frágeis, se comparados ao domínio discursivo da população sobre a questão ambiental. Conseqüentemente, a "grande" adesão aos princípios inerentes ao desenvolvimento sustentável tem caráter muito mais retórico do que efetivo e expressar retórica bem-intencionada em matéria de meio ambiente é prática recorrente (BURSZTYN; BURSZTYN, 2006, p. 62).

O conceito de "*free-rider* discursivo", e a análise de suas ações relativas à questão ambiental, pode ser uma ferramenta para examinar a discrepância entre discurso e prática. A racionalidade do indivíduo no que concerne à referida questão, favorece o comportamento do carona, que permite que o ator maximize tanto seus interesses materiais quanto os lucros simbólicos.

Pela ação do "*free-rider* discursivo", o desenvolvimento sustentável se alastra em nível de retórica e a questão ambiental se torna de domínio público. Ainda como conseqüência dessa ação, a prática cotidiana dos esforços que visam a sustentabilidade é limitada, pois diante do consenso sobre os problemas ambientais, os pontos de discórdia tendem a se anular, ainda que poucas ações práticas sejam realizadas. A unanimidade retórica, se não for acompanhada de incorporação no nível da ética, impede o avanço do novo paradigma.

Mas nem tudo é negativo. O avanço da consciência ambiental, mesmo sem contrapartida na ética individual, incentiva (em grau limitado) as ações "ambientalmente corretas". Os discursos ambientalistas são sancionados pela sociedade e isso implica que exista um modelo ideal de comportamento a ser seguido por aquele que pretende "estar em dia" com os valores dominantes.

A iniciativa de alguns atores que seguem o modelo, incorporando o desenvolvimento sustentável à sua ética individual, faz com que a fiscalização sobre as ações práticas de alguns setores da sociedade seja lentamente ampliada. Com intuito de que sua representação não seja desacreditada, o "*free-rider* discursivo" concede espaços para a prática efetiva de ações sustentáveis. Para que seus interesses individuais continuem sendo contemplados (como o lucro e o voto), não basta para esse indivíduo dizer que é ecologicamente correto, pois precisa mostrar que pratica, em alguma medida, essas ações.

O carona dos bens simbólicos, mesmo sem incorporar o ambientalismo no domínio ético, é levado (ainda que em reduzida medida) a praticar ações ambientalmente corretas, pela dinâmica social de propagação e legitimação da norma com a qual ele próprio contribuiu.

Embora a prática ambientalista possa avançar em alguma medida, esse avanço provavelmente será aquém do ideal e o fortalecimento discursivo será maior que a prática efetiva. Faz-se necessário uma verdadeira incorporação das ideologias ambientalistas na ética individual para que a diferença entre discurso e prática seja resolvida.

Mas essa incorporação é um processo que necessita de educação, conscientização, ampliação das certezas científicas sobre os riscos ambientais e aumento da sensibilidade ecológica, o que só se produz mediante esforços de longo prazo. Porém, atualmente, a problemática ambiental apresenta caráter emergencial, e há dúvidas se haverá tempo suficiente para essa sensibilidade ser adequadamente disseminada.

Uma alternativa para enfrentar essa questão, no curto e médio prazos, consiste em minimizar o comportamento *free-rider*. Tal diminuição pode ser realizada pela oferta de benefícios individuais, além do aumento e eficácia de sanções que visem promover a prática do desenvolvimento sustentável. A redução do número de caronas simbólicos, aliada à promoção da consciência ambiental, podem ser uma chave para a adequada implementação da sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AQUINO, Jakson As teorias da ação social de Coleman e de Bourdieu. **Humanidades e Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 13-27, 2000.
- BARR, Stewart. Are we all environmentalists now?. Rhetoric and reality in environmental action. **Geoforum**, v. 35, p. 231–249, 2004.
- BEKESSY, Sarah; SAMSON, K.; CLARKSON, R. The failure of non-bidding declarations to achieve university sustainability. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, Vol. 8 n. 3, p. 301-316, 2007.
- BOIRAL, Olivier. Corporate greening through ISO 14001: A rational myth?. **Organization Science**, Vol. 18, n. 1, p. 127–146, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. MICELI, Sérgio (Org.). São Paulo: Perspectiva, 1974. 361 p.
- BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990. 234 p.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 322 p.
- BOURDIEU, Pierre. **Pierre Bourdieu: Sociologia**. ORTIZ, Renato. (Org.) São Paulo: Ática, 1983. 191 p.
- BURSZTYN, Marcel. Armadilhas do progresso: contradições entre economia e ecologia. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. X, n. 1, p. 97-124, 1995.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Desenvolvimento sustentável: biografia de um conceito. In: NASCIMENTO, Elimar; VIANNA, João Nildo. **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 54-67.

CRESPO, Samyra. (Coord.). **O que os brasileiros pensam sobre a biodiversidade?** Rio de Janeiro: ISER/VOX POPULI, 2006. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom\\_boletins/\\_arquivos/pesquisa\\_sobre\\_biodiversidad\\_e.pps](http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/pesquisa_sobre_biodiversidad_e.pps)> Acesso em: 05 jun. 2006.

GERHARDT, Cleyton Henrique; ALMEIDA, Jalcione. A dialética dos campos sociais na interpretação da problemática ambiental: uma análise crítica a partir de diferentes leituras sobre os problemas ambientais. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 8, n. 2, p. 53-84, 2005.

GOFFMAN, Erving. **A Representação do Eu na Vida Cotidiana**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1985. 233 p.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 158 p.

GUIMARÃES, Roberto. Desarrollo sostenible em América Latina y el Caribe entre las conferencias de Rio en 1992 y Johannesburgo en 2002: avances, retrocesos y nuevos retos institucionales. In: CALDERÓN, Fernando. (Coord.). **Es sostenible la globalización en América Latina?**. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2003. p. 245-282.

HARDIN, Garret. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, p. 1243-1248, 1968. Disponível em: <<http://www.eumed.net/coursecon/textos/hardin-tragedia.htm>>. Acesso em: 05 out. 2006.

LEISEROWITZ, Anthony; KATES, Robert; PARRIS, Thomas. Sustainability values, attitudes, and behaviors: a review of multinational and global trends. **Annu. Rev. Environ. Resour.**, 31, p. 413-444, 2006.

MEADOWS, Donella et al. **The limits to growth**. New York: Universe Books. (1972)

OLSON, Mancur. **A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 1999. 201 p.

PREUSS, Lutz. Rhetoric and reality of corporate greening: a view from the supply chain management function. **Business Strategy and the Environment**, v.14, p. 123-139, 2005.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: nova ideologia/utopia do desenvolvimento. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 34, p. 59-101, 1991.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005. 303 p.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato. **Regressar à terra: consciência ecológica e política de meio ambiente**. Lisboa: Ed. Fim de século, 1994.

VIOLA, Eduardo et al. Confronto e Legitimação (1970 a 1990). In: SVIRSKY, Enrique.; CAPOBIANCO, João Paulo. **Ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro**. São Paulo: ISA, 1997. p. 27-36.

WEBER, Max. Classe, status, partido. In: VELHO, Otávio. et al. (Org.). **Estrutura de classes e estratificação social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 61-83.

Capítulo II  
**CONTEXTUALIZANDO O CAPITAL SOCIAL:**  
Entre a panacéia e o bom uso do conceito<sup>11</sup>

## INTRODUÇÃO

A partir da década de 90 do século XX, as políticas de desenvolvimento direcionadas para os países pobres sofreram diversas transformações em sua metodologia de implementação e em seus resultados esperados. Diversas alternativas teóricas serviram de referência a essa transformação. Os conceitos de descentralização, participação e empoderamento são algumas dessas alternativas. Contudo, existe um elemento que representa a chave dessa mudança paradigmática nos projetos de desenvolvimento: o conceito de capital social.

Esse elemento impulsionou a mudança do foco do Estado para a sociedade civil como entidade promotora do desenvolvimento. A valorização da comunidade local e de entidades não governamentais está ligada a um amplo processo de mudança conjuntural na política e na economia global, tais como o fortalecimento da agenda neoliberal e a proeminência do Banco Mundial nos esforços de promoção do desenvolvimento em países pobres. A adoção da noção de capital social é símbolo dessa mudança e é vista como necessária ao desenvolvimento local.

Na segunda parte deste artigo discute-se os elementos internos à concepção dominante de capital social. Em seguida, são expostos fatores que contribuem para explicar porque a concepção dominante saiu vitoriosa e relegou a um plano marginal outras concepções do conceito. A quarta seção apresenta críticas à teoria dominante de capital social, observando suas falhas metodológicas e pontos que contribuem para explicar sua baixa eficiência na promoção do desenvolvimento local. A quinta parte traz a contribuição do sociólogo Pierre Bourdieu, resgatando elementos de sua teoria que contribuem para explicar como a lógica do capital social opera na realidade. Por fim, as considerações finais ressaltam a importância que

---

<sup>11</sup> Tendo em vista o formato adotado na dissertação, há elementos nesta seção que também estão contidos no capítulo III.

o capital social pode ter, caso o mesmo incorpore relações de poder e as condições materiais e simbólicas necessárias para um melhor desenvolvimento local.

## 2. A EMERGÊNCIA DA CONCEPÇÃO DOMINANTE DE CAPITAL SOCIAL

A concepção que se tornou dominante no debate sobre capital social não é a primeira e nem a única visão sobre o conceito. Diversos fatores, que serão explorados mais adiante, explicam porque essa concepção saiu vitoriosa.

De qualquer forma, o uso atual do conceito nas políticas sociais e de desenvolvimento segue quase que exclusivamente as abordagens de Coleman (1988) e, sobretudo, Putnam (1996). Para estes autores, o capital social representaria “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996:177). O capital social teria a finalidade de fortalecer a solidariedade comunitária por meio de expectativas de reciprocidade e aplicação das normas sociais (PORTES, 1998). Outro ponto a ser enfatizado é que essa visão do conceito,

refere-se a "redes sociais, normas e confiança", as quais contribuem para a criação de uma sociedade civil "vibrante" ou "robusta" porque elas facilitam a resolução dos problemas da ação coletiva [...] A idéia básica é que por meio da "participação" em "associações locais voluntárias", as pessoas são "empoderadas" na "sociedade civil" (HARRISS, 2001, p. 25, tradução do autor)

Essa visão do capital social permitiria o desenvolvimento de cooperação e confiança entre os indivíduos de um grupo social, que se tornaria coeso e engajado na vida cívica. Tais condições seriam propícias para a melhora das condições de vida nos países subdesenvolvidos, diminuindo a pobreza e levando ao desenvolvimento e prosperidade. Como ingrediente vital para o desenvolvimento econômico ao redor do mundo (FINE, 1999), o capital social seria o elo perdido do desenvolvimento (GROOTAERT, 1998).

Mas porque essa visão saiu vitoriosa, relegando ao esquecimento (ou subestimando) outras visões do conceito?

### 3. O DISCURSO POLITICAMENTE CORRETO E A PROEMINÊNCIA DO BANCO MUNDIAL

A concepção de Putnam/Coleman ganha notoriedade por dois fatores principais: a relação do capital social com os discursos “politicamente corretos” (HARRISS, 2001; CLEAVER, 2005) e a adoção do conceito pelo Banco Mundial, como base de suas políticas sociais e de desenvolvimento (BEBBINGTON, 2004; FINE, 2007; HARRIS, 2001).

O primeiro ponto refere-se à idéia de que o discurso do capital social é intrinsecamente “politicamente correto”. As premissas de fortalecimento da comunidade, dos laços de reciprocidade e confiança, da participação e do engajamento cívico, do empoderamento dos pobres e da inexorável melhora da situação de vida dessas comunidades dota o discurso de uma aura positiva a cujo charme é difícil resistir. Ser contra o capital social é ser contra o progresso, o desenvolvimento, as comunidades pobres, a força da sociedade civil e de seus bem-intencionados representantes. O discurso politicamente correto é potente fator para explicar a notoriedade da concepção do conceito.

Segundo, ao tratar o conceito como o elo perdido do desenvolvimento, os projetos e políticas do Banco Mundial passaram a financiar, promover e fortalecer o capital social em comunidades pobres e relativamente isoladas. As disputas por financiamento de estudos e pesquisas fez com que diversos pesquisadores e acadêmicos incluíssem o conceito em seus projetos. Porém, como o objetivo principal era receber tal financiamento<sup>12</sup>, o uso do conceito se alastrou de forma acrítica e superficial, apenas reproduzindo o pensamento do Banco Mundial. Outros pesquisadores não buscavam financiamento, mas reproduziam o conceito por este estar na “moda” e na ordem do dia das discussões sobre desenvolvimento. Em ambos os casos, o uso do conceito seguiu a lógica dos *free-riders discursivos*<sup>13</sup>

Por trás desse crescimento, o uso do conceito não foi problematizado teoricamente (o que poderia ter resgatado outras dimensões do mesmo), mas foi feito com base em um “manual” que versava sobre a boa maneira de elaborar projetos visando o desenvolvimento de comunidades pobres. O capital social se tornou um conceito totalmente caótico (FINE, 1999) que se refere a tudo aquilo que melhora o bem estar da população e favorece o

---

<sup>12</sup> Vale assinalar que a partir dos anos 1990 boa parte dos fundos para financiamento à pesquisa passaram a ser distribuídos por meio de editais de demanda induzida, onde não apenas os temas mas também os métodos de abordagem se tornam partes integrantes dos critérios de aprovação. Essa tendência é verificada em escala mundial.

<sup>13</sup> Ver capítulo I.

desenvolvimento. O conceito aparenta ser capaz de representar qualquer coisa que melhore os bens públicos, as relações sociais e a cultura.

Uma outra motivação que explica o alastramento do conceito refere-se à associação do mesmo com a agenda neoliberal e com o processo de diminuição do Estado, bem como na descrença do Estado como agente promotor do desenvolvimento. A concepção dominante do conceito assegura que o desenvolvimento da comunidade e a melhora de suas condições de vida não depende do Estado, do governo ou do projeto institucional, mas do engajamento dos membros da comunidade na “comunidade cívica” (PUTNAM,1996). Assim sendo, parte do financiamento e da atenção dada pelos organismos internacionais aos governos dos países subdesenvolvidos foi transferida diretamente para as comunidades locais e para representantes (ou pseudo-representantes) da sociedade civil, com destaque para as organizações não governamentais.

O alastramento do conceito de capital social anda de mãos dadas com a emergência de outros conceitos, como descentralização administrativa (RONDINELLI et al., 1989) e participação<sup>14</sup>, que retiram importância das esferas de governo e focam na comunidade local e em seus representantes. Porém, diversas críticas podem ser feitas a esse alastramento acrítico do conceito e permitem o resgate de outras formas de trabalhar tal questão.

#### 4. ARMADILHAS DO USO ACRÍTICO DO CAPITAL SOCIAL

Em sua aplicação na realidade, o conceito de capital social não se mostrou tão bem sucedido como no campo acadêmico e como instrumento de retórica. Diversos autores criticam teórica e metodologicamente o conceito (BEBBINGTON, 2002; PORTES, 1998; FINE, 1999, 2002; HARRISS, 2001; WONG, 2003), enquanto outros oferecem estudos empíricos de distorções no uso do conceito em realidades concretas (CLEAVER, 2005; BEBBINGTON, 2000; PORTES & LANDOLT, 2000).

Dentre as críticas, destaca-se a questão da não importância conferida às relações de poder na comunidade local. A concepção dominante de capital social não leva em conta que a desigualdade de poder em uma comunidade estará presente nos esforços para a construção da “comunidade cívica”. A interação cotidiana, ao invés de produzir o capital socialmente

---

<sup>14</sup> Ver capítulo IV

benéfico, pode reproduzir as relações de poder históricas da comunidade e, caso haja transferência de poder a essa comunidade, tal desigualdade pode ser acentuada pela captura do poder por novas e/ou tradicionais elites locais (CLEAVER, 2005; BLAIR, 2000, RIBOT, 2007; WONG, 2003).

Portes (1998), afirma que o capital social pode ter um lado perverso. As possibilidades negativas que podem emergir do processo de intensificação das teias de relações sociais e reciprocidade são diversas. O sentimento de pertencimento a um grupo pode gerar reações xenófobas a membros de outros grupos. Ao mesmo tempo, a rede de amizade e reciprocidade dentro de um grupo pode fortalecer práticas indesejáveis, mas culturalmente arraigadas, como o clientelismo e o nepotismo. Essas características são apenas uma parcela das que podem ser geradas pelo lado negativo do capital social.

Essas e outras características fizeram com que autores como Harriss (2001) e Fine (2002) considerassem o uso do conceito como pernicioso e prejudicial às políticas de desenvolvimento, contribuindo para o agravamento de problemas sociais locais. Em estudo etnográfico na Tanzânia, Cleaver (2005) mostra que as políticas que visavam a promoção do capital social em uma comunidade local falharam por não levar em conta as relações de poder e as condições materiais da população local. Para essa autora,

As tentativas de superar a pobreza por meio da promoção da participação, do compromisso institucional e da formação de capital social não podem funcionar sem uma profunda consideração das desvantagens estruturais do pobre e das restrições à sua ação. De fato, um exame detalhado das condições de vida dos pobres levanta dúvidas sobre a utilidade do conceito de construir capital social como uma prescrição política (CLEAVER, 2005: 904, tradução do autor).

De maneira menos peremptória, defendemos aqui que o capital social pode ser usado como ferramenta de políticas sociais, mas não como objetivo final e nem como variável principal para promover o desenvolvimento. Levar em consideração as relações de poder é fundamental para compreender como ocorre a dinâmica de reprodução do capital social.

O sociólogo Pierre Bourdieu foi pioneiro no uso contemporâneo do conceito e sua concepção é a mais elaborada do ponto de vista teórico (PORTES, 1998). Na literatura corrente sobre capital social, Bourdieu é frequentemente mencionado como teórico do conceito, mas suas idéias são apresentadas de maneira superficial e com exceção de poucos estudos (BEBBINGTON, 2007; PORTES & LANDOLT, 2000), não foi ressaltado como o

instrumental teórico do autor pode ser útil para compreender a dinâmica do capital social e fornecer bases para um bom uso do conceito.

## 5. BOURDIEU E O CAPITAL SOCIAL

Segundo Bourdieu, os campos sociais seriam espaços onde são travadas lutas concorrenciais entre atores em torno de interesses específicos que caracterizam uma determinada área (BOURDIEU, 1983). Este é estruturado pelas posições objetivas ocupadas pelos atores, que são determinadas pela posse do capital específico do campo. A natureza do capital depende dos interesses e dos objetos em disputa em seu interior, que são guiados por uma racionalidade típica de cada campo em particular. Os atores elaboram estratégias para maximizar os lucros simbólicos e atingir posições dominantes na arena de disputa. O que está em jogo é a luta pelo monopólio de dizer o que é ou não considerado verdade universal dentro do campo e a posse desse capital leva a posições simbolicamente vantajosas, que permitem ao ator ditar as regras do campo.

Aqueles que ocupam as posições dominantes determinam os modos de pensar, sentir e agir do campo, bem como a crença na validade das “verdades universais” da temática em foco, em determinado recorte espaço-temporal. A mudança dessas verdades universais pressupõe uma alteração entre as posições da arena e uma redistribuição do capital. Nas lutas internas aos campos sociais é gerado seu capital próprio. Esse *quantum* socialmente valioso (em princípio de várias formas, podendo ser econômico, político, cultural, social etc.) é fundado no reconhecimento pela sociedade de seu valor específico (BOURDIEU, 1990).

O capital social é "a soma de recursos existentes ou potenciais ligados à posse de uma rede de relações duráveis ou de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecidos ou reconhecimento mútuo" (BOURDIEU, 1985, p. 248 *apud* PORTES, 1998, p. 3, tradução dos autores). É *quantum* socialmente valioso que pode ser adquirido e mobilizado por meio de redes de contatos e lealdades.

Porém, existem claras diferenças entre a concepção dominante do conceito e a proposta por Bourdieu. Para fins de análise, acentua-se aqui características da concepção de Bourdieu que podem trazer significativa compreensão da ação do capital social na realidade: a apropriação individual do capital social, o caráter de escassez do mesmo e seu valor contextual.

## 5.1 O CAPITAL SOCIAL COMO RECURSO INDIVIDUAL

Putnam (1996: 180) assegura que “por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam”. Essa concepção situa o *locus* do capital social na própria relação entre os indivíduos, na próprias “normas e redes que habilitam as pessoas à agir coletivamente” (WOOLCOCK & NARAYAN, 2000: 226, tradução do autor). Isso faz com que o possuidor do capital seja o grupo, a sociedade e não o indivíduo particular.

Diferentemente, Bourdieu assegura que o proprietário do capital social é o indivíduo, e não o grupo. As redes de relações sociais são utilizadas para mobilizar e legitimar socialmente o recurso que é utilizado de acordo com os fins particulares de seus donos. O capital social não é recurso coletivo da comunidade, mas recurso socialmente válido e legitimado pela comunidade (ou por outro ator social) que é mobilizado pelo indivíduo para conseguir um bem comum ou particular. Como asseguram PORTES & LANDOLT (2000:531, tradução do autor), “O tratamento de Bourdieu sobre o conceito é instrumental na medida em que o autor afirma que as pessoas desenvolvem, intencionalmente, suas relações sociais pelos benefícios que elas deverão lhes trazer”.

Um líder comunitário possui capital social e esse recurso é legitimado pela comunidade que o mesmo representa. A ação de tal líder pode ser ou não orientada para o bem da comunidade. Com suas ações orientadas ou não para o bem coletivo, o líder continua podendo utilizar suas redes de relações sociais e seu poder representativo frente a outros atores sociais.

Outro exemplo pode ser retirado dos variados exemplos de elites tradicionais, que praticam o clientelismo e o patrimonialismo. Os representantes dessa elite são reconhecidos pela comunidade local como detentores de poder. Tal poder deriva em grande parte da rede de relações sociais que esses indivíduos possuem e que são normalmente baseadas em favores ou ameaças (ver *downside social capital* – PORTES, 1998). Essa elite é possuidora de alta quantidade de capital social.

Quando uma comunidade elege um representante (e transfere capital social para este indivíduo) e esse indivíduo é cooptado por outros atores sociais (MANOR, 2004), ele utiliza o capital social em benefício próprio e a comunidade local não recebe benefícios desse uso. A participação e atuação de líderes locais na legitimação de ações contrárias aos interesses

legítimos da comunidade pode ser vista em comitês supostamente participativos em municípios do interior do Brasil (SAYAGO, 2000). Tais comitês servem apenas como legitimadores dos interesses de outros atores sociais, como membros da elite local e burocratas de diversos níveis de governo.

## 5.2 O CAPITAL SOCIAL COMO RECURSO ESCASSO

De acordo com a concepção dominante de capital social, é possível criar, promover e fomentar capital social (PUTNAM, 1996). O capital seria criado a partir do desenvolvimento da “comunidade cívica” e das relações de reciprocidade e confiança estabelecidas entre os indivíduos. Se uma comunidade aumenta a quantidade de capital social disponível, nenhum outro ator perde capital por isso. Nesse contexto, o capital social não é um recurso escasso.

Para Bourdieu, o capital social (como os diversos tipos de capital) não pode ser criado, mas alocado. O capital social está intimamente ligado ao prestígio, ao status e a mobilização de redes sociais. Sendo assim, caso um indivíduo tenha seu capital social reconhecido pela sociedade, isso implica que outro ator social não é mais detentor de tal reconhecimento. Quando se reconhece o poder político e social de uma comunidade, assim como uma área de atuação própria, outra instância não é mais vista como legítima para atuar nessa área.

Caso a legitimidade de elaboração e execução de políticas sociais seja transferida para organizações não governamentais ou para representantes de uma comunidade, a instância que antigamente era responsável por essa execução passa por uma retração de seu capital social.

Em um campo social, há uma disputa por legitimidade, reconhecimento e poder (BOURDIEU, 1990, 1998). Isso implica que existam atores dominantes e dominados no campo. O capital particular do campo é alocado de acordo com a posição ocupada por seus integrantes. Essa alocação varia com o tempo e com a dinâmica interna do campo, do mesmo modo que variam os dominados e dominantes do campo.

## 5.3 O VALOR CONTEXTUAL DO CAPITAL SOCIAL

As características apontadas anteriormente fazem com que seja possível afirmar: o valor do capital social é fundamentalmente contextual. Isso significa que a força do capital social depende menos da coesão e das relações de confiança e reciprocidade internas ao

grupo, mas principalmente do contexto social, político e econômico onde o grupo está inserido.

Um grupo coeso e com fortes relações internas e externas auxilia no provimento dos interesses do grupo, mas essas características são secundárias frente a outros fatores como: as relações de poder no campo que contempla o grupo, a fidelidade dos representantes dos grupos aos interesses dos mesmos, a forma mais ou menos equitativa em que os grupos são inseridos no processo político e decisório, o poder relativo dos representantes dos grupos frente a outros atores, etc.

O discurso da promoção do capital social através da comunidade cívica mascara as relações de poder local e relega ao segundo plano alternativas que visem modificar tais relações de poder. Desse modo, “o conceito descontextualizado de capital social, que se tornou popular como uma panacéia do desenvolvimento, obscurece relações de poder e, por conseguinte, políticas” (HARRISS, 2001: 31, tradução do autor).

Em diversas realidades locais, o principal desafio não é como fortalecer e/ou empoderar grupos pobres locais, nem como garantir formalmente canais de participação, mas como modificar as relações de poder desiguais e distorcidas locais, como extirpar características culturais perversas, como prestar uma *accountability* das ações de instituições e lideranças tradicionais que se dizem representantes dos grupos menos favorecidos e como promover a democracia de acordo com as condições locais e não com base em modelos teóricos e ideais, difundidos em um manual acrítico e fechado.

Cleaver (2005) mostra empiricamente como um programa de desenvolvimento de comunidades pobres baseado no conceito de capital social pode fracassar em seus objetivos e até impedir que o grupo melhore suas condições de vida por outros meios.

Na comunidade estudada por Cleaver, o programa que visa a geração de capital social não propicia o surgimento da “comunidade cívica”. Ao contrário, contribui para manter e reforçar as relações sociais baseadas na desigualdade e exclusão. Não levar em conta a realidade local na elaboração e aplicação de projetos e políticas que visam o desenvolvimento de comunidades pobres é um erro fatal, que na maioria das vezes põe em risco a eficácia do projeto, além de não aliviar, mas manter e/ou aprofundar a situação de exclusão e pobreza.

Na mesma linha, com base em estudos de caso na América Latina, Portes e Landolt (2000: 546-547) afirmam que não é possível ter grandes expectativas sobre o que a confiança e a solidariedade podem desencadear no nível da coletividade, especialmente na ausência de

recursos materiais, pois “o capital social não é um substituto para a provisão de crédito, infraestrutura material e educação”.

#### 5.4 PARA UM BOM USO DO CAPITAL SOCIAL

Pela ótica de Bourdieu, o capital social é melhor compreendido. Seu uso pode ser menos inocente e acrítico do que aquele efetuado com base na concepção dominante. Dentre as várias modificações no uso do conceito, destacam-se algumas que impactam a elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento.

A primeira delas refere-se à suposição de que o capital social *emerge* do associativismo e da interação repetida. As redes de reciprocidade e confiança não geram, por si só, capital social. Como o valor do capital social funda-se no reconhecimento da sociedade, instâncias externas ao grupo devem reconhecer a validade do recurso mobilizado pelos representantes do grupo. O fomento de capital social em comunidades isoladas ou alheias ao campo social e político não gera capital social como recurso passível de ser mobilizado. O resultado final tende a ser, na melhor das hipóteses, inócuo para as aspirações políticas do grupo e, na pior das hipóteses, um reforço do lado negro do conceito.

Em segundo lugar, deve-se analisar o capital social não como recurso a ser criado, mas alocado. A premissa de que um grupo coeso faz valer seus interesses sem a diminuição do poder de grupos sociais tradicionalmente dominantes é falsa. Não basta a mobilização do grupo e a garantia de sua representação em entidades políticas (como os Fóruns, comitês e conselhos). É necessário que a força e o prestígio de elites locais e de outras instâncias seja reduzido, sob pena da representação da comunidade ser apenas de fachada.

Os representantes da comunidade são relegados a planos marginais nessas entidades ou são cooptados por grupos que detêm maior poder. Esse quadro representativo transmite a impressão de que os “canais participativos” são elementos constituintes da democracia, mas na prática sua principal função pode acabar sendo a legitimação dos interesses dos grupos com maior poder político e social.

Como foi dito anteriormente, deve-se ter em mente que o capital social não pertence ao grupo e sim ao indivíduo, que utiliza o grupo como fonte de legitimação de seu capital. Esse terceiro elemento alerta para a prática corrente de tratar líderes tradicionais, associações e organizações não governamentais como legítimos representantes da comunidade local. O

fato de tais atores afirmarem representar os interesses da comunidade e usarem-na como fonte de legitimação de seu poder não garante que tais interesses sejam fielmente defendidos. A propriedade individual do capital social permite que os recursos derivados da presunção de representação comunitária sejam mobilizados por esses indivíduos, mas o uso desse capital não necessariamente atende aos interesses e anseios da comunidade, mas pode servir a fins particulares daqueles que se dizem representativos.

O quarto e último elemento acentuado aqui refere-se à importância do contexto e da realidade local na elaboração de políticas de desenvolvimento para os países pobres. O manual politicamente correto que propõe que a geração de capital social é o elo perdido do desenvolvimento (GROOTAERT, 1998) é falacioso. Por ser intrinsecamente contextual, o capital social deve ser visto como variável dependente da realidade social e política local, e as tentativas de modificar essa realidade devem priorizar a análise e transformação das relações de poder locais, já que são essas relações que determinam a alocação do capital social. Priorizar a promoção de relações cotidianas entre os membros de um grupo e garantir formalmente canais de participação para esse grupo é insuficiente para impulsionar o desenvolvimento local. Ao contrário, o foco único e etnocêntrico na promoção da comunidade cívica mascara as relações de poder locais e as necessidades materiais e simbólicas necessárias para que o engajamento cívico possa surgir (CLEAVER, 2005; PORTES & LANDOLT, 2000).

Embora a concepção dominante apresente muitas falhas, o conceito de capital social pode ser muito útil nas políticas de desenvolvimento. Não há dúvidas que instituições saudáveis sejam benéficas nos esforços para a melhoria das condições de vida da população (OSTROM, 1990). A confiança mútua e a interação continuada entre os indivíduos ajudam a enfrentar o dilema da ação coletiva (AXELROD, 1981).

O referencial teórico de Bourdieu não inviabiliza o uso do conceito de capital social nas políticas de desenvolvimento. Pelo contrário, sua teoria contribui para que o uso do mesmo seja mais consciente, mais eficaz e menos inocente.

O desenvolvimento de redes de interações entre os indivíduos e o estabelecimento de confiança mútua são elementos importantes, mas para que essas redes possam ser usadas como recursos passíveis de serem mobilizados por essa população, sem que o lado negro do capital predomine, alguns pré-requisitos estruturais devem ser levados em conta:

Em primeiro lugar, cabe identificar e combater características culturais perversas, como o clientelismo e o patrimonialismo. A busca do empoderamento de comunidades pobres através da promoção de capital social sem enfrentar esse desafio acentua o lado perverso do capital social e impede que canais formais de participação sejam igualitários.

Um segundo ponto refere-se às condições materiais da população pobre. A inexistência de condições materiais, sejam elas físicas (CLEAVER,2005), de locomoção, de tempo hábil, entre outras, impedem a participação de indivíduos pobres. O fomento de redes sociais entre os membros da comunidade pode excluir diversos membros, que não possuem condições materiais suficientes, desse processo. Essa característica é especialmente perversa, pois os membros impossibilitados de participar são geralmente os mais necessitados. Além das condições materiais existem as condições simbólicas. A discriminação de indivíduos por gênero, etnia, entre outros, também exclui indivíduos do processo, fazendo com que as redes privilegiem indivíduos já privilegiados por sua posição social.

Por fim, existem as restrições baseadas na diferença educacional e no acesso à informação. Sem que seja garantido o acesso à educação e informação de maneira igualitária, a participação de membros da comunidade será efetuada de forma assimétrica, podendo ser apenas de fachada ou ser realizada por intermédio de posições dominadas dentro do campo político e social.

O capital social pode ser útil para a melhora das condições de vida das populações pobres, mas o seu fomento por si só não garante essa melhora. Diversas barreiras estruturais (sejam elas econômicas, políticas ou simbólicas) devem ser quebradas para que o capital social, em seu lado positivo, tenha eficácia. Como foi dito anteriormente, o capital social não é o elo perdido do desenvolvimento e não representa a principal característica nos processos de desenvolvimento, mas se o mesmo for analisado como variável dependente desse processo ele pode ser ferramenta importante na elaboração de políticas de desenvolvimento. Como acentua Bebbington (2002: 801, tradução do autor),

O capital social é um conceito de “nível intermediário” que pode ser proveitosamente articulado a outros elementos teóricos para melhor prepará-los para focar nossa atenção nos atores e em suas redes, do modo em que tais redes exemplifiquem questões de inclusão e exclusão, e do modo que a mobilização dessas redes ajudem a explicar o mecanismo de acesso a recursos e relações de poder. Nesse sentido, eu suspeito que contraposições entre os conceitos de capital social e as teorias de economia política estão deslocadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de capital social se tornou base das políticas sociais e de desenvolvimento na contemporaneidade. Essa proliferação teórica do conceito não teve o mesmo sucesso em termos de aplicação prática. O conceito de capital social foi alvo do discurso politicamente correto e dos *free-riders discursivos*.

No entanto, a concepção do conceito que saiu vitoriosa foi a concepção de Putnam (1996), que propõe que o associativismo levaria ao desenvolvimento de uma “comunidade cívica” engajada, que promoveria a melhora das condições de vida da comunidade. Porém, como essa concepção não incorpora o contexto local em sua aplicação, diversas ações e políticas de desenvolvimento que visavam promover capital social tiveram resultados aquém dos esperados.

Pierre Bourdieu utilizou o conceito de capital social contemporaneamente aos atores relacionados à concepção dominante, mas essas duas abordagens parecem não ter tido contato entre si e, no contexto das políticas de desenvolvimento, a concepção de Bourdieu foi relegada a um plano marginal.

O conceito de capital social pode ser útil no campo das políticas sociais. Por seu intermédio, podemos perceber como são processadas as relações de poder existentes em determinada realidade e, quando possível, intervir na realidade com base no contexto local e não em uma idéia politicamente correta e acrítica de comunidade cívica. O esforço deve ser direcionado para uma melhor alocação do capital social (o que implica intervir nas relações de poder locais), e não para seu “fomento” ou “promoção”. Uma redefinição do conceito é necessária, para que o capital social se torne ferramenta (e não uma camisa de força) para o desenvolvimento local.

Essa redefinição, incorporando as dimensões analisadas por Bourdieu, é urgente e necessária caso não se queira relegar o conceito à dimensão de panacéia ou falácia, que pouco contribuem para a melhora das condições de vida das populações menos favorecidas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AXELROD, Robert. The emergence of cooperation among egoists. **American Political Science Review**, v. 75, p. 306-318, 1981.

BEBBINGTON, Anthony. Reencountering development: livelihood transitions and place transformation in the Andes. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 90, p. 495-520, 2000.

BEBBINGTON, Anthony. Sharp knives and blunt instruments: social capital in development studies. **Antipode**, v. 34, p. 800-803, 2002.

BEBBINGTON, Anthony. Social capital and development studies 1: critique, debate, progress?. **Progress in Development Studies**, v. 4, n. 4, p. 343-349, 2004.

BEBBINGTON, Anthony. Social capital and development studies II: can Bourdieu travel to policy?. **Progress in Development Studies** v.7, n.2, p. 155-162, 2007.

BLAIR, Harry. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. *World Development*, v. 28, n. 1, p. 21-39, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. MICELI, Sérgio. (org.). São Paulo: Perspectiva, 1974.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

CLEAVER, Frances. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: COOKE, Bill; KOTHARI, Uma. (Orgs.). **Participation: the new tyranny?**. New York: Zed Books, 2001.

CLEAVER, Frances. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.

COLEMAN, James. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, v. 94, p. 95-120, 1988.

FINE, Ben. Eleven hypotheses on the conceptual history of social capital - A response to James Farr. **Political Theory**, v. 35, n.1, p. 47-53, 2007.

FINE, Ben. The developmental state is dead: long live social capital? **Development and Change**, v. 30, p. 1-19, 1999.

FINE, Ben. They f\*\*k you up those social capitalists. **Antipode**, v. 34, n.4, p. 796-799, 2002.

GROOTAERT, Christiaan. Social capital: the missing link? **SCI working paper**, n. 3, 1998. Disponível em: <[http://povlibrary.worldbank.org/files/5459\\_sciwp3.pdf](http://povlibrary.worldbank.org/files/5459_sciwp3.pdf)>. Acessado em: 5 mar. 2009

HARRISS, John. Public action and the dialectics of decentralisation: against the myth of social capital and the missing link in development. **Social Scientist**, v. 29, p. 25-40, 2001.

MANOR, James. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization?. **The European Journal of Development Research**, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons : the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PORTES, Alejandro. Social capital: its origins and applications in modern Sociology. **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 1-24, 1998.

PORTES, Alejandro; LANDOLT, Patrícia. Social capital: promise and pitfalls of its role in development. **Journal of Latin American Studies**, v. 32, p. 529-547, 2000.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RIBOT, Jesse. Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. **Society for International Development**, v. 50, n. 1, p. 43-49, 2007.

RONDINELLI, Dennis; McCULLOUGH, James; JOHNSON, Ronald. Analysing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework. **Development and Change**, v. 20, p. 57-87, 1989.

SAYAGO, Doris. **A invenção burocrática da participação**: discursos e práticas no Ceará. 2000. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília

WONG, Kwok-Fu. Empowerment as a panacea for poverty: old wines in new bottles? Reflections on the World Bank's conception of power. **Progress in Development Studies**, v. 3, n. 4, p. 307-322, 2003.

WOOLCOCK, Michael; NARAYAN, Deepa. Social capital: implications for development theory, research and policy. **The World Bank Research Observer**, v.15, n.2, p. 225-249, 2000.

### Capítulo III

#### **A BANALIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE:**

Reflexões sobre governança ambiental em escala local<sup>1516</sup>

#### INTRODUÇÃO

Governança é um termo-chave na implementação de políticas ambientais e de desenvolvimento. Uma boa governança seria capaz de aumentar a eficiência e a legitimidade na elaboração e na operação dessas políticas. Porém, muitos projetos calcados na tentativa de instituir e se valer de condições ideais de governança têm apresentado impasses estruturais. Por outro lado, mesmo diante de evidentes limitações, os critérios considerados necessários para a boa governança se multiplicam. Essa dinâmica, que amplia o fosso entre o discurso e a prática no tratamento da questão ambiental, vem se reproduzindo e ampliando ao longo do tempo.

Este artigo explora a produção e a reprodução dos critérios apontados pelos tomadores de decisão e articuladores de movimentos sociais como elementos essenciais à promoção de projetos relacionados ao desenvolvimento socioambiental na esfera local. A esse conjunto de critérios chamamos aqui de *Manual da Boa Governança* (MBG). Sustentamos que a lógica dos *free-riders* discursivos – ou caronas do discurso – permeia o processo de implementação de políticas ambientais e constitui elemento que ajuda a explicar a existência de tal fosso.

Vale ressaltar que o MBG não é um documento formal, uma cartilha. A expressão é usada para representar o referencial geral de princípios e critérios que servem de pano de fundo ao estabelecimento de políticas e de projetos ambientais, independentemente do contexto específico das realidades onde os mesmos se aplicam. No processo de produção e reprodução das políticas e de projetos, alguns quesitos são vistos como fundamentais para o que se entende como *boa governança* e são rapidamente assimilados e disseminados. O

---

<sup>15</sup> Este Artigo Foi Publicado na Revista *Sociedade e Estado*, v. 24, n.1, p. 17-46, 2009, em co-autoria com Marcel Bursztyn.

<sup>16</sup> Tendo em vista o formato adotado na dissertação, há elementos nesta seção que também estão contidos nos capítulos I, II e IV.

MBG, como um tipo ideal weberiano, é um construto teórico que abarca tais quesitos e permite o entendimento das potencialidades e limitações da adoção, de forma indiscriminada, de fórmulas idealizadas como essenciais para uma governança desejável.

O objetivo deste estudo é demonstrar como os quesitos considerados necessários para uma boa governança são produzidos e reproduzidos ao longo do tempo. Esta dinâmica, sob a égide do MBG, favorece a banalização e a volatilidade dos quesitos mencionados. Ao banalizar a sustentabilidade, amplia-se cada vez mais a distância entre o discurso politicamente correto e a eficácia prática de políticas ambientais e de desenvolvimento.

A segunda parte do texto apresenta o conceito de governança, focando os seus usos nos processos de decisão e implementação de políticas ambientais e de projetos focados no desenvolvimento sustentável no nível das comunidades. Aborda, também, a existência, na prática, de MBGs constituídos de um amplo número de critérios considerados necessários para a eficácia das políticas ambientais. Em seguida, a terceira seção discute o contexto de produção e reprodução de MBGs. A quarta seção foca algumas limitações que os MBGs apresentam em sua aplicação prática. A seção seguinte explicita a regra dos *free-riders discursivos*, que são aqueles que reproduzem MBGs sem precisar segui-los na prática, o que amplia a distância entre o discurso e a realidade nas políticas ambientais. Na sexta seção, é apresentado o conceito de governança suficientemente boa, que pode ser uma alternativa para mitigar as limitações estruturais do MBG.

As considerações finais deste estudo apontam para a necessidade de se relativizar a implementação dos critérios considerados necessários para a boa governança, estabelecendo uma hierarquia no tempo e entre prioridades no que concerne aos critérios mencionados. Sendo assim, a replicação de projetos e programas ambientais e de desenvolvimento deve ser pautada pelas especificidades dos contextos particulares, pois são essas especificidades que determinam o sucesso ou fracasso do projeto ou programa implementado.

## 2. O CONCEITO DE GOVERNANÇA E O *MANUAL DA BOA GOVERNANÇA*

O fortalecimento da governança representa uma possibilidade de estabelecer um processo político mais abrangente, eficiente e justo. A idéia de governança promove o pluralismo político (McFARLAND, 2007), a eficiência e a transparência nas escolhas e decisões públicas, visando incluir uma ampla gama de atores sociais e processos.

Para Grindle (2004), governança consiste em: distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público. Quando o conceito de governança é estendido à esfera do desenvolvimento sustentável e das políticas ambientais, emprega-se a expressão governança ambiental. Trata-se, na verdade, apenas de uma delimitação temática do conceito.

O processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação. Nesse sentido, a noção de governança pública deve ser diferenciada da privada e expressar questões de interesse de coletividades, nas quais deve prevalecer o bem comum.

A emergência do conceito está ligada a um amplo processo de redução do Estado e à valorização da incorporação de atores externos ao aparato estatal no processo político e na gestão de políticas públicas. Isso está relacionado à disseminação de idéias e de práticas neoliberais, no último quarto do século passado, mas a sua trajetória ganhou vida própria e adquiriu características que vão muito além da mera transferência da responsabilidade regulatória do governo para o mercado. Atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os atores dão à noção de governança um conteúdo de legitimidade e pragmatismo, abrindo espaço para uma regulação que leve em conta fatores extra-econômicos.

Coincidindo com o período de disseminação das práticas do neoliberalismo e como resposta ao relativo fracasso das políticas de desenvolvimento dos anos 1980, o conceito de governança foi adotado por agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e passou a ser um elemento-chave da agenda de implantação de projetos de diversas naturezas, em países pobres. Nesse contexto, os organismos internacionais de financiamento do desenvolvimento definem diversos componentes que consideram como ingredientes necessários para uma boa governança, num processo que tem muito de tentativas, erros e acertos, ou seja, de aprender fazendo.

Critérios que, de alguma forma, são entendidos como suscetíveis de contribuir para o aprimoramento do processo político, são adotados e listados em *check-lists* de aspectos considerados essenciais aos programas e projetos. É isso que chamamos aqui de *Manual da Boa Governança* (MBG). A observância desse manual deve ser buscada pelo atendimento de pré-requisitos estruturais, independentemente do contexto onde se dá o processo político (HARRISS, 2001, FINE, 1999, BEBBINGTON, 2007). O conteúdo geral do MBG é continuamente ampliado e hoje contém uma ampla lista, que pode atingir mais de 200 itens (GRINDLE, 2004).

Como exemplo de critérios do MBG, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional analisam e selecionam os projetos que financiam com base em uma lista de condicionalidades que devem ser atendidas (NANDA, 2006, DRAKE *ET AL.*, 2002, SANTISO, 2001). Santiso (2001) demonstra que, ainda no ano de 1999, os projetos e programas financiados por essas duas organizações deveriam atender a uma extensa lista de condições ligadas à governança, como é o caso de Senegal (99 condições), Quirguistão (97), Indonésia (81), Mali (67), Camboja (65), Brasil (45), entre outros. Conceitos e critérios como *empowerment* (empoderamento), participação, capital social, *accountability* (responsabilização), descentralização, educação de qualidade, combate à corrupção, eficiência dos mercados, mão-de-obra qualificada, igualdade de gênero, respeito à propriedade e à livre iniciativa, distribuição equitativa de renda, entre outros, comparecem em uma agenda cada vez mais ampla e repleta de boas intenções. A sua praticidade, entretanto, é limitada justamente pelo fato de ser genérica, muito abrangente e, com frequência, distante das realidades específicas nas quais se tenta implementá-la.

### 3. A PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO *MANUAL DA BOA GOVERNANÇA*

Um efeito paralelo à disseminação da agenda neoliberal foi o maior ativismo de alguns setores da sociedade civil organizada. No vácuo deixado pela redução (e mesmo inexistência) da ação reguladora do Estado, paralelamente ao crescimento das forças de mercado no processo de regulação pública, as organizações não-governamentais passam a ser importantes atores na definição e gestão de políticas públicas. Essas organizações, cuja ação é focalizada em certos segmentos da sociedade, tendem a buscar recursos em órgãos de governo ou organismos internacionais.

Nessa relação, tende a ocorrer um duplo efeito: por um lado, percepções sobre características de comunidades locais são transmitidas às agências financiadoras, que podem incorporá-las em suas agendas; por outro lado, tais agendas passam a constituir critérios de essencialidades, como o MBG. Nesse contexto, surgem espaços para a expressão de problemas, pois a reprodução das chamadas *boas práticas* nem sempre encontra realidades semelhantes às que lhes serviram de referência, podendo resultar em frustrações ou mesmo na imposição de condutas e critérios equivocados, de cima para baixo. Geralmente, os componentes incluídos no MBG refletem casos particulares de nações, regiões ou localidades em que se verificou algo novo e de sucesso. No entendimento geral (e simplificador), as boas práticas devem ser disseminadas e reproduzidas, entendendo-se isso como uma garantia de boa governança. Entretanto, paradoxalmente, a razão do sucesso tende a ser justamente o fator originalidade dessas práticas.

Como resultado desse processo, o *Manual da Boa Governança* é consolidado ao mesmo tempo em que vai sendo ampliado e torna-se base das políticas ambientais e de desenvolvimento. Esse mesmo processo, por outro lado, faz com que o *manual* seja crescentemente descontextualizado, acrítico, ingênuo e pouco útil como ferramenta prática para o aprimoramento das políticas. Nesse sentido, o ideal de boas práticas tende a levar a frustrações, quando transposto para realidades diferentes, resultando em *más práticas*.

As chances de um programa ou projeto ser aprovado por agências financiadoras aumentam, à medida que eles expressem a sua adesão, ao menos formalmente, aos critérios do MBG. Quanto maior o número de elementos da lista de quesitos da boa governança o projeto contiver, maiores as suas chances de ser aprovado e financiado, pois "os doadores e instituições financeiras internacionais estão cada vez mais baseando a sua ajuda e os seus empréstimos com a condição de que sejam promovidas reformas que assegurem a boa governança" (UNESCAP, 2009, tradução dos autores).

No meio acadêmico, também, há amplo espaço para disseminação do MBG. Isso se deve a vários fatores, como a tendência de adesão a idéias *mainstream*, muito comum nas universidades, ou a proximidade entre profissionais atuantes nas agências de financiamento e o mundo acadêmico (BEBBINGTON, 2004). Enquanto as agências financiadoras são os atores principais na consolidação do MBG, o meio acadêmico tem papel proeminente em sua ampliação, que decorre do próprio debate sobre o tema. Dito de outra forma, na interação entre burocracia, prática e academia, o mundo universitário tende a contribuir para a tradução

teórico-conceitual das experiências reais, lapidando idéias e produzindo conceitos que se tornam novos itens do MBG.

#### 4. AS FALHAS DA BOA GOVERNANÇA

A despeito das boas intenções inerentes à definição de boa governança, o processo político moderno é complexo e demanda soluções específicas. Situado em uma ampla arena que envolve princípios, valores e interesses distintos, trata-se de um jogo no qual alianças e oposições são constantemente definidas e redesenhadas. A tentativa de inclusão de múltiplos atores na gestão pública é necessária, mas uma enorme gama de fatores age sobre o processo e deve ser considerada.

O MBG – por ser um conjunto de critérios gerais –, não dá a devida importância a essa complexidade, que tem expressões particulares em cada situação. A sua implementação é baseada em elementos pré-determinados e na busca de replicação de programas e projetos avaliados como experiências de sucesso nos contextos em que foram originalmente implantados. O problema principal do MBG é que replicar ações com vistas a criar elementos que foram bem sucedidos em determinadas realidades não garante que os resultados sejam os mesmos em outros contextos. Com efeito, dificilmente os resultados desta reprodução atingem o mesmo grau de eficiência alcançada nos contextos originais. Isso ocorre porque cada situação particular tem características culturais, econômicas, ambientais, políticas e sociais diferenciadas, o que faz com que a fórmula buscada com a replicação impacte distintamente o meio no qual é inserida, visto que a realidade-alvo condiciona, modifica e pode até distorcer o eixo da intervenção.

A descentralização, como um princípio integrante do MBG, é exemplo que ajuda a explicar esta tendência. Descentralizar a elaboração e a implementação de políticas públicas tem como objetivo tornar o processo mais eficiente, ágil e democrático. Contudo, em alguns contextos, a sua prática pode ter o efeito imprevisto de fortalecer elites locais que exercem o seu domínio mediante características culturais perversas, como o clientelismo e o patrimonialismo (PORTES; LANDOULT, 2000, RIBOT, 2007, MANOR, 2004, BURSZTYN, 1984). Os esforços de descentralização, bem-sucedidos em diversas realidades, podem ser também negativos, quando se expressam em realidades em que a presença do poder público é tímida e até mesmo inexistente. Esse é o caso em áreas de fronteira de

colonização (como em algumas partes da Amazônia). Ali a ausência do Estado abre espaço para o surgimento de poderes paralelos, privados, em certos casos legitimados pela força de seus protagonistas. Nesse caso, descentralização significa simplesmente uma renúncia à regulação pública do interesse público.

Outros aspectos, usualmente constantes no MBG, refletem características originárias de um tipo cultural particular. O discurso da equidade de gênero, que emerge no Ocidente em um processo histórico próprio, sendo reconhecidamente um princípio básico da justiça social, pode gerar conflitos e instabilidades em sociedades organizadas culturalmente sob bases distintas das ocidentais. A busca da equidade de gênero pode não ter eco ou mesmo gerar conflitos, por exemplo, em ações relacionadas a alguns povos indígenas, pois tal discurso não necessariamente representa uma questão percebida por esses povos, além de ser externo à sua cosmologia. Existem casos em que relações materiais e simbólicas são barreiras para a implementação de alguns critérios do MBG. Assim, por exemplo, garantir canais formais de participação não significa, por si só, que esta se dê de forma igualitária, generalizada e eficaz (CLEAVER, 2001, KOTHARI, 2001, SAYAGO, 2000). Como afirma Cleaver (2001, p. 53, tradução dos autores),

[uma] forte ênfase na participação dos indivíduos e em seu potencial de empoderamento não é sustentada por análises convincentes de posições individuais, de variabilidade dos custos e benefícios da participação, das oportunidades e restrições vivenciadas pelos potenciais participantes.

Restrições econômicas ou sociais podem impedir que determinados indivíduos participem. Podem ocorrer, inclusive, situações em que o comparecimento e a ação nos fóruns de participação estabelecidos constituam monopólio daqueles que não sofrem tais restrições e que podem regularmente se locomover, prescindir de horas de trabalho e ter voz ativa nos canais. Essa situação acaba institucionalizando a exclusão, ao invés de estimular a participação (MANOR, 2004, CLEAVER, 2005, FUKS; PERISSINOTTO, 2006).

A participação restrita a um grupo de privilegiados pode criar uma elite local ou fortalecer o poder daqueles que já constituem elites. Sendo assim, as metodologias participativas presentes no MBG têm o potencial de reforçar e reproduzir desigualdades se elas somente promoverem as vozes e valores daqueles que são mais articulados e facilmente acessíveis na comunidade (HAYWARD *ET AL.*, 2004). Além disso, a participação de alguns

membros da comunidade não representa automaticamente toda a comunidade (EVERSOLE, 2003).

Olival *et al.* 2007, p. 1027, em seu trabalho sobre participação nos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia, percebem a elitização e a pouca eficácia dos conselhos na generalização da cultura participativa, por isso, deve-se “repensar o conceito dos conselhos como uma instituição caracterizada pela participação ampliada, uma vez que a existência dessas instituições não conseguiu superar a distinção entre uma minoria de cidadãos politicamente ativos e a maioria passiva”.

Manor (2004) acentua outro aspecto da questão: desigualdades situadas nas relações de poder locais podem contaminar e direcionar instâncias criadas visando a participação, como os comitês de usuários de recursos comuns. O exercício formal da participação, sem o combate às desigualdades que antecedem o mecanismo, faz com que tal abismo seja reproduzido nos comitês e que as decisões deles sejam tomadas por aqueles que, tradicionalmente, controlam o processo político local (CLEAVER, 2005, BLAIR, 2000, RIBOT, 2007, WONG, 2003, MILANI, 2006).

Esse fenômeno é percebido em comitês de bacia hidrográfica, no Brasil, onde a simples determinação de que deve haver participação dos atores envolvidos não é garantia da representatividade dos participantes, nem da efetiva expressão dos interesses e visões de cada um (PEREIRA, 2008, SOUZA, 2008). Dino (2003), analisando o processo de formação do comitê da sub-bacia hidrográfica do rio Paracatu – criado tendo em vista que o Plano Diretor no município de Paracatu, no Estado de Minas Gerais, assim o determinava – observa que a formação e o funcionamento dele foram pautados pelo clientelismo, tendo a participação se limitado às elites locais. Nesse caso, o comitê constituía, sobretudo, espaço de lutas políticas entre as elites dominantes, o que fez com que ampla parcela da população fosse excluída e não representada no processo. Nesse caso, o comitê, a despeito de sua finalidade formal, foi marcado pela cultura política tradicional e por relações clientelistas locais.

Em outra frente, Sayago (2007), aponta que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foram criados apenas para atender às exigências legais do repasse de verbas públicas, em especial do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Para a autora, esses conselhos apresentam baixa capacidade técnica e de formação, reduzida articulação com outras instâncias, além de um baixo nível de participação e de envolvimento dos atores sociais. Isso tudo faz com que o processo de descentralização,

promovido com a criação do comitê, seja “não democrático, centralizador, e, em alguns casos, legitimador das relações de poder já existentes” (SAYAGO, 2007, p. 18).

Novamente, em seu estudo sobre o Portal da Amazônia, Olival *et al.* (2007, p. 1032) acentuam que "os conselhos muitas vezes são entendidos como instituições para legitimar decisões tomadas em outras instâncias". De forma semelhante, podem ocorrer situações em que os reais beneficiários da política participam, mas de forma não autônoma, pois pode haver cooptação de lideranças dos grupos beneficiários e/ou manipulação de informações (MANOR, 2004).

Analisando tentativas de estabelecer orçamentos participativos em cidades baianas, Milani percebe que o *modus operandi* local

... é predominantemente marcado por práticas clientelistas na intermediação das relações entre a sociedade e o governo local [...] isso significa, evidentemente, que os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos funcionam como obstáculos relevantes à participação, podendo até mesmo aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos. (MILANI, 2006, p. 188-189).

O conceito de capital social é um tema-chave no MBG. Promover capital social significa adotar conjuntamente uma ampla gama de conceitos, tais como participação e empoderamento. Porém, existe uma clara imprecisão conceitual no caso do capital social (e de diversos outros componentes do MBG). Isso ocorre porque o conceito de capital social utilizado nas políticas ambientais e de desenvolvimento reflete o uso do conceito por alguns autores, notadamente Putnam (1990) e Coleman (1986). Para estes autores, o capital social representaria "características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas" (PUTNAM, 1996, p.177). O capital social teria a finalidade de fortalecer a solidariedade comunitária através de expectativas de reciprocidade e aplicação das normas sociais (Portes, 1998). Outro ponto a ser enfatizado é que essa visão do conceito

refere-se a "redes sociais, normas e confiança", as quais contribuem para a criação de uma sociedade civil "vibrante" ou "robusta" porque elas facilitam a resolução dos problemas da ação coletiva [...] A idéia básica é que por meio da "participação" em "associações locais voluntárias", as pessoas são "empoderadas" na "sociedade civil" (HARRISS, 2001, p. 25, tradução dos autores)

Essa visão do capital social permitiria o desenvolvimento de cooperação e confiança entre os indivíduos de um grupo social. Esse grupo se tornaria coeso e engajado na vida cívica. Tais elementos seriam propícios à melhora das condições de vida nos países subdesenvolvidos, diminuindo a pobreza e levando ao desenvolvimento e ao bem-estar. Como ingrediente vital para o desenvolvimento econômico ao redor do mundo, o capital social seria o elo perdido do desenvolvimento (GROOTAERT, 1998). Contudo, experiências práticas (que serão descritas na sequência) demonstram que existem incompletudes na abordagem do conceito de capital social nos moldes trabalhados por Putnam e Coleman.

A análise de Pierre Bourdieu sobre o conceito auxilia a preencher algumas lacunas na utilização do conceito em realidades concretas. Bourdieu lidou com o conceito de capital social desde a década de 1970 e desenvolveu um fundamento teórico que se presta a contextualizações de forma mais efetiva do que os usos dados ao mesmo termo em casos aplicados a realidades particulares (PORTES, 1998). É possível dizer que, em geral, os autores que empregam o conceito convergem para a definição de Bourdieu de que o capital social é "a soma de recursos existentes ou potenciais ligados à posse de uma rede de relações duráveis ou de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecidos ou reconhecimento mútuo" (BOURDIEU, 1985, p. 248 *apud* PORTES, 1998, p. 3, tradução dos autores). Entretanto, existem nuances conceituais entre as abordagens.

A diferença mais importante está relacionada à questão das relações de poder. Putnam (1996) assegura que é possível criar e fomentar capital social para que nasça uma comunidade cívica. Contudo, para Bourdieu, não é possível criar ou promover intencionalmente capital social, mas sim alocá-lo. Para que um grupo ou indivíduo aumente o seu *quantum* de capital social, outro ator perde influência ou legitimidade social. Isto ocorre porque a distribuição do capital social segue a lógica dos campos sociais (BOURDIEU, 1990, 1998). Para este autor, os campos sociais seriam espaços de disputa, onde são travadas lutas concorrenciais entre atores em torno de interesses específicos. A distribuição do capital específico do campo determina quais são os atores dominantes e os dominados nesse campo. Sendo assim, pela dinâmica dos campos sociais, a concentração de capital social em torno de um indivíduo ou grupo – que ocuparia uma posição dominante – implica que outros atores serão privados da posse daquele capital, ou seja, ocupariam posições dominadas no campo.

O capital social seria, assim, recurso social por excelência e pode ser mobilizado tanto para uma maior participação e empoderamento de um grupo quanto para aprofundar

particularidades culturalmente arraigadas, de acordo com a dinâmica dos campos sociais vigente nas realidades específicas. Essa segunda possibilidade representa o lado perverso do capital social (PORTES; LANDOULT, 2000). A base do poder de grupos como a Máfia ou de lideranças tradicionais, como os "coronéis" no sertão nordestino, não é outra senão o seu alto capital social.

Os estudos de Bebbington (2000) sobre os Andes e de Cleaver (2005) sobre a Tanzânia mostram que fomentar capital social em comunidades com graves desigualdades de poder ou de recursos materiais e simbólicos não contribui para melhorar a governança local, mas agrava os contextos de desigualdade, por obscurecer as relações de poder. Conforme acentua Harriss (2001, p. 31, tradução dos autores), "o conceito descontextualizado de capital social, que se tornou popular como uma panacéia do desenvolvimento, obscurece relações de poder e, por conseguinte, políticas".

Os exemplos aqui citados, relacionados apenas a alguns preceitos entre os mais de 200 passíveis de serem encontrados no MBG, bastam para mostrar que o uso de certos critérios não é garantia de sua efetividade ou desejabilidade e esse uso pode ocorrer de forma acrítica e inocente. Isso ocorre porque a possibilidade de generalizar a adoção de certos critérios ou princípios é limitada. Analisando os gargalos relacionados aos contextos particulares, percebe-se que cada contexto deve priorizar características distintas. Ademais, alguns elementos, se promovidos em contextos específicos, não melhoram, mas prejudicam o processo de governança. Esse agravamento mostra como o MBG ajuda a obscurecer as relações de poder e as mazelas dos processos políticos particulares, fazendo com que a dimensão crítica de análise seja eclipsada. Além disso, o uso acrítico e inocente do MBG é território propício para a ação dos *free-riders* ou caronas do discurso.

## 5. DA BOA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA VICIOSA

O *free-rider discursivo* (aplicado à questão ambiental) é aquele ator que, ao manifestar apoio retórico ao desenvolvimento sustentável, desfruta dos benefícios de ser "ecologicamente correto" sem de fato sê-lo. Ou seja, ele se apropria e se beneficia dos bens simbólicos sem que esse apoio discursivo tenha respaldo na sua prática, que continua sendo guiada por interesses individuais/imediatistas. Quando um discurso atinge um forte grau de difusão e de aceitação pela sociedade, esta sociedade confere prestígio àqueles que o

professam e praticam (BOURDIEU, 1990, 1998). Ao mesmo tempo, lentamente são criados mecanismos de exclusão e estigmatização (GOFFMAN, 1982) que atingem aqueles contrários aos discursos socialmente corretos. Isso permite que atores reproduzam determinado discurso e aparentem praticá-lo quando, na verdade, a sua prática cotidiana é guiada por interesses particulares que, muitas vezes, entram em choque com o discurso utilizado como instrumento de retórica.

Os caronas do discurso são pautados por uma dupla lógica: eles desfrutam das vantagens de serem identificados com um conjunto de ideais reconhecido como positivo, cujo discurso reproduzem e, ao mesmo tempo, estão isentos dos custos dos comportamentos diferenciados e das sanções ou mecanismos de exclusão relacionados à não-prática de tais comportamentos. Quanto mais geral, ambíguo e descontextualizado é o discurso (no caso, ambiental), maior a possibilidade de o mesmo ser alvo dos caronas. O caráter geral do MBG dá margem a que um ator venha a aderir de fato a apenas alguns de seus elementos internos, mas que a sua conduta seja percebida como se ele aderisse efetivamente a todos os critérios e princípios.

A ambigüidade do discurso favorece a percepção deformada de que um princípio está sendo utilizado adequadamente, quando a sua própria validade é posta continuamente em xeque pela realidade real (embora não pela realidade imaginada). A postura cega ao debate faz com que as virtuais deficiências do discurso sejam relegadas a um segundo plano e permite que as falhas sejam continuamente reproduzidas e aprofundadas. Já a descontextualização discursiva reflete a situação em que o fracasso no uso do princípio em distintas realidades particulares não implica questionamento do próprio princípio, pois as suas premissas continuam válidas e legitimadas pelos casos em que houve sucesso em seu uso.

O MBG é exemplo de discurso vulnerável à ação dos *free-riders* discursivos. Contando com tantos quesitos, é impossível que todos eles sejam contemplados e promovidos simultaneamente. Porém, a expressão real de alguns deles como "aquisições" positivas transmite a impressão de que todo o conjunto de critérios está sendo implementado igualmente.

Certos elementos internos ao discurso da boa governança são imprecisos conceitualmente e se sobrepõem uns aos outros, podendo abrir espaços para que se contradigam mutuamente. É o caso, por exemplo, do princípio da descentralização, promovido como um *a priori*, que pode ser tributário do fortalecimento indesejável de elites

locais, contradizendo o critério da ampliação da democracia participativa. Contudo, a maneira superficial e acrítica como esses elementos são apresentados obscurece as ambigüidades e contradições internas.

A descontextualização está presente, pois na prática do MBG raramente a realidade local é estudada a fundo. As particularidades culturais, as relações de poder e os processos políticos característicos não constituem o lócus de onde emergem alternativas de ação. Contudo, devido à sua generalidade, não é possível culpar diretamente critérios como descentralização, capital social, ou qualquer outro, pelo fracasso na melhoria da governança. Esses critérios podem impactar e ser parte das ações direcionadas localmente, mas o sucesso ou fracasso das ações depende menos de itens únicos e mais da inter-relação dos elementos do próprio MBG com as particularidades locais. Quando o fracasso na implementação de um quesito do MBG se torna evidente, são propostas fórmulas teóricas e conceituais para repará-lo. Isso contribui para ampliar ainda mais o MBG, ao invés de simplificá-lo.

Conforme assinalado acima, a regra de seleção e financiamento de programas e projetos favorece aqueles que reproduzem, mesmo que só nas aparências, os princípios nele contidos. Sendo assim, elites locais, organizações não-governamentais, associações e grupos de interesses com finalidades reais distintas de sua posição retórica podem se beneficiar de apoios reais para a implementação de projetos e políticas socioambientais, o que implica riscos de desvirtuamentos ou baixa efetividade. O próprio fato de que o envolvimento de organizações não-governamentais seja um dos critérios estabelecidos no MBG faz com que elas se tornem parte integrante do processo. Porém, como critérios relacionados à representatividade das organizações e ao grau de interesse público ou compromisso real são de difícil aferição e não fazem parte dos itens do MBG, há amplo espaço para organizações *free-riders*.

Na realidade, a melhoria da efetividade dos princípios constantes no MBG não depende da quantidade de critérios, mas sim de sua pertinência e factibilidade. Portanto, não se trata de seguir agregando novos parâmetros, mas sim de criar filtros e critérios de adaptação. O gargalo fundamental está geralmente concentrado nas relações de poder e na desigualdade de recursos materiais e simbólicos locais.

Vale assinalar que os componentes da boa governança não são intrinsecamente negativos ou indesejáveis. Pelo contrário, cada um deles pode efetivamente contribuir para avanços. A questão é a profusão de quesitos e a falta de hierarquia de importância e

premência entre eles. Além disso, é necessária uma real contextualização desses quesitos, identificando os que realmente são essenciais em determinado contexto, os que são apenas ideais e os que são suscetíveis de serem distorcidos e manipulados localmente, conforme cada realidade específica. A expressão da lógica dos *free-riders*, como corolário da fragilidade de processos decisórios que se fundamentam em fórmulas ideais genéricas, como o MBG, abre amplo espaço para que os recursos destinados ao desenvolvimento socioambiental local acabem servindo para fins opostos aos previstos, contribuindo para ampliar desigualdades e aprofundar situações de pobreza, exclusão e degradação ambiental.

O conceito de *free-rider* é proposto por Olson (1999) para explicar porque, na lógica da ação coletiva, não basta que os indivíduos sejam conscientes de seus próprios interesses e favoráveis à aquisição de benefícios coletivos para que eles se mobilizem em busca de tais benefícios. O autor assegura que, quanto maior for o grupo e mais geral for o benefício coletivo, menor é a possibilidade do benefício ser provido. Quando o grupo é grande e o benefício é demasiadamente geral, a ação de um único indivíduo tem reduzido impacto relativo, seja essa ação favorável ou contrária à aquisição do benefício coletivo. Ademais, em grupos grandes, o monitoramento da conduta particular é difícil e de elevado custo para os demais membros do grupo.

O *free-rider* é aquele que desfruta do bem coletivo eventualmente provido sem ter incorrido em qualquer custo para a sua obtenção. Isso ocorre seja porque a relação custo/benefício desestimula o ator a agir em prol de seus interesses, seja por ser impossível excluir o ator que não contribui com a ação do grupo dos beneficiários. No caso dos *free-riders*, é racional não cooperar na aquisição do benefício coletivo, mas ser beneficiário dos esforços alheios. Para Elster (1989), caso as instituições sociais vigentes não sejam capazes de direcionar e controlar as ações individuais, a racionalidade individual pode conduzir ao desastre coletivo, já que "a cooperação individual não é individualmente estável nem acessível: todos darão o primeiro passo para dela se afastar e ninguém dará o primeiro passo para dela se aproximar" (ELSTER, 1989, p. 188).

Neste contexto, a busca por interesses individuais impede a obtenção do bem comum e leva, em alguns casos, a uma "tragédia dos bens comuns" (HARDIN, 1968). Um exemplo para explicar essa tragédia pode ser assim exposto: em um lago, a sobre-exploração pela atividade pesqueira leva a uma diminuição no número de peixes disponíveis, gerando prejuízo para os pescadores. Eles, então, formam um grupo para a obtenção do bem comum (um

estoque pesqueiro sustentável) e criam regras para a pesca no lago (controle do número e tamanho de peixes pescados, épocas proibidas para a pesca etc.). Com essas medidas, o número de peixes aumenta e o benefício coletivo começa a ser provido. Porém, um indivíduo isolado auferiria benefícios individualmente se não respeitasse as regras e se não arcasse com os custos do grupo, pois, nesse caso, "há grandes vantagens em não cooperar, exatamente porque os demais assumem comportamentos cooperativos" (LIMA; RUA, 2003, p. 78). Ele "pegaria carona" no benefício coletivo, pois ninguém poderia excluí-lo de ser beneficiado com um aumento do estoque de peixes. Ao mesmo tempo, a sobre-pesca praticada por esse indivíduo isolado não terá grande impacto no estoque do lago.

Essas condições podem levar à situação em que ninguém queira pagar espontaneamente os custos da ação do grupo, mas que todos possam se beneficiar das vantagens derivadas do comportamento alheio. É sob tais condições que pode ocorrer a "tragédia", representada pela sobrepesca e pelo conseqüente esgotamento do estoque pesqueiro do lago. O *free-rider*, por desfrutar do bem coletivo sem pagar os custos dele, é o principal fator que tende a impedir que os grupos grandes atinjam os seus objetivos.

Quando o comportamento do carona ocorre no âmbito da expressão formal da adesão a uma idéia, a diferença entre a posição retórica dos indivíduos e a sua prática efetiva constitui o modelo de ação dos *free-riders* discursivos. De forma semelhante ao conceito original, a ampla ação dos caronas do discurso pode levar a uma tragédia coletiva, em que o fingir agir obscurece o agir efetivamente conforme o discurso. A promoção acrítica e fechada do MBG pode contribuir para a promoção dessa tragédia.

Em algum momento foi preciso atribuir um adjetivo (boa) ao conceito de governança, para melhor qualificá-lo, diferenciando-o da governança sem qualificativo. Agora, é relevante esclarecer que nem todos os casos que se habilitam ao enquadramento na boa governança, por atenderem aos critérios do MBG, são valorativamente positivos. Quando a boa governança apresenta falhas estruturais e é desviada de seus fins originais, ao mesmo tempo em que a ação dos *free-riders* discursivos é regra e não exceção, é preciso apelar para a denominação *governança viciosa*. Esta pode ser encontrada em circunstâncias em que "vários dos atributos da boa governança são formalmente inscritos em ações de interesse público, mas sua prática revela desvirtuamentos" (BURSZTYN, 2009).

## 6. A GOVERNANÇA SUFICIENTEMENTE BOA

Para enfrentar as falhas da governança viciosa e diminuir o número de caronas do discurso, é necessário que o escopo do que seja um MBG seja redefinido. Grindle (2004, 2007) propõe a alteração do referencial da boa governança para o referencial de uma noção de *governança suficientemente boa*. Esta reflete uma condição minimamente aceitável de desempenho do governo e da sociedade civil, na qual não existem características pré-determinadas para que o processo de governança seja efetuado. Cada país ou localidade teria os seus próprios constrangimentos e oportunidades. Isso exige que as estratégias de governança surjam a partir de contextos particulares. A referida autora afirma que estratégias bem-sucedidas de governança são fruto de processos históricos particulares. Não há como implementar uma ampla lista de "boas práticas" simultaneamente, seja porque algumas não são aplicáveis em certos contextos, seja porque certas características devem existir previamente para que outras possam ser adequadamente implementadas.

É fundamental definir em cada contexto quais características são realmente necessárias, quais são apenas ideais, e quais são inviáveis. Esse esforço de definição implica o conhecimento das realidades locais, de sua cultura, de seu meio biofísico, de suas relações de poder, de suas arenas políticas e de suas estruturas previamente existentes.

Após essa definição, é possível elaborar estratégias com foco na promoção das características essenciais e que sejam viáveis em sua implementação, obedecendo a uma hierarquia no tempo e entre prioridades. O esforço de definição permite também a identificação de gargalos locais que podem impedir ou distorcer ações futuras. Deve-se, então, garantir condições prévias para as ações posteriores, enfrentando tais gargalos em um momento anterior à adoção de alguma política ou estratégia, ou modificando a própria estratégia de ação.

Para que esta última seja localmente sensível, é necessário que os planejadores e gestores de programas e projetos sejam permeáveis a alternativas locais que favoreçam uma melhor governança local. Contudo, tal permeabilidade não deve ser confundida com o imperativo de ações unilaterais, como impor o surgimento de processos participativos locais como condição para atender a um quesito do MBG. Provocar ou forçar grupos sociais a expressar vontades que nem sempre lhes são claras e perceptíveis é inverter a lógica, pois "a

idéia de construir de baixo para cima as propostas de ação pode se materializar de forma impositiva, de cima para baixo" (BURSZTYN, 2009).

Duas características são cruciais para a governança suficientemente boa: a percepção do processo histórico e o foco nas relações de poder. Grindle (2004) afirma que nos países desenvolvidos diversos elementos só foram adquiridos porque pré-existiam outros que lhes ofereceram suporte para emergir. Os exemplos anteriores deste artigo, relacionados com a participação e com a descentralização, demonstram que, para implementar adequadamente as boas práticas constantes no MBG, o contexto local (em suas múltiplas variáveis) deve ser permissivo àquelas intervenções específicas de governança.

Por outro lado, existem diversos casos em que foram alcançados progressos, no tocante ao desenvolvimento de países subdesenvolvidos, na presença de características relacionadas à "má governança" e em período de tempo anterior às tentativas de implementação das boas práticas listadas no MBG. A China e o Vietnã, por exemplo, mesmo sob diversas características consideradas negativas do ponto de vista da boa governança, obtiveram avanços no campo do desenvolvimento econômico e da redução da pobreza (QUIAM, 2003, CHANG, 2002 *apud* GRINDLE, 2007). Da mesma maneira, a simples iniciativa de informar a população do nordeste brasileiro sobre os seus direitos, sem que isso implicasse grandes mudanças qualitativas de governança, desencadeou uma significativa melhora na provisão de serviços básicos (TENDLER, 1998).

A eficácia da governança é, nesse sentido, fruto de um processo histórico. Tal processo é impactado pelas relações de poder, que favorecem a emergência de alguns elementos e constituem obstáculos para outros. Promover características sem conhecer e priorizar os possíveis impactos da distribuição de recursos e poder é um largo passo rumo ao fracasso da iniciativa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O termo governança, associado à esfera pública, implica ir além do governo na regulação e incluir diversos setores e grupos na elaboração e implementação de ações direcionadas ao interesse coletivo. A inclusão dos diversos atores sociais favorece, em tese, uma gestão democrática e pluralista, que permita compatibilizar interesses diversos. Este texto

explorou a idéia de que, mesmo sendo desejável tal inclusão, ela deve ser feita de acordo com cada contexto local.

A idéia de promover a boa governança assumiu o *status* de "mantra" para as agências doadoras, para os países ricos e para os responsáveis pela execução das políticas ambientais e de desenvolvimento (GRINDLE, 2007; NANDA, 2006). Contudo, tal idéia segue um modelo particular de difusão, reprodução e ampliação que, ao procurar incluir todos os critérios desejáveis para uma boa governança, propicia a inviabilidade na promoção simultânea dos critérios da boa governança, abrindo espaço para a ação dos caronas do discurso e para a banalização no uso discursivo e na implementação dos conceitos e critérios do MBG.

A governança não deve estar fundada na adoção de critérios genéricos definidos num MBG. Deve, sim, obedecer a um conjunto reduzido e flexível de princípios, definidos caso a caso, para que haja identificação entre o contexto e a agenda, permitindo uma governança mais eficaz. Simultaneamente, deve ser alterada a maneira como se efetuam a seleção e o financiamento de programas e projetos. É falaciosa a idéia de que quanto mais itens da boa governança houver, melhor e mais sustentável é o projeto. Reproduzir o discurso da boa governança e da sustentabilidade não garante que o discurso tenha efeitos na prática e, se o tiver, que essa prática ocorra de forma isenta e imparcial.

A cultura burocrática atual, que busca associar a boa governança ao cumprimento de uma lista extensa de critérios necessários, favorece a dinâmica dos *free-riders* discursivos e contribui para o aumento do fosso entre o discurso e a prática na questão ambiental. Assim, na tentativa de se obter uma boa governança, pode-se chegar a uma governança viciosa. A idéia de governança suficientemente boa representa uma alternativa a este dilema, diminuindo o número de *free-riders* e contextualizando a questão da governança. Ao incorporar relações de poder e focar o contexto local, com uma definição *ad hoc* de essencialidades, a governança suficientemente boa pode ser uma chave para reverter frustrações verificadas nos processos de governança.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. **Governance and development**. Washington, DC: The World Bank, 1992.
- BEBBINGTON, Anthony. Reencountering development: livelihood transitions and place transformation in the Andes. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 90, p. 495-520, 2000.

BEBBINGTON, Anthony. Social capital and development studies 1: critique, debate, progress? **Progress in Development Studies**, v.4, n. 4, p. 343-349, 2004.

BEBBINGTON, Anthony. Social capital and development studies II: can Bourdieu travel to policy? **Progress in Development Studies**, v. 7, n. 2, p. 155-162, 2007.

BLAIR, Harry. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. **World Development**, v. 28, n. 1, p. 21-39, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis: Vozes, 1984.

BURSZTYN, Marcel. **Think locally, act globally**: new challenges to environmental governance. Cambridge: Harvard University, 2009. (CID Working Paper, n. 33).

CLEAVER, Frances. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: COOKE, B; KOTHARI, U. (Orgs.). **Participation: the new tyranny?**. New York: Zed Books, 2001.

CLEAVER, Frances. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.

COLEMAN, James. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, v. 94, p. 95-120, 1988.

DINO, Karina Jorge. **Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos**: o caso do Comitê da Sub-Bacia Hidrográfica Mineira do Rio Paracatu. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

DRAKE, Elisabeth et al. **Good governance and the World Bank**. University of Oxford, 2002. Disponível em: <<http://www.reformwatch.net/fitxers/110.pdf>>. Acessado em: 9 jan. 2009.

ELSTER, Jon. Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos. **Lua Nova**, n. 17, p. 163-204, 1989.

EVERSOLE, Robyn. Managing the pitfalls of participatory development: some insight from Australia. **World Development**, v. 31, n. 5, p. 781-795, 2003.

FINE, Ben. The developmental State is dead: long live social capital? **Development and Change**, v. 30, p. 1-19, 1999.

FONSECA, Igor; BURSZTYN, Marcel. Mercadores de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. **Ambiente e Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 169-186, 2007.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GRINDLE, Merilee. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 553-574, 2007.

GRINDLE, Merilee. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.

GROOTAERT, Christiaan. Social capital: the missing link? **SCI working paper**, n. 3, 1998. Disponível em: <[http://povlibrary.worldbank.org/files/5459\\_sciwp3.pdf](http://povlibrary.worldbank.org/files/5459_sciwp3.pdf)>. Acessado em: 5 mar. 2009.

- HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, p. 1243-1248, 1968.
- HARRISS, John. Public action and the dialectics of decentralisation: against the myth of social capital and the missing link in development. **Social Scientist**, v. 29, p. 25-40, 2001.
- HAYWARD, Chris; SIMPSON, Lyn; WOOD, Leanne. Still left out in the cold: problematising participatory research and development. **Sociologia Ruralis**, v. 44, n. 1, p. 95-108, 2004.
- KOTHARI, Uma. The case for participation as tyranny. In: COOKE, Bill; KOTHARI, Uma. (Orgs.). **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001.
- LIMA, Ricardo Barbosa; RUA, Maria das Graças. Cotidiano, racionalidade e sereias: o dilema do prisioneiro como metáfora da questão ambiental. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.18, n. 1/2, p. 67-88, 2003.
- MANOR, James. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? **The European Journal of Development Research**, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.
- MCFARLAND, Andrew. Neopluralism. **Annual Review of Political Science**, v. 10, p. 45-66, 2007.
- MILANI, Carlos. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 180-214, 2006.
- NANDA, Ved. The good governance concept revisited. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, n. 603, p. 269-283, 2006.
- OLIVAL, Alexandre; SPEXOTO, Andrezza; RODRIGUES, José. Participação e Cultura política: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável no Território Portal da Amazônia. **RER, Revista de Sociologia e Economia Rural**, v. 45, n. 4, p. 1013-1035, out./dez. 2007.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.
- PEREIRA, Maria do Carmo. **Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguassu: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos**. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.
- PORTES, Alejandro. Social capital: its origins and applications in modern Sociology. **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 1-24, 1998.
- PORTES, Alejandro; LANDOLT, Patrícia. Social capital: promise and pitfalls of its role in development. **Journal of Latin American Studies**, v. 32, p. 529-547, 2000.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RIBOT, Jesse. Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. **Society for International Development**, v. 50, n. 1, p. 43-49, 2007.
- SANTISO, Carlos. Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality. **The Georgetown Public Policy Review**, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2001.
- SAYAGO, Doris. **A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará**. 2000. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília.
- SAYAGO, Doris. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.3, n. 4, p. 9-21, 2007.
- SOUZA, Larissa Cayres. **Desafios da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: o caso da Bacia do São Francisco**. 2008. Dissertação (Mestrado em

Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (Unescap). What is Good Governance? [s.d.] Disponível em: <<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>>. Acessado em: 9 jan. 2009.

WONG, Kwok-Fu. Empowerment as a panacea for poverty: old wines in new bottles? Reflections on the World Bank's conception of power. **Progress in Development Studies**, v. 3, n. 4, p. 307-322, 2003.

## Capítulo IV

### **PARTICIPAÇÃO, BUZZWORDS E PODER:**

A efetividade de comitês e conselhos locais como instrumentos de gestão no Brasil<sup>17</sup>

#### INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a utilização e disseminação do conceito de participação nas políticas de desenvolvimento contemporâneas, com foco na implementação de conselhos, Fóruns e comitês, instrumentos de gestão que possuem como finalidade principal o fomento da participação e do controle social. A hipótese aqui defendida é que o uso atual do conceito de participação é típico de uma *buzzword*<sup>18</sup>, sendo retoricamente bem-sucedido enquanto sua aplicação na realidade frequentemente fica aquém das expectativas.

O conceito de participação é beneficiado pela aura politicamente correta relacionada ao *Manual da Boa Governança – MBG*<sup>19</sup>. Isso promove a difusão do conceito no nível da retórica, mas propicia condições para que sua implementação prática seja descontextualizada, acrítica e, por vezes, pouco útil no aumento da eficácia e da eficiência de projetos de desenvolvimento, bem como no fomento à cidadania e à democracia.

A segunda seção deste estudo foca na disseminação da participação nas políticas de desenvolvimento, nas características das metodologias participativas em voga, e em sua constituição enquanto *buzzword* dentro do referencial da boa governança. Na terceira parte são apresentadas diversas falhas do conceito de participação, tanto do ponto de vista teórico quanto em sua aplicação na realidade.

A quarta seção apresenta uma revisão da literatura sobre a análise da implementação de diversos conselhos e comitês no Brasil, instrumentos de gestão considerados pelo MBG mecanismos participativos por excelência. Vale ressaltar que a análise da implementação de

---

<sup>17</sup> Tendo em vista o formato adotado na dissertação, há elementos nesta seção que também estão contidos no capítulo III.

<sup>18</sup> *Buzzword* é uma expressão em língua inglesa que representa uma palavra ou expressão que estaria na moda, mas que seu significado original foi perdido e seu uso corrente foi banalizado. A utilização de uma *buzzword* representa o uso de expressões de forma a se constituir em uma panacéia, que tem mais efeito no nível da retórica do que na aplicação prática.

<sup>19</sup> Ver capítulo III.

conselhos e comitês aqui desenvolvida não se limita aqueles diretamente ligados à temática socioambiental. Não relacionar experiências de áreas como saúde, assistência social e orçamentos participativos seria relegar ao segundo plano análises relevantes sobre estes instrumentos de gestão.

Por fim, as considerações finais demonstram a necessidade de contextualizar a implementação dos instrumentos analisados, levando em consideração desigualdades nas relações de poder, de recursos materiais e simbólicos, de informação e domínio da linguagem técnica, entre outros. Essa contextualização pode ser elemento chave para a eficiência na implementação desses instrumentos de gestão, essenciais para um processo de governança eficaz.

## 2. A POPULARIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

O conceito de participação ocupa o *mainstream* dos projetos e das políticas de desenvolvimento. Durante décadas prevaleceram iniciativas de promoção do desenvolvimento (em diferentes escalas) implantadas de forma *top-down* (de cima para baixo), por meio de fórmulas arrogantes pretensamente salvadoras, mas que tiveram pouco sucesso. Mais recentemente, a abordagem *botton-up* (de baixo para cima) em políticas públicas se torna dominante no meio acadêmico, nas agências financiadoras, no círculo de influência das organizações governamentais e nas entidades da sociedade civil.

Chambers (1983,1994a,1994b,1994c,1997) *apud* Kapoor (2002) foi popularizador da abordagem participativa, em uma perspectiva metodológica denominada *Participatory Rural Appraisal* – PRA. Segundo Chambers, essa perspectiva contribuiria para a melhor eficácia das políticas de desenvolvimento e mitigação da pobreza, ao mesmo tempo em que *empoderaria* a população local, construindo a cidadania e a democracia.

Para Chambers, a participação tiraria o foco do agente externo que impõe condutas e práticas e estimularia o debate sobre alternativas locais para o desenvolvimento. A comunidade local seria protagonista da política e, por isso mesmo, agente estimulado e participativo.

A participação levaria a diversos benefícios, mas é possível situá-los em dois conjuntos: a influência da mesma nos resultados práticos das políticas e o impacto da

participação nos agentes e comunidades locais. A influência da metodologia no resultado da política tem como premissa a crença em que a postura ativa da população local contribuiria para a legitimação e aplicação da política no contexto local, tornando-a mais eficiente e eficaz. Já o impacto da metodologia nos próprios atores sociais locais parte do princípio que a participação construiria cidadania e impulsionaria os agentes locais a serem atuantes no processo político, ou seja, proporcionaria o empoderamento dos agentes.

Dentre tais benefícios esperados, é improvável que a participação receba críticas. A participação carrega consigo a aura politicamente correta e consensual em que são baseadas as diversas políticas de desenvolvimento e combate a pobreza. Resistir ao *participacionismo* tem um caráter moralmente pernicioso e foge ao âmbito da retórica politicamente correta. Veremos a seguir como o participacionismo se alastra e torna-se parte do Manual da Boa Governança.

### 3. UMA NOVA BUZZWORD

O caráter politicamente correto, consensual, geral e ambíguo da participação faz com que autores como Cleaver (2001) e Cornwall & Brock (2005) a classifiquem como uma *buzzword*. Isso indica que a participação significa tudo e nada ao mesmo tempo, pois é algo com que todos concordam no âmbito da retórica (guiando assim a ordem do dia nas discussões acadêmicas e na formulação de políticas), mas sua aplicação prática não avança na mesma medida.

Segundo Mohan & Stokke (2000), nos anos 80 e 90 do século XX tanto o neoliberalismo quanto a esquerda começam a enfatizar o “local” como protagonista nas políticas públicas. Os esforços de descentralização administrativa, econômica e política e a crescente importância de ramos da sociedade civil – notadamente as organizações não governamentais – no processo político impulsionaram o conceito de participação, bem como conceitos como capital social, governança, empoderamento, responsabilização, enforcement, entre outros.

Esses diversos termos acabaram por constituir uma espécie de *Manual da Boa Governança*. Tal manual guia a produção e a reprodução dos critérios assumidos pelos tomadores de decisão e articuladores de movimentos sociais como essenciais enquanto regras de promoção de projetos relacionados ao desenvolvimento na esfera local.

O MBG é constituído por elementos que, de alguma forma, contribuem para o aprimoramento do processo político e são ressaltados e elencados em *check-lists*. A observância desse manual deve ser buscada pelo atendimento de pré-requisitos estruturais, independentemente do contexto onde se dá o processo político (HARRISS, 2001; FINE, 1999; BEBBINGTON, 2007). O conteúdo geral do MBG é continuamente ampliado e hoje contém uma ampla lista, com mais de 200 itens (GRINDLE, 2004).

A participação é elemento interno do MBG, o que faz com que o uso do termo favoreça a seleção e aprovação de projetos de desenvolvimento na esfera local. Contudo, as experiências práticas mostram diversas falhas nas abordagens participacionistas. Exploraremos algumas delas a seguir.

#### 4. PARTICIPAÇÃO E PODER: UMA EQUAÇÃO NECESSÁRIA

Os problemas encontrados pelas metodologias participativas são variados, dependendo do contexto onde a política é implantada. Para exemplificação, analisaremos algumas características recorrentes na literatura crítica sobre participação. Entre elas podemos citar: a tendência de romantizar o “local” e a “comunidade”, a possibilidade da ênfase em alguns pontos das metodologias participativas contribuir para a manutenção do *status quo* e a tendência de algumas abordagens do gênero em ignorar as relações de poder locais e a possibilidade da utilização dessas metodologias para manter, aprofundar e/ou legitimar desigualdades de poder, de acesso a informação, de recursos e de decisão no processo político.

Os modelos solidários de comunidade (CLEAVER, 2001) são típicos das abordagens participativas. Nesses modelos, as comunidades são vistas como internamente harmônicas e socialmente igualitárias. Os objetivos perseguidos pelos membros das comunidades são idênticos para todos os indivíduos e não há conflito entre os mesmos sobre acesso a recursos, distribuição de poder, entre outros.

É claro que tal modelo de comunidade inexistente na realidade e uma complexa teia de motivações, alianças e conflitos são percebidos no nível interno da comunidade. Segundo Eversole (2003: 783, tradução do autor), “Forasteiros que encorajam a participação frequentemente negligenciam levar em conta a diversidade e os interesses conflituosos convenientemente camuflados sob a bandeira de ‘população local’”.

Cleaver (2001: 45, tradução do autor), em seus estudos sobre a Tanzânia, acentua que “mais realisticamente, podemos ver a comunidade como o *locus* de solidariedade e conflito, alianças inconstantes, poder e estruturas sociais”. Contudo, as agências financiadoras, executores e gestores de projeto raramente problematizam a “comunidade”. Na maioria das vezes a “comunidade” é considerada elemento uno e harmônico, que não possui conflitos entre si, mas somente com os atores externos. Tal postura implica que as desigualdades sociais e de poder locais sejam descartadas (MOHAN & STOKKE, 2000).

Simultaneamente ao processo que contrapõe a “comunidade” local aos atores externos, é percebida uma delimitação arbitrária do que está incluído e/ou excluído de determinada comunidade (MOHAN & STOKKE, 2000). Além de perceber a comunidade como harmônica, muitas abordagens participativas isolam a suposta comunidade das estruturas econômicas e políticas de maior escala.

Perceber a comunidade como harmônica contribui para manter o *status quo* desigual local. Kapoor (2002:102-103) afirma que “questões sobre inclusão, a regra dos facilitadores da PRA e o comportamento personalista das elites obscurecem, e as vezes ignoram, questões de legitimidade, justiça, poder e políticas de gênero e diferença”. No Brasil, nos conselhos participativos, Tatagiba *apud* Olival et. al. (2007: 1027) informa que

Os conselheiros, no que se refere à renda, escolaridade e engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional. A heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade das organizações representadas nos conselhos, caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação.

A questão da manutenção do *status quo* leva à mais delicada, mais citada e mais problemática característica das abordagens participativas: o obscurecimento das relações de poder. As abordagens participativas tendem, por diversos motivos, a desconsiderar as relações de poder, sejam elas internas à comunidade ou dessas em relação à outras instâncias.

Para MOHAN & STOKKE (2000: 249), a concepção dominante de participação e empoderamento é baseada em um modelo harmônico de poder e “isto implica que o empoderamento dos ‘sem poder’ poderia ser alcançado dentro da ordem social existente, sem nenhum efeito negativo significativo sobre o poder dos poderosos”. Na mesma linha, Kothari (2001:146) assevera que “Quanto mais ‘participativa’ é a iniciativa, mais seu resultado mascarará a estrutura de poder da comunidade”.

Autores como Williams (2004) percebem a participação como despolitização. Para o autor, a participação “já foi politicamente ‘domesticada’, e está servindo para a legitimação de importantes funções econômicas, institucionais que de uma visão *mainstream* de desenvolvimento”.

## 5. COMITÊS E CONSELHOS: ENTRE A EMANCIPAÇÃO E A DOMINAÇÃO

A entrada da participação no *mainstream* das políticas de desenvolvimento, com seu fomento por agências financiadoras internacionais e por entidades da sociedade civil, acarretou a formalização de certas práticas relacionadas às metodologias participativas. A criação e fomento de comitês, fóruns e conselhos locais são amplamente difundidos e, em alguns casos, a sua criação é vista como necessária e suficiente para o sucesso da participação.

Entretanto, a formalização de tais mecanismos e a identificação em caráter de essencialidade dos mesmos com a participação pode propiciar situações em que estas instituições sejam descontextualizadas e possam ser influenciadas por relações de poder locais. A quase obrigatoriedade da criação de comitês, fóruns e/ou conselhos como meio principal do fomento da participação representa a maneira sob a qual a participação é incorporada ao MBG. Porém, são percebidas diversas falhas na aplicação prática de tais mecanismos. Listaremos algumas a seguir.

A questão da utilização da linguagem técnica é um aspecto que pode contribuir para que o fórum participativo não cumpra seus objetivos originais. Whendhausen & Caponi (2002), analisando o conselho municipal de saúde de um município catarinense, demonstra que a linguagem técnica utilizada pelos representantes governamentais contribui para que a relação estabelecida no conselho seja uma relação de dominação pois, por meio da linguagem técnica, de palavras de ordem e de termos contundentes, “se conseguia o silêncio da maioria dos conselheiros” (WENDHAUSEN & CAPONI, 2002: 1625). Nesse contexto, as autoras afirmam que “O que se constata aí é a velha prática de técnicos falando para leigos, ou o que poderia ser pior, o uso instrumental de um espaço que se pretendia “democrático”, para legitimar ações governamentais e não para “controlá-las” e avaliá-las” (WENDHAUSEN & CAPONI, 2002: 1625).

A questão da dominação exercida pelos atores governamentais também é acentuada por Fuks & Perissinotto (2006). Analisando o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba, os

autores observam que, embora em minoria, os técnicos governamentais controlam a iniciativa do debate no conselho. Aqui, novamente a linguagem técnica é fator de dominação. De forma ainda mais problemática, o Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba, é exemplo clássico de funcionamento de conselho *pro-forma*. Nesse conselho, o processo da escolha dos representantes não-governamentais foi amplamente controlado pelo governo e seus aliados. Isso fez com que, nesta instância, não existissem conflitos e contestações, “porque todas as forças que poderiam contestar a orientação ali predominante foram excluídas em momentos anteriores ao processo decisório” (FUKS & PERISSINOTTO, 2006: 77).

Olival et. al., em seu trabalho sobre participação nos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia, percebem a elitização e a pouca eficácia dos conselhos na generalização da cultura participativa. Para o autor, deve-se “repensar o conceito dos conselhos como uma instituição caracterizada pela participação ampliada uma vez que a existência destas instituições não conseguiu superar a distinção entre uma minoria de cidadãos politicamente ativos e a maioria passiva” (OLIVAL et.al., 2007: 1027).

Manor (2004) acentua outro aspecto da questão: desigualdades situadas nas relações de poder locais podem contaminar e direcionar instâncias criadas visando a participação, como os comitês de usuários de recursos comuns. O exercício formal da participação sem combater desigualdades que antecedem o mecanismo, faz com que tal abismo seja mantido nos comitês e as decisões no âmbito do mesmo sejam tomadas por aqueles que tradicionalmente controlam o processo político local (CLEAVER, 2005; BLAIR, 2000, RIBOT, 2007; WONG, 2003; MILANI, 2006).

Esse fenômeno é percebido em comitês de bacia hidrográfica, no Brasil, onde a simples determinação de que deve haver participação dos atores envolvidos não é garantia da representatividade dos participantes, nem da efetiva expressão dos interesses e visões de cada um (PEREIRA, 2008; SOUZA, 2008). Dino (2000), analisando o processo de formação do comitê da sub-bacia hidrográfica do Rio Paracatu – que foi criado tendo em vista que o Plano Diretor no município de Paracatu assim o determinava – observa que a formação e o funcionamento do mesmo foram pautados pelo clientelismo, havendo apenas a participação das elites locais. Nesse caso, o comitê era, sobretudo, espaço de lutas políticas internas às elites dominantes e ampla parcela da população era excluída e não representada no processo. Segundo a autora,

O modelo sistêmico de integração participativa, que prevê a existência dos comitês de bacia hidrográfica como importantes instrumentos de descentralização e participação popular na gestão, foi apropriado no nível local pela cultura política tradicional, influenciada por concepções e relações clientelistas e regionalistas (DINO, 2000:113).

Novamente em seu estudo sobre o Portal da Amazônia, Olival et. al. (2007: 1032) acentuam que “os conselhos muitas vezes são entendidos como instituições para legitimar decisões tomadas em outras instâncias”. De forma semelhante, podem ocorrer situações em que os reais beneficiários da política participam, mas de forma não autônoma, pois pode haver cooptação de lideranças dos grupos beneficiários e/ou manipulação de informações. (MANOR, 2004).

Em outra frente, Sayago (2007), aponta que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foram criados apenas para atender as exigências legais do repasse de verbas públicas, em especial do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Para a autora, esses conselhos em geral apresentam baixa capacidade técnica e formação, reduzida articulação com outras instâncias, além de um pequeno nível de participação e envolvimento dos atores, o que faz com que o processo de descentralização, promovido com a criação do comitê, seja “não democrático, centralizador, e, em alguns casos, legitimador das relações de poder já existentes” (SAYAGO,2007:18).

Analisando tentativas de estabelecer Orçamentos Participativos em cidades Baianas, Milani percebe que o *modus operandi* local

é predominantemente marcado por práticas clientelistas na intermediação das relações entre a sociedade e o governo local (...) isso significa, evidentemente, que os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos funcionam como obstáculos relevantes à participação, podendo até mesmo aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos (MILANI, 2006: 188-189).

Por fim, destacamos o processo de consultas populares realizadas no processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável. Embora inovador e com potencial de fomento do desenvolvimento regional na área de influência da Rodovia BR-163, trecho Cuiabá-Santarém, as consultas públicas foram marcadas por baixo índice de participação da população, devido ao precário acesso aos locais de reunião, aliado a falta de informações sobre o plano e à linguagem técnica – e por isso excludente – do mesmo. Além disso, foi observada a falta de segurança para os participantes, tendo em vista os altos índices de violência na região. Essa

soma de fatores pode ter acarretado problemas de representatividade e autonomia dos participantes (TONI et. al., 2006).

Embora amplamente difundida como item do MBG, a busca de uma participação legítima e eficaz tem encontrado percalços no mundo real. A simples formalização e a generalização de mecanismos teoricamente participativos não promovem, por si só, uma participação ampla, isenta, democrática e eficaz. As relações de poder locais devem ser observadas. Caso isso não ocorra, os espaços formais de participação podem ser apenas fantoches, esvaziados e manipulados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora seja extremamente importante nas políticas de desenvolvimento, o uso da participação constitui-se, na primeira década do século XXI, em uma *buzzword*. Consensual, mas ambígua e descontextualizada, a citação do conceito de participação é quase obrigatória nos programas e projetos de desenvolvimento contemporâneos. Ademais, tal participação não emerge localmente e nem é fomentada de acordo com as particularidades locais.

Ao contrário, mecanismos pré-determinados de participação, constituintes do MBG, são formalizados e considerados necessários e suficientes na busca da participação e no conseqüente aumento da eficiência e eficácia das políticas de desenvolvimento, bem como do fortalecimento das instituições democráticas.

Na internalização da participação e do controle social na gestão ambiental, os fóruns, conselhos e comitês são considerados os espaços ideais para tal mister. A legislação obriga a criação de comitês e conselhos entendendo que essa criação seja suficiente para a obtenção do controle social nas políticas públicas em geral e nas políticas ambientais e de desenvolvimento em particular. A criação de comitês como obrigação legal, sem observar e combater desigualdades nas relações de poder, na informação e na linguagem apresentadas, bem como nas restrições materiais e simbólicas vivenciadas pelos supostos participantes, faz com que a utilização desse importante instrumento de gestão ambiental possa seguir a orientação *pro-forma* e não cumprir com seus objetivos principais de mobilizar a sociedade, fomentar capital social e viabilizar um real controle social sobre as políticas ambientais e de desenvolvimento.

Tal situação ajuda a explicar porque a contradição entre discurso e prática das metodologias participativas é significativa. Embora item chave do MBG, a aplicação do conceito de participação apresenta diversas falhas na realidade, contribuindo para um efeito limitado nos resultados das políticas e na promoção da cidadania e das instituições democráticas.

Defendemos que para um melhor uso da participação, esta deve ser contextualizada de acordo com as especificidades locais, observando as relações de poder dentro da comunidade e entre esta e o contexto externo. Para que isso ocorra, é sugerido relativizar o *Manual da Boa Governança*, onde os canais de expressão da participação são gerais, descontextualizados e promovidos independentemente das relações de poder locais.

A relativização, que envolve a contextualização da participação, seu foco nas relações de poder e maior flexibilidade metodológica, pode contribuir para que o conceito de participação não seja apenas uma retórica bem-sucedida, uma *buzzword*, mas constitua elemento-chave no sucesso de políticas de desenvolvimento aplicadas.

Essa contextualização se faz necessária pois, pela análise de experiências reais de implementação de Fóruns, conselhos e comitês no Brasil, percebe-se que a efetividade desses instrumentos de gestão estão muito aquém de seus objetivos previstos. A implementação de tais instrumentos de forma eficaz e eficiente é essencial no fomento da participação e do controle social, elementos internos de processos de governança e necessários para que a população local expresse seus interesses e seja ator ativo na formulação e na implementação de políticas ambientais e de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEBBINGTON, Anthony. Social capital and development studies II: can Bourdieu travel to policy? **Progress in Development Studies**, v. 7, n. 2, p. 155-162, 2007.
- BLAIR, Harry. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. **World Development**, v. 28, n. 1, p. 21-39, 2000.
- BURSZTYN, Marcel. **Think locally, act globally**: new challenges to environmental governance. Cambridge: Harvard University, 2009. (CID Working Paper, n. 33).
- SOUZA, Larissa Cayres. **Desafios da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos**: o caso da Bacia do São Francisco. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

CLEAVER, Frances. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: COOKE, B; KOTHARI, U. (Orgs.). **Participation: the new tyranny?**. New York: Zed Books, 2001.

CLEAVER, Frances. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.

CORNWALL, Andrea; BROCK, Karen. What do Buzzwords do for development policy? A critical look at ‘participation’, ‘empowerment’ and ‘poverty reduction’. **Third World Quarterly**, v. 26, n. 7, p 1043 – 1060, 2005.

DINO, Karina Jorge. **Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos**: o caso do Comitê da Sub-Bacia Hidrográfica Mineira do Rio Paracatu. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

EVERSOLE, Robyn. Managing the pitfalls of participatory development: some insight from Australia. **World Development**, v. 31, n. 5, p. 781–795, 2003.

FINE, Ben. The developmental State is dead: long live social capital? **Development and Change**, v. 30, p. 1-19, 1999

FONSECA, Igor; BURSZTYN, Marcel. Mercadores de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. **Ambiente e Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 169-186, 2007.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

GRINDLE, Merilee. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 553-574, 2007

GRINDLE, Merilee. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.

HARRISS, John. Public action and the dialectics of decentralisation: against the myth of social capital and the missing link in development. **Social Scientist**, v. 29, p. 25-40, 2001.

HAYWARD, Chris; SIMPSON, Lyn; WOOD, Leanne. Still left out in the cold: problematising participatory research and development. **Sociologia Ruralis**, v. 44, n. 1, p. 95-108, 2004.

KAPOOR, Ilan. The devil’s in the theory: a critical assessment of Robert Chambers’ work on participatory development. **Third World Quarterly**, v. 23, n.1, p. 101–117, 2002.

KOTHARI, Uma. The case for participation as tyranny. In: COOKE, Bill; KOTHARI, Uma. (Orgs.). **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001. p. 1-15.

MANOR, James. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? **The European Journal of Development Research**, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.

MILANI, Carlos. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 180-214, 2006.

MOHAN, Giles; STOKKE, Kristian. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, v. 21, n.2, p. 247–268, 2000.

OLIVAL, Alexandre; SPEXOTO, Andrezza; RODRIGUES, José. Participação e Cultura política: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável no Território Portal da Amazônia. **RER, Revista de Sociologia e Economia Rural**, v. 45, n. 4, p. 1013-1035, out./dez. 2007.

PEREIRA, Maria do Carmo. **Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguassu**: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus

membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

RIBOT, Jesse. Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. **Society for International Development**, v. 50, n. 1, p. 43-49, 2007.

SAYAGO, Doris. **A invenção burocrática da participação**: discursos e práticas no Ceará. 2000. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília.

SAYAGO, Doris. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.3, n. 4, p. 9-21, 2007.

TONI, Fabiano; MACHADO, Luciana; PINTO, Mariana. **Políticas públicas e participação social**: análise das demandas da sociedade civil na construção do Plano BR-163 Sustentável. Projeto Diálogos. Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Outubro de 2006.

WENDHAUSEN, Águeda; CAPONI, Sandra. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v.18, n.6, p. 1621-1628, 2002.

WILLIAMS, Glyn. Evaluating participatory development: tyranny, power and (re)politicization. **Third World Quarterly**, v. 25, n. 3, p 557-578, 2004.

WONG, Kwok-Fu. Empowerment as a panacea for poverty: old wines in new bottles? Reflections on the World Bank's conception of power. **Progress in Development Studies**, v. 3, n. 4, p. 307-322, 2003

## Capítulo V

### **PROCESSOS, PROJETOS E PRODUTOS:**

#### A constituição da agenda 21 enquanto política pública

## INTRODUÇÃO

O presente texto tem como objetivos centrais traçar o histórico da Agenda 21 enquanto política pública no Brasil, com foco nas diretrizes metodológicas e nos mecanismos de promoção da Agenda 21 no território nacional. Para tanto, o desenvolvimento da Agenda 21 enquanto Programa e política é analisado à luz do referencial teórico apresentado nos capítulos anteriores, com foco nos conceitos de Manual da Boa Governança - MBG (Capítulo III) e *free-riders* discursivos (Capítulo I). Os dados e informações apresentados neste capítulo foram obtidos: por meio de revisão bibliográfica de várias publicações da Coordenação do Programa Agenda 21/MMA; por meio de análise de editais de fomento de construção de Agendas 21 locais, via FNMA; pela análise de atas de reuniões da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional – CPDS e; por meio de informações obtidas em conversas informais e em entrevistas não estruturadas com servidores e ex-servidores da Coordenação da Agenda 21/MMA, do FNMA e do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais – SPRN/PPG7/MMA.

A segunda seção deste capítulo apresenta a definição de Agenda 21, baseada no conceito de desenvolvimento sustentável, com foco no seu surgimento e nos elementos que permitiram a constituição do processo da Agenda 21 Brasileira e dos processos de Agendas 21 locais no País. Na sequência, é feito um breve relato do processo da Agenda 21 Brasileira, incorporando a criação e atuação da Coordenação da Agenda 21/MMA e da CPDS.

A quarta seção apresenta o conceito de Agenda 21 local e analisa os motivos pelos quais a Agenda 21 local se torna prioridade da Coordenação da Agenda 21/MMA, bem como trata da criação do Programa Agenda 21, enquanto programa do Plano Plurianual – PPA do governo federal.

A quinta parte analisa o desenrolar dos processos da Agenda 21 brasileira e das Agendas 21 locais, a partir de duas lógicas: a de processo e a de produtos e projetos. A seguir, é promovido um pequeno relato do fomento, por financiamento do MMA, de processos de

Agendas 21 locais no Brasil, com foco nos efeitos que esse fomento desencadeou na constituição e no desenvolvimento da Agenda 21 enquanto política pública.

A sétima seção relaciona o desenvolvimento da Agenda 21 ao referencial teórico do MBG. Por fim, conclui-se que a lógica de produtos e projetos que se tornou dominante na prática da política pública contribui para a ação dos *free-riders* discursivos e para um déficit relativo entre o tipo ideal proposto pela Agenda 21 e a efetividade e a eficiência da política.

## 2. AGENDA 21 GLOBAL

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, popularmente conhecida como Rio-92, foi marco da incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável nas políticas públicas em nível mundial. Definido como aquele que harmoniza o imperativo comum com a promoção da equidade social e a preservação do patrimônio natural, garantindo assim que as necessidades das atuais gerações sejam atendidas sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras (NOSSO FUTURO COMUM, 1991), o desenvolvimento sustentável é o conceito chave por trás do ideal de Agenda 21.

Na Rio-92, representantes de 179 países acordaram e assinaram a Agenda 21 Global, um programa e documento contendo recomendações concretas de como acelerar a substituição dos atuais padrões de desenvolvimento vigentes no mundo (AGENDA 21, 2002b). Na mesma conferência, foi acordado que os diversos países desencadeariam processos de Agendas 21 nacionais, com a finalidade de traduzir as propostas e recomendações da Agenda 21 para as realidades e contextos nacionais. A partir desse acordo, o Brasil deflagrou o processo da Agenda 21 Brasileira.

## 3. A AGENDA 21 BRASILEIRA

Embora o compromisso de desencadear processos de Agendas 21 nacionais tenha sido assumido pelo Brasil na Rio – 92, o processo da Agenda 21 Brasileira só foi iniciado oficialmente em 1997, pela constituição da CPDS.

Agenda 21 representa um processo de alteração da matriz de desenvolvimento para uma matriz de desenvolvimento sustentável, que vai muito além da questão ambiental. Nesse

quadro, houve tentativas dos idealizadores da Agenda 21 Brasileira em situar a coordenação da Agenda 21, no que se refere ao setor governamental, nas estruturas da Casa Civil da Presidência da República ou no então Ministério do Planejamento e Orçamento. Entretanto, a idéia de Agenda 21 teve maior incorporação pelos departamentos e órgãos públicos ligados especificamente à questão ambiental, bem como de entidades da sociedade civil organizada presente nos quadros do movimento ambientalista nacional. Esse arranjo fez com que o Ministério do Meio Ambiente fosse o lócus em que a idéia de Agenda 21 se fixou oficialmente, por meio da Coordenação da Agenda 21/MMA.

A CPDS, em 1997, foi representada por membros do governo federal, da sociedade civil organizada e do empresariado, que tinham envolvimento com o debate sobre a questão ambiental. Com a liderança do MMA – cujo ministro era o presidente da CPDS e a Coordenação da Agenda 21/MMA sua secretaria executiva – e o aporte desta Comissão, o processo da Agenda 21 foi iniciado.

Em um primeiro momento, foram feitos termos de referência para a contratação de consórcios que, com o auxílio de *workshops* e seminários de consultas públicas com a população brasileira, deram seqüência ao processo da Agenda 21. Efetuou-se um diagnóstico da realidade do país, elaborando cenários futuros em que o desenvolvimento nacional fosse pautado pelo paradigma da sustentabilidade, bem como foram identificadas as ações prioritárias para que essa mudança de modelo ocorresse. A CPDS decidiu que a Agenda 21 seria estruturada em 6 temas. Os temas e respectivos consórcios responsáveis foram (CPDS, 1999):

- Cidades Sustentáveis - Consórcio Parceria 21
- Redução das Desigualdades Sociais - Consórcio Parceria 21
- Agricultura Sustentável - Consórcio Museu Emílio Goeldi
- Gestão de Recursos Naturais - Consórcio TCBR/FUNATURA
- Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável - Consórcio CDS-UnB/ABIPTI
- Infra-Estrutura e Integração Regional - Consórcio Sondotécnica/Crescente Fértil

Os documentos temáticos produzidos pelos consórcios foram publicados como subsídios para a elaboração da Agenda 21 nacional. Com base no conteúdo dos documentos temáticos, a CPDS promoveu a formatação de um documento que sistematizasse as contribuições dos consórcios e oferecesse bases para a discussão da sociedade brasileira sobre as ações e prioridades da Agenda 21. Tal documento seria levado a debate com a sociedade brasileira. O documento Agenda 21 – Bases para discussão (AGENDA 21, 2000) serviu como ponto de partida para seminários estaduais e regionais que ocorreram em todo o território

nacional, entre os anos de 2000 e 2001<sup>20</sup>. O processo da Agenda 21 Brasileira envolveu a participação de cerca de 40 mil pessoas (MMA, 2002b: introdução).

O processo da Agenda 21 Brasileira publicou, em 2002, um documento síntese, dividido em dois cadernos: Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional e Agenda 21 brasileira: ações prioritárias. No primeiro estão contidas as propostas apresentadas nas discussões realizadas nos seminários estaduais e regionais. Já no segundo, estão enumerados os desafios emergenciais para que o modelo de desenvolvimento sustentável seja a tônica do processo de desenvolvimento nacional. As propostas estão organizadas em 21 objetivos.

O maior desafio da Agenda 21 Brasileira é “internalizar, nas políticas públicas do país e em suas prioridades regionais e locais, os valores e princípios do desenvolvimento sustentável” (AGENDA 21, 2002a: Apresentação). Sendo assim, o processo da Agenda 21 brasileira deveria ir muito além de um conjunto de documentos que refletem boas intenções. A implementação do desenvolvimento sustentável, por meio da promoção e do acompanhamento da incorporação desse conceito nas políticas públicas brasileiras é o principal objetivo do processo da Agenda 21 nacional. Contudo, no momento dessa pesquisa, o desafio citado não estava sendo enfrentado de forma cabal, como veremos adiante.

#### 4. AS AGENDAS 21 LOCAIS

Embora o compromisso assumido na Rio-92 se refira às Agendas 21 nacionais, a Agenda 21 Global também sugere que os municípios e regiões, bem como outros arranjos sub-nacionais, promovam a elaboração de Agendas 21 locais.

O conceito de Agenda 21 local foi proposto em 1991 pelo Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais – ICLEI, como proposta para que os governos e sociedade civil locais pudessem por em prática as decisões da CNUMAD. Na fase preparatória da Rio-92, o ICLEI e outras organizações sociais e ambientalistas defenderam a inclusão das Agendas 21 locais no texto do documento da Agenda 21 Global, esforço este que foi bem sucedido.

No parágrafo 3 do Capítulo 28 da Agenda 21 Global, esse esforço é assim traduzido (AGENDA 21, 1996):

---

<sup>20</sup> Foram realizados 26 debates estaduais, 1 por cada estado da federação (excetuando-se o Amapá, que não realizou o debate). Após os debates estaduais foram realizados 5 encontros regionais, 1 em cada região.

Cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações e empresas privadas e aprovar uma Agenda 21 local. Por meio de consultas e da promoção de consenso, as autoridades locais ouvirão os cidadãos e as organizações cívicas, comunitárias, empresariais e industriais obtendo, assim, as informações necessárias para formular as melhores estratégias. O processo de consultas aumentará a consciência das famílias em relação às questões do desenvolvimento sustentável. Os programas, as políticas, as leis e os regulamentos das autoridades locais destinados a cumprir os objetivos da Agenda 21, serão avaliados e modificados como base nos programas locais adotados. Podem-se utilizar também estratégias para apoiar propostas de financiamento local, nacional, regional e internacional.

Antes mesmo do início do processo da Agenda 21 Brasileira, desde 1992, diversos municípios e regiões brasileiras deram início a Agendas 21 locais. A proliferação de Agendas 21 locais no Brasil foi tamanha que, ainda em 2002, 1.652 municípios brasileiros informaram ter iniciado seu processo de Agenda 21 Local (IBGE, 2005).

Desde sua criação, e paralelamente ao processo da Agenda 21 brasileira, a Coordenação da Agenda 21/MMA deu apoio técnico aos processos locais de Agenda 21. Para o MMA, a Agenda 21 local é (MMA, 2003b: 31):

Um processo participativo multissetorial de construção de um programa de ação estratégico dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local. Como tal, deve aglutinar os vários grupos sociais na promoção de uma série de atividades no nível local, que impliquem mudanças no atual padrão de desenvolvimento, integrando as dimensões sócio-econômicas, político-institucionais, culturais e ambientais da sustentabilidade.

A idéia de promoção de Agendas 21 locais, já mencionada na Agenda 21 Global, foi mantida na Agenda 21 brasileira, que dedica o 13º de seus 21 objetivos a “Promover a Agenda 21 local e o desenvolvimento integrado e sustentável” (AGENDA 21, 2002a).

A partir da entrega dos documentos síntese da Agenda 21 Brasileira, uma decisão política (e não técnica) do MMA fez com que a Coordenação da Agenda 21/MMA priorizasse o apoio e o auxílio técnico à elaboração de Agendas 21 locais – um dos objetivos da Agenda 21 brasileira – em detrimento ao acompanhamento da implementação dos outros 20 objetivos. Esse fator será discutido adiante.

De qualquer forma, a atuação da Coordenação da Agenda 21/MMA passou a priorizar o fomento e auxílio técnico a processos de Agendas 21 locais a partir do ano de 2003. Cabe ressaltar que o MMA já acompanhava os processos de Agenda 21 locais desde a criação da

Coordenação, mas esse apoio foi intensificado após a entrega dos documentos síntese da Agenda 21 Brasileira.

Esse direcionamento pode ser notado na maneira com que o Programa Agenda 21 é situado no Plano Plurianual - PPA do Governo Federal. Após a publicação dos documentos da Agenda 21 brasileira e com vistas a facilitar a implementação da Agenda 21 no território nacional, a Agenda 21 foi incluída no PPA 2004-2007 do governo Federal. Sob trabalho da CPDS e da Coordenação da Agenda 21, o Programa Agenda 21 se estruturou sobre 3 ações: implementar a Agenda 21 Brasileira; elaborar e implementar as Agendas 21 locais e; formação continuada em Agenda 21 local.

Embora a promoção de Agendas 21 locais tenha sido desde o início uma prioridade, o Programa Agenda 21 previa, em PPA, uma ação para o fomento, monitoramento e execução das ações prioritárias elencadas nos 21 objetivos da Agenda 21 Brasileira, denotando a continuidade do processo da Agenda 21 nacional.

Já no PPA 2008-2011, o Programa passou a conter 3 ações (MMA, 2009): elaboração e implementação das Agendas 21 locais; formação continuada em Agenda 21 local; e fomento a projetos de Agendas 21 locais (por meio do Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA). A ação que previa a continuidade do processo da Agenda 21 nacional deixou de existir e a atuação da Coordenação da Agenda 21 passou a ser pautada quase que exclusivamente no que se refere às Agendas 21 locais, conforme indicado no PPA.

## 5. PROJETO X PROCESSO

O termo projeto, ora empregado neste trabalho, refere-se a uma intervenção na realidade datada no tempo e no espaço. Um projeto se caracteriza por constituir movimento definido, que possui início, meio e fim. O projeto é um conjunto de metas que visa atingir fins específicos. Para a realização das metas, o projeto necessita da execução de procedimentos destinados para tais fins. A realização das metas, sejam elas parciais ou finais do projeto, pressupõe a apresentação de produtos, que podem ser mensurados de forma quantitativa. O produto é a concretização da realização das metas. A comparação da qualidade final do produto em relação às metas contidas no projeto, bem como de sua adequação aos procedimentos estipulados, indica o grau de sucesso da execução do projeto.

Já um processo envolve mudança de práticas e valores sociais e não tem prazos determinados para seu encerramento. Os resultados de um processo são amplos e variados, podendo ser constituídos por projetos e ações menores, por efeitos subjetivos individuais e/ou nas normas sociais de uma coletividade. Tais resultados podem ser objetivos ou subjetivos, quantificáveis ou não, mas aquilo que o qualifica é a mudança na realidade desencadeada pelo processo.

A Agenda 21 é um processo. Seu objetivo máximo é a mudança de um modelo de desenvolvimento socialmente injusto, ambientalmente predatório e economicamente inviável no longo prazo, para um modelo de desenvolvimento sustentável, capaz de compatibilizar crescimento econômico, justiça social e preservação ambiental (AGENDA 21, 2002a). A Agenda 21 reflete um amplo processo social e seu alcance não pode ser limitado à lógica de projetos e produtos. Contudo, alguns fatores fizeram com que, no Brasil, a Agenda 21 tenha sido trabalhada por meio da lógica de produtos e projetos.

Após a publicação dos documentos da Agenda 21 brasileira, o foco da implementação da Agenda 21 nacional mudou da idéia de acompanhamento da implementação da Agenda 21 Brasileira, que seria típico de uma lógica de processo, para o fomento a projetos de construção de Agendas 21 locais.

Nesse contexto, a própria Agenda 21 brasileira foi vista como um produto, ou seja, como um documento que resultou de metas anteriormente estabelecidas, tais como: a contratação de consórcios para efetuar um diagnóstico das demandas e propor ações estratégicas para que o modelo de desenvolvimento nacional seja sustentável; a realização de consultas à sociedade brasileira para discussão dos resultados dos documentos produzidos pelos consórcios; a redação e a publicação de um documento síntese com recomendações e prioridades; entre outros.

Contudo, após a publicação dos documentos Agenda 21 – Ações Prioritárias e Agenda 21 – Resultado da Consulta Nacional, que ocorreu em 2002, às vésperas da conferência Rio+10<sup>21</sup>, o MMA não mais tratou a Agenda 21 Brasileira enquanto processo, ou seja, acompanhando sua implementação e seus desdobramentos na realidade, mas o MMA priorizou o estímulo à promoção de Agendas 21 locais.

---

<sup>21</sup> Realizada em 2002, em Johannesburgo, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (ou Rio + 10), tinha por objetivos avaliar o quanto a implementação das propostas de desenvolvimento sustentável (incluindo a Agenda 21) teriam evoluído desde a Rio-92. A conferência é descrita como um relativo fracasso pelos participantes do campo ambiental, pelo parco avanço em ações concretas nestes 10 anos e pela não definição clara de metas para a sustentabilidade nos anos vindouros.

A característica de se considerar a Agenda 21 Brasileira não como um processo, mas como um produto e/ou um documento que foi entregue em 2002 está presente na própria maneira como o MMA divulga o que seria a Agenda 21 Brasileira. Para o MMA (2009, grifos do autor),

**A Agenda 21 Brasileira é um instrumento de planejamento** participativo para o desenvolvimento sustentável do país, resultado de uma vasta consulta à população brasileira. Foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional (CPDS); construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global; e **entregue à sociedade**, por fim, em 2002.

Essa decisão política do MMA fez com que, desde a publicação dos documentos finais, em 2002 até o momento desta pesquisa, em 2009, não tenha havido um acompanhamento sistemático do desenvolvimento da Agenda 21 enquanto processo e nem ações de estímulo e promoção da continuidade do processo da Agenda 21 nacional<sup>22</sup>.

A priorização do fomento e auxílio técnico de Agendas 21 locais fez com que não só a Agenda 21 Brasileira, mas também as Agendas 21 locais fossem promovidas pela lógica de produtos e processos, a começar pelo *passo a passo da Agenda 21 local*.

O *passo a passo da Agenda 21 local* é um roteiro metodológico que indica procedimentos e etapas para “construir, implementar e monitorar um processo de Agenda 21 local” (MMA, 2006: 08). O *passo a passo*, cuja primeira versão data de 2005, é uma reformulação de outra publicação do MMA intitulada “Construindo a Agenda 21 Local” (MMA, 2003b), cuja última edição foi publicada em 2003, e que indicava a metodologia sugerida pelo MMA para a elaboração de Agendas 21 locais. O *passo a passo*, além de apresentar conceitualmente e dar indicativos metodológicos para processos de Agenda 21, orienta passo a passo, etapa após etapa, quais os procedimentos necessários para a construção de uma Agenda 21 local. Este *manual* apresenta seis etapas, a saber (MMA, 2006):

- 1º passo: mobilizar para sensibilizar governo e sociedade.
- 2º passo: criar o fórum da agenda 21 local.
- 3º passo: elaborar o diagnóstico participativo.
- 4º passo: elaborar o plano local de desenvolvimento sustentável.

---

<sup>22</sup> Vale ressaltar que no momento desta pesquisa, em abril de 2009, estava sendo discutido pelo MMA e pela Comissão CPDS, a realização de um processo de atualização da Agenda 21 Brasileira. Entretanto, até tal momento, os objetivos e a forma como se daria esse processo de atualização não haviam sido claramente definidos.

5º passo: implementar o plano local de desenvolvimento sustentável.

6º passo: monitorar e avaliar o plano local de desenvolvimento sustentável.

Cada uma dessas etapas contém um rol de procedimentos a serem realizados para que a etapa seja cumprida e a Agenda 21 local construída.

É importante ressaltar a predominância que possui o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável – PLDS no *passo a passo*. Este plano, que na lógica de processos seria apenas mais um produto gerado por um amplo processo que visa a mudança de um modelo de desenvolvimento, é alçado a peça principal do mesmo. Segundo este manual, “O **objetivo** [da Agenda 21], é **elaborar um plano** para transformar a realidade no cenário desejado por todos” (MMA, 2006: 13, grifos do autor). Ademais, para o mesmo manual, “o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável é **elemento principal** do processo de construção e implementação da Agenda 21 local” (MMA, 2006: 33, grifos do autor).

Tendo como um produto seu elemento principal, a construção de Agendas 21 locais se afasta de sua identidade como processo e passa a ser guiada pela lógica de produtos e projetos. A redação e publicação de um PLDS passa a ser cada vez mais central nos processos de Agenda 21 local, a partir do momento em que o MMA, via FNMA, financia Agendas 21 como projetos<sup>23</sup> (com início, meio, e fim).

## 6. OS EDITAIS

As primeiras Agendas 21 financiadas pelo MMA foram demandas espontâneas da sociedade, que encaminhava seus projetos às linhas de financiamento do FNMA. Até o ano de 2001, foram financiados, pelo MMA, 13 processos de Agendas 21 Locais no Brasil. Em 2001, o FNMA lança seu primeiro edital de captação de projetos para a construção de Agendas 21 locais, o edital FNMA nº 13/2001, que financiou nove processos de Agenda 21 local. Este edital previa a construção da Agenda 21 em duas fases e previa um produto por fase, a saber (MMA, 2001: 10-11):

**Produto esperado da Fase 1 - Cenários de Desenvolvimento Sustentável.**

**Produto esperado da fase II - Agenda 21 Local.**

Este documento deverá conter, como parte de sua estrutura, no mínimo o seguinte:

---

<sup>23</sup> Como já dito na introdução desta dissertação, até o momento desta pesquisa, o MMA havia financiado 95 projetos de construção de Agendas 21 locais, envolvendo 167 municípios.

- a) sumário executivo;
- b) metodologia geral para elaboração da Agenda 21 Local;
- c) descrição do escopo do projeto em relação à metodologia geral (relativo à fase ou fases a que o projeto se aplica);
- d) descrição das atividades realizadas e resultados alcançados;
- e) prioridades e estratégias de implementação da Agenda 21 Local;
- f) descrição dos mecanismos de implementação, incluindo os Compromissos Institucionais;
- g) indicadores para o acompanhamento futuro da implementação da Agenda 21 Local.

Nota-se aqui como os processos de Agenda 21 local começam a ser ligados prioritariamente à elaboração de um documento, que passa a ser o produto final de um projeto que deveria durar no máximo 18 meses e custar entre 80.000 e 180.000 reais.

Os recursos para o financiamento dos projetos do edital FNMA nº 13/2001 provieram do Tesouro Nacional, por meio de contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, bem como de outras Agências de Financiamento (MMA, 2001: 6).

Em 2003, o FNMA lança seu segundo edital, o de nº 02/2003, para construção de Agendas 21 locais, que conveniou 60 projetos, também com o prazo máximo de 18 meses e um orçamento que varia entre 50.000 e 200.000 reais, de acordo com a chamada na qual se enquadrava o município<sup>24</sup>.

A chamada I do edital nº 02/03 contou com recursos de doação do Banco alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW, no âmbito do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais – PPG7. O restante dos recursos foram oriundos do Tesouro Nacional, de empréstimo com o BID, de acordo de cooperação técnica Brasil – Holanda, bem como de outras Agências de Financiamento (MMA, 2003a: 6).

A utilização de recursos do KfW foi possível pela participação do SPRN, da então Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA/MMA. O SPRN, integrante do PPG7, financiou projetos de construção de Agenda 21 local, por considerar que os mesmos atendiam a diretriz do Subprograma que se refere ao “fortalecimento do processo de descentralização da gestão ambiental, especificamente o desenvolvimento de iniciativas-piloto de descentralização em nível municipal” (MMA, 2003a: 7).

---

<sup>24</sup> Para receber o financiamento, os municípios seguiriam uma lista de 3 chamadas sequenciais, que visava priorizar aqueles municípios que estariam em condições privilegiadas para receber o financiamento, pois estavam incluídos em programas prioritários do governo federal. As chamadas eram assim divididas: Chamada I – Construção da Agenda 21 local nos municípios da Amazônia Legal; Chamada II – Construção da Agenda 21 local nos municípios inseridos no Projeto Orla; III – Construção da Agenda 21 local nos demais municípios brasileiros.

No edital nº 02/03, foi sugerido que os municípios aplicassem as diretrizes metodológicas para a construção da Agenda 21 local indicadas na publicação “Construindo a Agenda 21 local” (MMA, 2003b). Essa publicação apresentava diretrizes metodológicas para processos de Agenda 21 local, mas ainda não indicava etapa após etapa, de forma seqüencial, os procedimentos necessários para a construção de uma Agenda 21 local, tal como está previsto no *passo a passo da Agenda 21 local*.

Os produtos esperados do edital eram (MMA, 2003a:11):

- Diagnóstico sócio-ambiental da localidade onde se pretende construir a Agenda 21, descrevendo especificamente potencialidades e vulnerabilidades, incluindo as questões de saúde ambiental;
- Documento da Agenda 21 local

O surgimento do *passo a passo*, em substituição ao “Construindo a Agenda 21 local”, se deveu à própria ampliação do espaço que a lógica de produtos e processos estava ocupando no Programa Agenda 21. A demanda, dos conveniados, pela especificação das etapas e dos procedimentos necessários para se construir os documentos que eram produtos dos convênios com o FNMA – e de outras Agendas 21 não financiadas pelo MMA, mas que seguiam a orientação da metodologia do MMA – fez com que a Coordenação do Programa Agenda 21 criasse um manual indicando quais passos deveriam ser seguidos e quais procedimentos deveriam ser realizados para a construção do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, pois segundo este manual, “procurando responder às dúvidas e esclarecer sobre **etapas e procedimentos**, consolidamos nesta cartilha as orientações para a **construção de um plano de ação local** voltado para o desenvolvimento sustentável” (MMA, 2006: 15, grifos do autor).

Por fim, em 2005, foi lançado o terceiro edital, o de nº 03/2005 (Apoio ao fortalecimento do planejamento, ordenamento e gestão ambiental e territorial dos municípios localizados na área de influência da rodovia BR-163, trecho Cuiabá – Santarém). O Edital, destinado exclusivamente para os governos municipais da área de influência da rodovia BR – 163, não era exclusivo para Agendas 21, mas os projetos deveriam resultar na

elaboração de um Sistema de Planejamento, Gestão Ambiental e Territorial Municipal, constituído a partir da integração de três instrumentos complementares, a saber: a) Sistema de Informações Territoriais; b) Agenda 21 Local; e c) Plano Diretor Participativo (MMA, 2005: 7).

A origem dos recursos deste edital foram semelhantes à chamada I do edital anterior, por meio de parceria com o SPRN, situado no âmbito do PPG7 e com recursos oriundos do Banco alemão KfW.

Com este edital, que conveniou 10 processos, a lógica de produtos e processos, já consolidada, foi além, fazendo com que a Agenda 21 fosse transformada em uma lógica de um MBG, já que este edital não apenas sugere, mas torna obrigatória a adoção da metodologia do *passo a passo* na construção da Agenda 21 (MMA, 2005: 14).

De acordo com os conceitos e procedimentos necessários indicados no *passo a passo* e no edital 03/05, os projetos encaminhado ao FNMA deveriam atender aos seguintes princípios e conceitos (MMA, 2005: 13; MMA, 2006): participação social; cooperação interinstitucional; qualidade e regularidade; replicabilidade; integração entre os produtos do convênio; ação local; parceria entre governo e sociedade; geração de consensos entre os diversos atores sociais ; criação de um Fórum local de representantes paritários entre governo e sociedade; cidadania ativa; desenvolvimento sustentável; acesso à informação; compatibilização do saber técnico e do saber local; representantes representativos da sociedade; controle social; planejamento estratégico; gestão integrada e intersetorial; e descentralização administrativa.

Vale ressaltar que, na ocasião da vigência do edital FNMA nº 03/2005, o FNMA condicionou a continuidade do repasse de recursos para processos conveniados em editais anteriores e que ainda estavam no período de execução do projeto à atualização do plano de trabalho<sup>25</sup> desses municípios para que os mesmos se adequassem à metodologia do *passo a passo*.

## 7. A AGENDA 21 E A LÓGICA DO MBG

Pelo exposto, percebe-se como a lógica de produtos e processos foi paulatinamente se tornando dominante no Programa Agenda 21. A não continuidade do acompanhamento e monitoramento da implementação da Agenda 21 Brasileira fez com que a Agenda 21 nacional

---

<sup>25</sup> O plano de trabalho é um documento necessário para o repasse de recursos na modalidade de convênio, por meio do qual o FNMA tem controle sobre as metas do projeto e sobre as atividades e procedimentos incluídas em cada meta.

deixasse de ser um processo em atividade e passasse a ser tão somente um conjunto de documentos indicativos de princípios e macro-ações, em uma declaração de boas intenções.

Diversas diretrizes e ações indicadas na Agenda 21 brasileira estão presentes em programas e projetos dos governos federal, Estaduais e municipais. Outras ações estão incluídas no rol de projetos de ONGs e outras entidades da sociedade civil organizada. Mas o acompanhamento dos resultados da Agenda 21 não é efetuado e a Agenda 21 é identificada como um produto composto pelos documentos citados.

O direcionamento das atividades do Programa Agenda 21 para o fomento e auxílio técnico à processos de Agenda 21 local foi gradativamente se acomodando na lógica de produtos e projetos. No que se refere aos processos financiados pelo FNMA, o objetivo dos processos de construção de Agendas 21 locais, ao invés de promover ações para a sustentabilidade, passou a ser a elaboração do PLDS. Além disso, as etapas que eram consideradas necessárias para essa elaboração foram transformadas em produtos-meio de projetos que tinham como produto final o PLDS.

A metodologia foi gradativamente sendo fechada e passando a contar com procedimentos e etapas necessárias e seqüenciais, bem como a conter um indicativo dos conceitos que deveriam estar refletidos no produto final.

O *passo a passo* representa a conclusão deste movimento. Este *manual* é dividido por etapas sequenciais e possui, em sua constituição, os procedimentos necessários para e realização de cada etapa, bem como indica critérios da boa governança que devem estar contidos nos produtos finais.

Contudo, a constituição do *passo a passo* enquanto um *Manual da Boa Governança*, no qual uma Agenda 21 não é avaliada por seus resultados e pelo seu processo, mas pela execução dos procedimentos de um projeto e pela entrega dos produtos parciais e finais que devem cumprir, ao menos formalmente, os critérios politicamente corretos indicados no MBG, se deve aos editais de financiamento.

Um edital segue, como condição *sine qua non*, a lógica de produtos e processos. O edital oferece possibilidade de financiamento de um projeto, via uma seleção pública. Com vistas a garantir a isonomia, são financiados aqueles projetos mais bem estruturados, ou seja, aqueles projetos que apresentarem um conjunto de metas, com seus respectivos procedimentos de execução, que sejam indicados no edital. Os projetos também são avaliados no que concerne à menção dos conceitos de boa governança incluídos no edital. Por fim, o

que determina a aprovação de um projeto é se o mesmo responde às expectativas do edital, no que concerne a prazos, a metas, a recursos, a procedimentos e a conceitos previamente estabelecidos.

É claro que aqueles projetos redigidos por grupos ou indivíduos que tem o conhecimento técnico para a elaboração dos mesmos e sabem incluir as condicionalidades do edital em tais projetos tendem a ser financiados. Essa característica é favorável a que indivíduos e/ou empresas especializadas na elaboração e execução de projetos prestem consultoria para a elaboração do projeto e para o enquadramento dos mesmos às exigências do edital.

Após financiado e conveniado, passa-se a execução dos procedimentos e das etapas indicadas no projeto, que são muitas vezes também executados com o aporte dos *consultores*. Vários desses procedimentos precisam apenas ocorrer conforme o estabelecido no projeto para que sejam vistos como etapa cumprida pelo financiador. Um exemplo disso são as reuniões de diagnóstico de Agendas 21 locais. Para o FNMA, basta que as mesmas sejam executadas na quantidade, nos prazos e com o recurso previsto no projeto. Basta também, que exista uma lista de presença e algumas fotos que confirmem a presença das pessoas nas reuniões. Por fim, torna-se necessário que informações indicadas pela população nas diversas reuniões sejam sistematizadas em um diagnóstico local que é produto parcial do projeto de construção de Agendas 21.

Diversos problemas em procedimentos como este podem ocorrer. Listas de presença podem ser forjadas; a população presente pode não participar do processo efetivamente; nada garante que as informações indicadas pela população sejam levadas em conta na elaboração do diagnóstico, que pode ser apenas uma compilação de conceitos e elementos já disponíveis por outras fontes; entre outros fatores citados nos capítulos II, III e IV.

Os editais de financiamento (13/2001, 02/2003 e 03/2005) estabeleceram o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável como produto final do projeto e a criação do Fórum e a realização do diagnóstico participativo como seus produtos meio. Após conveniados, os processos financiados demandaram da Coordenação da Agenda 21 um roteiro que indicasse como o produto deveria ser construído, para que os produtos pudessem ser entregues. Nesse contexto, o MMA produziu o *passo a passo da Agenda 21 local*.

O *passo a passo* se torna *de facto* um MBG a partir do momento do edital 03/2005, para o qual seria condição obrigatória seguir aquela metodologia. Isso foi válido para os

processos financiados por aquele edital, mas também para todos os outros processos financiados pelo FNMA ainda em andamento, que tiveram que atualizar o plano de trabalho do convênio à luz do *passo a passo*. Se enquadram neste critério as Agendas 21 de Marcelândia e Sorriso, que são financiadas pelo edital 03/2005 e Alta Floresta, financiada pelo 02/2003, mas que teve seu plano de trabalho atualizado. Essas Agendas 21 são objeto de estudos de casos desenvolvidos no próximo capítulo.

A partir de 2005, portanto, os critérios da boa governança contidos no *passo a passo* se tornaram condicionalidades de um edital de financiamento, e os processos e produtos do convênio passaram a ter que refletir os conceitos, diretrizes e procedimentos desse *manual*.

A lógica de produtos e processos, que se tornou base da construção das Agendas 21 locais financiadas pelo FNMA, fez com que diversos processos fossem encerrados após a entrega do PLDS e que muitos tenham sido interrompidos e tenham devolvido recursos ao FNMA por não terem apresentado seu PLDS no prazo do convênio. O PLDS se tornou o objetivo final de muitos processos de Agenda 21 local. Contudo, a entrega do produto não é garantia de continuidade do processo e muitas vezes a percepção da entrega do PLDS como produto final se tornou um obstáculo para a continuidade do processo.

Em diversos casos, tais como em Sorriso – MT, as reuniões de diagnóstico apresentavam identificação de problemas e soluções locais que poderiam, de forma imediata, dar início a projetos e ações de intervenção na realidade. No entanto, em muitos casos, o entendimento captado pelos processos locais era de que as ações só deveriam ocorrer após a conclusão do PLDS.

Em outros casos, as soluções locais eram percebidas e podiam ter gerado ações, mas o imperativo de entregar o produto no prazo determinado e com as características pré-estabelecidas no convênio ocupava todos os esforços dos membros de Agendas 21 locais.

Isto fez com que janelas de oportunidade para a implementação de ações fossem perdidas pois, para que fossem aproveitadas, poderia haver a necessidade de se modificar o ritmo e cronograma das reuniões e atividades para a conclusão do PLDS, o que era inadmissível perante as regras do convênio.

Entretanto, a obrigatoriedade da utilização do *passo a passo* passou a fazer parte da própria constituição do Programa Agenda 21, enquanto tal. Tal obrigatoriedade é formalizada pela sua inclusão no PPA 2008-2011, do governo federal. Na ação 4921 (elaboração e implementação das Agendas 21 locais), do programa 1102 (Agenda 21) consta que:

A implementação da ação seguirá roteiro metodológico elaborado pela Coordenação da Agenda 21, denominado Passo a Passo da Agenda 21 Local, que é composto de seis etapas. A proposta orienta que a construção de uma Agenda 21 Local desenvolva as seguintes etapas: 1) Mobilizar para Sensibilizar Governo e Sociedade; 2) Criar o Fórum da Agenda 21 Local; 3) Elaborar o Diagnóstico Participativo; 4) Elaborar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável e Publicação da Agenda 21 Local; 5) Implementar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável e 6) Monitorar e avaliar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2008: 66/334).

## CONCLUSÃO: A AGENDA 21 E OS *FREE-RIDERS* DISCURSIVOS

Além de impedir que a Agenda 21 se desenvolvesse a partir do ritmo de um processo social e não de um projeto, os convênios muitas vezes favoreceram a ação de *free-riders* discursivos.

Como ressaltado nos capítulos I e III, os *free-riders* discursivos se beneficiam da lógica em que não importa o que uma política pública realmente é, quais resultados produzem, mas sim aquilo que ela aparenta ser. Para a lógica de produtos e do financiamento de projetos que tem como condicionalidade a boa governança, é suficiente que os projetos cumpram os procedimentos indicados em edital, com o uso de recursos, o cumprimento de metas e a entrega de produtos conforme as atividades previstas anteriormente e não conforme as necessidades que as particularidades de processos sociais geralmente apresentam.

No caso da Agenda 21, a lógica de projetos e produtos muitas vezes impede que a lógica do processo floresça e faz com que o processo da Agenda 21 possa se tornar descontextualizado, acríptico e mais preocupado com a forma do que com o conteúdo, conforme a lógica do MBG.

Um grupo particular de *free-riders* discursivos – atores especializados em cumprir com formalidades, com condicionalidades e com a reprodução do discurso da sustentabilidade sem contrapartida na realidade – é amplamente beneficiado pela lógica do MBG. Esses atores ganham espaço no que concerne a promoção de Agendas 21 locais quando estas são promovidas sob a égide de um MBG. Isso faz com que esta política pública não seja tão eficaz e eficiente como promotora do desenvolvimento sustentável quando comparada com seu potencial transformador, caso a lógica de processo, pautada pelas particularidades locais e pelas limitações estruturais do contexto local, fosse a tônica do processo. Essa afirmação será ilustrada pelos estudos de caso desenvolvidos no capítulo seguinte.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENDA 21 brasileira: ações prioritárias / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002a.
- AGENDA 21 brasileira: bases para discussão/ NOVAES, Washington (Coord.). Brasília MMA/PNUD. 2000. 196 p.
- AGENDA 21 brasileira: resultado da consulta nacional / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002b.
- AGENDA 21. Conferência das nações unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, 1992 - Rio de Janeiro. Brasília: Senado Federal, 1996.
- BRASIL. **Plano plurianual do governo federal 2008 – 2011** – espelho de programas, 2008. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/cgti/\\_arquivos/espelho\\_prop\\_ppa2008\\_2011\\_parcial\\_mma\\_230707.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/cgti/_arquivos/espelho_prop_ppa2008_2011_parcial_mma_230707.pdf)>. Acesso em 15/06/2009.
- CPDS. COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AGENDA 21 NACIONAL. Ata da nona reunião da comissão de políticas de desenvolvimento sustentável e da Agenda 21 brasileira. Brasília, 05 de maio de 1999. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=753>>. Acesso em 10/06/2009.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros – meio ambiente 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Edital FNMA nº 2/2003** – construção de Agendas 21 locais. Brasília, julho de 2003a.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Edital FNMA nº 13/2001** – Construção de agendas 21 locais. Brasília, dezembro de 2001.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Edital FNMA nº 3/2005** – Apoio ao fortalecimento do planejamento, ordenamento e gestão ambiental e territorial dos municípios localizados na área de influência da rodovia BR – 163/trecho Cuiabá – Santarém. Brasília, julho de 2005.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Construindo a agenda 21 local**. 2.ed. Brasília: MMA, 2003b. 62p.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Passo a passo da Agenda 21 local**. 2ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006. 54p.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Programa Agenda 21. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18>>. Acesso em 12/06/2009.
- NOSSO FUTURO COMUM. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991

## Capítulo VI

### A CONSTRUÇÃO DE AGENDAS 21 LOCAIS NA AMAZÔNIA

#### INTRODUÇÃO

Este capítulo contempla os resultados de um trabalho de campo realizado nos municípios de Alta Floresta, Marcelândia e Sorriso, no Mato Grosso, com o objetivo de analisar como o processo de Agenda 21 se desenvolveu nas localidades estudadas. O foco é a maneira como os critérios da boa governança foram promovidos no contexto local, com ênfase nas limitações estruturais e adaptações feitas, na tentativa de traduzir o referencial da boa governança às realidades locais.

Na seção seguinte é apresentada a metodologia utilizada e as motivações para as escolhas dos municípios selecionados. Em seguida, apresenta-se a análise dos casos, focando a relação entre os procedimentos e conceitos apresentados no *passo a passo da Agenda 21 local* (MMA, 2006) e o comportamento dos processos na realidade. Por fim, é efetuada reflexão sobre como a lógica do *Manual da Boa Governança - MBG*<sup>26</sup> influenciou o desenvolvimento dos processos de Agenda 21 local estudados, contribuindo para a existência de um déficit entre o potencial da Agenda 21 enquanto política pública e seus impactos na realidade.

#### 2. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO

Para que seja possível analisar a tradução dos critérios incluídos no MBG em casos reais, optou-se por selecionar casos que tivessem elementos em comum, para que houvesse uma unidade e comparabilidade entre os mesmos. Buscou-se, também, casos que apresentassem diferenças e singularidades que demonstrassem como o mesmo MBG se comporta em situações diferenciadas.

---

<sup>26</sup> Como definido no capítulo IV, o termo MBG é usado para representar o referencial geral de princípios e critérios que servem de pano de fundo ao estabelecimento de políticas e de projetos ambientais, independentemente do contexto específico das realidades onde os mesmos de aplicam.

Os três municípios estudados têm em comum o fato de estarem situados na Amazônia Legal, na área de influência da rodovia BR-163, trecho Cuiabá-Santarém, caracterizado pela colonização e ocupação recentes. A área concentra uma parte significativa da pressão antrópica sobre a Amazônia legal e é considerada frente de expansão da atividade agrícola, pecuária e madeireira sobre o bioma Amazônia.

Como resultado de sua importância no contexto do equilíbrio socioambiental da Amazônia brasileira, numerosos projetos governamentais e não governamentais tinham foco na região e estavam em fase de execução à época da pesquisa. Porém, conforme a lógica do MBG, estes projetos têm característica de pilotos: são objetos de tratamento especial para serem incubados e posteriormente replicados. Não podem, portanto, ser considerados como experiências espontâneas ou como casos gerais, suscetíveis de ocorrer em qualquer circunstância.

O conjunto de critérios considerados como essenciais à boa governança parece não estar sendo problematizado, mesmo que se reconheça que a área de influência da BR-163 é social, cultural, ambiental e economicamente diversificada (BRASIL, 2006). No bojo desses diversos programas e projetos, a Agenda 21 aparece como sendo um processo que visa a promoção da democracia participativa e do desenvolvimento sustentável na região. Para os diferentes municípios estudados – que são em alguns aspectos profundamente diferentes entre si – foi proposta uma única metodologia, que tem como base os critérios da boa governança: o *passo a passo* da Agenda 21 local (MMA,2006).

Na seqüência, são analisados os casos selecionados à luz da aplicação prática de critérios da boa governança.

### 3. ALTA FLORESTA

Alta Floresta é um município situado no extremo norte do Mato Grosso e constitui um pólo regional. Com colonização anterior à média dos municípios da região (a criação do município ocorreu em 1979), Alta Floresta surgiu a partir do empreendimento de uma empresa privada de colonização, fato comum aos municípios do norte do Mato Grosso. Em princípio, seus primeiros habitantes eram agricultores, boa parte sulistas, que por contradições estruturais da estrutura fundiária do sul do Brasil, migraram para a região.

O fator que gerou a explosão populacional em Alta Floresta foi a descoberta de ouro na região, que elevou o município à condição de pólo regional e trouxe alguns benefícios econômicos no curto prazo e, simultaneamente, diversos problemas sociais e ambientais.

Após o virtual esgotamento do minério, a economia do município se voltou para a exploração madeireira, que acentuou a ocorrência de problemas ambientais. Em 2008, cerca de 30% da população trabalhava diretamente com madeira (ALTA FLORESTA, 2008:13).

Contudo, com a redução da atividade madeireira, resultado da sobre-exploração e das ações repressivas dos governos federal e estadual, tais como a Operação Curupira<sup>27</sup>, o eixo da atividade econômica mudou, apontando para o predomínio da pecuária extensiva. A pecuária é a principal atividade econômica praticada pelos grandes fazendeiros da região. Entre 1996 e 2006, ocorreu um decréscimo de 80,5% de área plantada, um acréscimo de 33,8% no número de estabelecimentos pecuários e, conseqüentemente, um aumento de 31% em áreas de pastagens, bem como um aumento de 51% no número de cabeças de gado (ALTA FLORESTA, 2009: 148) O município também tem parte da sua economia ligada ao setor de serviços, já que 82,34% dos seus aproximadamente 50.000 habitantes vivem na zona urbana.

Considerado município sede do território denominado Portal da Amazônia<sup>28</sup>, Alta Floresta conta com um alto número de organizações não governamentais com atuação socioambiental, que atuam em diversos projetos nos municípios do Portal, além de um *campus* da Universidade Estadual do Mato Grosso – UNEMAT . Contudo, Alta Floresta encontrava-se em 2009 em recessão econômica, devido ao fim da exploração aurífera e ao colapso do setor madeireiro.

---

<sup>27</sup> A Operação Curupira foi uma operação conjunta da - PF Federal e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA desencadeada em 2 de junho de 2005, no Mato Grosso, após 9 meses de investigação. A operação desmontou um grande esquema de corrupção, baseado na emissão de Autorizações para Transporte de Produtos Florestais – ATPFs “frias” para permitir o transporte e comercialização de madeira ilegal. O Esquema envolveu funcionários da regional Matogrossense do IBAMA e da Fundação Estadual do Meio Ambiente de Mato Grosso. Essa Operação teve um impacto significativo na fiscalização do desmatamento no norte do Mato Grosso e acarretou uma drástica redução da atividade madeireira, com o fechamento de madeireiras ilegais, e o conseqüente impacto econômico causado pelo desemprego.

<sup>28</sup> Essa sub-região é composta por 16 municípios do Norte do Estado do Mato Grosso e é caracterizada por ser constituída em uma região de fronteira na Amazônia Legal, onde está concentrado um forte movimento de expansão da fronteira agrícola, madeireira e pecuária, sob a influência da rodovia BR-163, trecho Cuiabá-Santarém. Como pólo regional, Alta Floresta de certa forma concentra e é rota do repasse de recursos do governo estadual, do governo federal e de recursos internacionais, sobretudo aqueles destinados a projetos executados por ONGs ou em parceria com estas organizações.

O trabalho de campo em Alta floresta teve a duração de cinco dias, entre os dias 13 e 17/04 de 2009 e foi constituído por entrevistas semi-estruturadas (roteiro disponível no anexo) com 11 atores representativos locais, boa parte membros do Fórum da Agenda 21 local, a saber: 1 representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e um dos coordenadores da Agenda 21; 1 representante da Secretaria Municipal de Agricultura e um dos coordenadores da Agenda 21; 1 representante da ONG Instituto Centro de Vida – ICV; 1 representante da ONG Instituto Ouro Verde – IOV; 1 representante da ONG Sociedade Formigas; 1 representante da associação do assentamento da Vila Rural e vice-presidente do Fórum da Agenda 21; 1 Representante do Sindicato Rural (patronal) de Alta Floresta; 2 representantes da Universidade Estadual do Mato Grosso – UNEMAT; 1 representante da Pastoral da Juventude Rural – PJR e monitor das oficinas da Agenda 21; 1 representante engenheira florestal que foi monitora nas oficinas e 1 vereadora e representante da Câmara de vereadores no Fórum 21.

Além disso, foram realizadas conversas informais com outros atores representativos e com a população em geral sobre o processo da Agenda 21. A seguir, são analisados os resultados.

### 3.1 A AGENDA 21 DE ALTA FLORESTA

O processo da Agenda 21 de Alta Floresta, assim como os outros casos estudados, foi desencadeado pela possibilidade de financiamento pelo Ministério do Meio Ambiente, via Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA. Com a abertura do edital 02/2003, foi criado um grupo para a elaboração do projeto, formado por um grupo de pessoas representantes de organizações do governo municipal, da UNEMAT e da sociedade civil (principalmente ONGs) e coordenado pelo governo municipal. Após a entrega do projeto, ocorreu um atraso nos trâmites relacionados às exigências relacionadas ao convênio e Alta Floresta só foi conveniada em 2004, com as atividades sendo iniciadas efetivamente em 2005.

Vale ressaltar aqui um fator que surgiu desse atraso nos prazos e que acarretou uma falha estrutural no processo. O edital do FNMA exigia que

Como **condição obrigatória** na participação deste edital aponta-se a apresentação de ata, decreto, ou documento de constituição do Fórum da Agenda 21 ou instituição congênere, comprovando ter mandato direcionado

para a busca do desenvolvimento sustentável em seu sentido mais amplo, bem como a gestão compartilhada do processo de construção da Agenda 21 local (MMA, 2003: 11).

Com base nessa determinação, o governo municipal de Alta Floresta emitiu decreto instituindo o Fórum da Agenda 21, já indicando quais seriam as instituições que teriam assento no Fórum. Para isto, foi feito um levantamento e diversas instituições locais aceitaram fazer parte do Fórum 21 de Alta Floresta. Contudo, a mobilização das instituições do Fórum foi feita de forma apressada, devido à exigência do FNMA. Além disso, o período de tempo entre 2003 e 2005, que presenciou uma eleição municipal, fez com que muitos dos presidentes e representantes das instituições fossem alterados.

Aqui, antecipa-se algumas características da cultura política local, que serão abordadas na sequência desse capítulo, que são: a descontinuidade dos representantes (PEREIRA, 2008; SOUZA, 2008; MANOR, 2004), o jogo político interno às instituições (CLEAVER, 2005; BEBBINGTON, 2000; EVERSOLE, 2003; MOHAN & STOKKE, 2000), a falta de representatividade dos representantes no sentido de se constituírem em porta-vozes dos interesses de todos os membros das instituições (OLIVAL ET. AL., 2008; DINO, 2003) e o déficit no acúmulo de informações de atividades realizadas pelas instituições.

O decreto de criação do Fórum da Agenda 21 local – Fórum 21, publicado em 2003, delegava assento a 44 instituições. Contudo, após a retomada dos trabalhos, em 2005, apenas cerca de 10 instituições não tinham alterado seu representante máximo ou tinham deixado memória do processo para o novo representante. Os novos representantes tiveram de ser remobilizados pela coordenação da Agenda 21 local e muitos não encamparam a proposta. Esses fatores delinearão um dos principais gargalos do processo de Agenda 21 de Alta Floresta: o baixo índice de participação e de comprometimento de parte significativa do Fórum 21 com relação ao processo.

Após a retomada dos trabalhos em 2005, definiu-se a metodologia de realização de oficinas de diagnóstico participativo com a população local. A definição de metodologia teve um papel fundamental exercido por um representante de uma ONG local que, juntamente com os coordenadores da Agenda 21, realizou oficinas de capacitação em Agenda 21 e diagnóstico participativo, tendo como público alvo o Fórum 21 e monitores estudantes de graduação da UNEMAT. Após esse momento, foram realizadas 44 oficinas, com a população da zona rural e da zona urbana. Essas oficinas foram mediadas por dois monitores cada, contratados para tanto, e incluíam a participação da população no sentido de apresentar suas fraquezas e

oportunidades e o preenchimento de um questionário socioambiental, que foi respondido por 750 pessoas (ALTA FLORESTA, 2009).

Após a realização das oficinas, os questionários e o resultado da participação popular foram encaminhados para professores da UNEMAT (também contratados), que efetuaram visitas técnicas às localidades do município e, com base nos resultados das visitas técnicas e das oficinas, redigiram o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável – PLDS de Alta Floresta – MT, que foi finalizado em setembro de 2008 e lançado oficialmente em janeiro de 2009

No momento da pesquisa, o Fórum 21 estava desmobilizado e a Agenda 21 estava sendo implementada por meio de algumas ações pontuais, notadamente projetos de recuperação de nascentes e na fase final de gestação de um Plano de Intervenção em Áreas Alteradas – PIAA, com área prioritária na Bacia Mariana.

### 3.2 A PARTICIPAÇÃO

O Programa Agenda 21 do MMA tem como referência conceitual a idéia de democracia participativa (MMA, 2006: 20, 31, 41, 47; MMA, 2002a: 1-3, 27, 80) e, para que a democracia participativa se realize, a participação deve ser igualitária e constante em todas as fases do processo (MMA, 2006). Contudo, características estruturais da realidade local fizeram com que o processo de Alta Floresta tivesse rumos distintos ao tipo ideal pregado pelo MBG.

Para caracterizar a participação da população de Alta Floresta na Agenda 21, uma característica é essencial: a intermitência e não continuidade da participação. A participação da população se deu principalmente no momento das oficinas. A população foi chamada e compareceu em número razoável nas oficinas, mas essa participação teve um caráter consultivo, que não foi capaz de gerar um sentimento de *empoderamento*.

Nas oficinas, o quantitativo de participação foi considerado satisfatório pela maioria dos entrevistados, o que não se repetiu com a avaliação da qualidade da participação. Nas oficinas de diagnóstico, a população focava os problemas imediatos, tinha dificuldade em pensar em longo prazo e naquilo que fugia a seu espectro de problemas cotidianos locais. Os participantes focavam seus problemas imediatos e tinham dificuldade em pensar soluções para tais problemas. Além disso, a população não se via como responsável pelos problemas

identificados no seu entorno, culpando o poder público por boa parte dos problemas causados. No final, a população oferecia uma “lista de compras” das demandas imediatas locais, na esperança de que os governantes resolvessem tais problemas.

Fora o momento específico das oficinas de diagnóstico participativo, a participação da população foi pequena no restante do processo. Em momentos como a apresentação final dos resultados de cada tema da Agenda 21 local, a participação da população foi baixa, segundo a maioria dos entrevistados. Uma gama de fatores contribui para explicar tais questões.

Em primeiro lugar, a população local manifesta descrença em processos participativos. Desde o início da colonização no município, nos anos 1980 e notadamente a partir dos anos 1990, diversas políticas e projetos do governo municipal procuraram incluir a população e promover a participação popular. Contudo, a grande maioria desses projetos não gerou resultado algum, ficando apenas “no papel”. Dessa maneira, uma parcela da população percebeu a Agenda 21 como mais um projeto de governo que não daria resultado algum e a participação foi reduzida. Esse excesso de consultas à população sem que resultados significativos sejam percebidos pela população como fruto de sua ação foi denominado por Hayward *et al.* (2004: 102), de “fadiga de consultas”.

Em segundo lugar, em tais municípios existe um déficit de capacidade técnica (SAYAGO, 2007; WENDHAUSEN & CAPONI, 2002) e de acesso à informação (OLIVAL ET. AL., 2008; CLEAVER, 2005; TONI ET. AL., 2006) entre a população, que carece de condições para ter uma leitura ampla de realidade e enquadrar seus conhecimentos e experiências dos moldes exigidos pela cultura dominante de produtos e projetos, característica do MBG. Isto torna necessária a centralização da condução do processo, em algumas fases, por especialistas contratados para que os produtos previstos no convênio atendam as especificações do edital, sobretudo no que se refere à parte técnica. Para que tais critérios do MBG fossem atendidos, a sistematização dos resultados ficou a cargo da UNEMAT. Esse fato invariavelmente afastou a população da condução e da participação contínua no processo, o que teve impactos no *empoderamento* da população.

Para além da participação pontual da população como um todo, o processo de Alta Floresta teve como característica a baixa participação do Fórum 21 em todo o processo. Esse Fórum, que teria por finalidade reunir os representantes da sociedade no direcionamento do processo, não se apropriou do processo, como seria o ideal, e o mesmo ficou centrado em

poucas pessoas, que incluíam aqueles que acompanharam o processo desde a redação do projeto para o FNMA.

Como mencionado anteriormente, a constante mudança de representantes das instituições, aliada à descontinuidade de ações que acompanha tais mudanças, constituíram um obstáculo para a apropriação do processo pelo Fórum. Aliado a isso, na realidade local existe a característica dos representantes não serem representativos da totalidade de suas instituições, representando muitas vezes seu interesse individual e não o interesse coletivo. Sendo assim, muitas vezes as posições e atitudes dos representantes não eram repassadas pra totalidade dos representados. Neste contexto, a Agenda 21 não tinha condições de ser disseminada e apropriada pela instituição como um todo, mas dependia do interesse e da vontade discricionária do “representante” atual, que era constantemente substituído.

Com base nesses elementos, percebe-se que a participação da população e do Fórum 21 não foi capaz de promover o *empoderamento* da sociedade quanto ao processo de Agenda 21. Com os condicionantes estruturais existentes, a população não está preparada para cobrar ativamente a continuidade do processo e/ou a implementação das ações da Agenda 21. Na Agenda 21 a sociedade pôde falar livremente, mas isso não foi suficiente para modificar a cultura de participação local.

Da mesma maneira, o Fórum não se apropriou do processo e não constituiu uma instância de controle social. O protagonismo real do processo ficou centrado em poucas pessoas e a cobrança de ações efetivas de implementação da Agenda 21 tornaram-se dependentes da força política desses atores, o que muitas vezes é insuficiente para mudar o quadro social, político, econômico e ambiental do município. Além disso, esse elemento faz com que a própria continuidade do processo fique dependente de poucos indivíduos, o que implica uma grande possibilidade de extinção do processo, caso esses indivíduos se afastem da condução do mesmo.

O modelo de democracia participativa proposto no *passo a passo* da Agenda 21 (MMA, 2006) indica que a sociedade como um todo deve se *empoderar* no processo e garantir a implementação de ações. Para aquele *manual*, a participação da sociedade, por meio de consensos entre os diversos setores, forneceria as bases para este controle social.

No caso estudado, a realidade mostra como o modelo de democracia participativa abordado no *passo a passo* não contempla os obstáculos estruturais locais, e o resultado disso é que o processo de Agenda 21 não forneceu os elementos que garantiriam sua própria

continuidade enquanto processo e a implementação de suas ações de forma sistêmica e integrada.

### 3.3 PROJETO DE GOVERNO OU PROCESSO DA SOCIEDADE?

Nas bases teóricas para a promoção da agenda 21 local consta que a Agenda 21 “tem como premissa básica incentivar ações entre governo e sociedade, voltadas para o desenvolvimento sustentável” (MMA, 2006: 15). Sustenta ainda que “A Agenda 21 é, em primeiro lugar, um processo de parceria entre governo e sociedade. Não existe Agenda 21 da sociedade sem o governo, nem do governo sem a sociedade” (MMA, 2006:16).

Alta Floresta possui características peculiares quanto à relação entre governo e sociedade. Embora não fuja à regra do baixo acesso à informação, reduzida consciência política e ativismo pela população em geral, o município conta com um número de organizações não governamentais (em grande parte ligadas à atuação na área socioambiental) bastante articuladas interna e externamente ao município e região. Isto ocorre porque Alta Floresta é considerada pólo regional da sub-região denominada Portal da Amazônia, alvo das atenções nacionais e internacionais.

Essa característica específica fez com que houvesse uma forte participação de ONGs no processo de Agenda 21 local, desde a preparação do projeto, passando pelas oficinas e pela sistematização do diagnóstico. A presença dessas ONGs fez com que o processo não fosse visto como algo umbilicalmente ligado ao governo municipal. Contudo, alguns fatores agem na contracorrente do exposto e contribuem para essa dubiedade no que se refere ao controle do governo e da sociedade sobre o processo.

Em primeiro lugar, está a fonte de financiamento e o destinatário dos recursos. Como mencionado, o governo federal financiou o projeto de construção da Agenda 21 local e há um consenso entre os entrevistados de que sem o repasse de verbas federais, o processo não teria ocorrido, pois não seria prioridade do gestor local. Como condicionalidade do edital, a Agenda 21 Local deveria utilizar a logomarca do governo federal e do FNMA nos seus produtos de divulgação e nos equipamentos que fossem comprados ou produzidos por meio do repasse de verbas. Isso implicava uma identificação pela população de uma grande influência do governo federal sobre o processo.

Em segundo lugar, a instituição receptora dos recursos era a prefeitura e, por conseguinte, servidores do governo municipal ficaram a cargo da gestão financeira do projeto, o que levou, invariavelmente, a um controle de parte do processo pelo governo municipal. Um dos resultados disso é que o governo municipal iniciou o processo de mobilização da sociedade em torno da agenda 21, convidando as instituições e segmentos sociais a participarem do processo.

Como a cultura de participação local ainda é qualitativamente frágil o governo municipal teve sempre um papel central no processo. A cultura local fez com que o processo fosse confundido em um primeiro momento como plataforma política do governo municipal e como mais um projeto de governo. Como resultado disso, alguns setores da oposição ao governo pouco participaram do processo e a participação da população como um todo foi abalada, devido à descrença histórica em ações do governo.

Contudo, ao longo do processo, a ativa participação das ONGs e da UNEMAT, o histórico dos coordenadores da Agenda 21 em militância na sociedade civil e a descentralização da presidência do Fórum para membros da sociedade civil atenuaram a percepção de que a Agenda 21 era apenas um projeto do governo municipal. É claro que condicionantes como o financiamento e a própria cultura política local, que induz a ligar ao governo projetos dessa natureza, tiveram impactos no processo da Agenda 21 e a Agenda 21 local ainda possui forte ligação com o governo municipal. Contudo, na medida de suas possibilidades, dos condicionantes históricos e políticos locais, a Agenda 21 de Alta Floresta foi bem sucedida, no sentido de constituir uma parceria entre governo e sociedade.

### 3.4 PARTICIPAÇÃO E SEGMENTOS SOCIAIS

Embora tenha havido participação da sociedade em momentos específicos do processo, cabe aqui a pergunta: Quem era “a sociedade”? Quais os segmentos e grupos representados? A participação contou com todos os segmentos da sociedade? A representação era, de fato, representativa?

O primeiro elemento apontado de forma consensual entre os entrevistados foi a reduzida participação das elites locais no processo. Grandes fazendeiros, madeireiros, grandes comerciantes e a classe alta como um todo pouco participaram do processo.

Um fator explicativo dessa tendência é que havia a percepção de que a Agenda 21 era ligada ao governo federal, devido às logomarcas, e ao modelo de divulgação audiovisual que apresentava a iniciativa. Mais do que ligada ao governo federal, a Agenda 21 era percebida como política do governo Lula. Como a elite local teria posição política de oposição ao governo federal do Partido dos Trabalhadores – PT, os mesmos se negaram a participar.

Ao mesmo tempo, essa identificação com o governo federal foi acentuada pela Operação Curupira, uma ação de caráter repressivo promovida pelo IBAMA e pela Polícia Federal com o objetivo de combater a atividade madeireira ilegal e outras ações ilegais de desmatamento. Essa operação foi desencadeada no mesmo mês de início do processo de Agenda 21 local. Entretanto, a economia local tinha grande vinculação a essas atividades, que gerava emprego e renda para parcela da população.

Esse fato permitiu uma janela de oportunidade para a disseminação de um discurso contrário à Agenda 21, com a suposição que o principal objetivo do processo seria denunciar para o governo federal onde se localizavam os focos de desmatamento. Esse discurso contribuiu para afastar ainda mais a elite local do processo, bem como gerou uma desconfiança da população em geral quanto aos objetivos da Agenda 21, o que, de acordo com a maioria dos entrevistados, teve um efeito negativo no que se refere à participação popular e ao ativismo do Fórum 21.

Outra possibilidade argumentada pelos entrevistados é que a elite política e econômica local não precisaria se “desgastar” com a população, já que as organizações da elite teriam acesso facilitado ao gabinete da prefeitura para reclamar o atendimento de suas reivindicações, não necessitando expor seus interesses e negociar com o restante da população.

A Agenda 21 Local de Alta Floresta teve uma participação calcada no pequeno produtor rural, no assentado, no agricultor familiar, nos moradores de bairros urbanos de menor renda, com a inclusão das ONGs no processo. O resultado disso foi o fortalecimento do poder político de alguns grupos locais, notadamente as ONGs e a Pastoral da Juventude Rural, além do fortalecimento pessoal dos coordenadores da Agenda 21 local.

A valorização do pequeno no processo local é algo digno de nota e alguns estudiosos, como Woolcock (1998), Woolcock & Narayan (2000) e Grootaert (1998) poderiam considerar esse esforço como criador de capital social. Entretanto, embora salutar, percebe-se que a ausência de participação da elite local acabou por gerar um planejamento que

apresentou um conjunto de ações que dependeriam da vontade política da elite para ser implementada, pois é esta elite que representa o poder econômico e o poder político dominante no local.

O resultado disso é que só são implementadas aquelas ações, geralmente pontuais, que não são contrárias aos interesses desse grupo dominante, como é o caso da recuperação de nascentes, que beneficiaria a todos. Ações e políticas que promoveriam mudanças estruturais na realidade, seja no modelo de desenvolvimento vigente, seja no *status quo* local, não têm condições de ser implementadas, devido à força política contrária. Contudo, não há objeção desse grupo a que o planejamento de ações que trariam mudanças estruturais seja afirmado em um documento, já que quaisquer ações concretas dependeriam de seu interesse e aquiescência para ser efetivada.

Assim, não há participação efetiva do grupo dominante no processo, mas o fato da Agenda 21 contar formalmente (no âmbito do discurso) com o apoio dos diversos segmentos locais, faz com que os benefícios de ser politicamente correto atinjam todos os segmentos e organizações municipais, sem distinção. Isso favorece a lógica dos *free-riders* discursivos (ver capítulo I). O fato já explicitado de que os representantes das instituições e organizações locais muitas vezes não são representativos dos segmentos locais, reforça ainda mais essa característica de distância entre o discurso e a prática.

Retomando à idéia de que o foco nas camadas dominadas, sem que haja condicionantes estruturais favoráveis, geraria capital social, conclui-se que a mesma se mostra falaciosa, como já foi demonstrado no capítulo II. Conforme apresentado naquele capítulo, o processo de Alta Floresta não foi capaz de alocar capital social do grupo dominante para o grupo dominado do campo político e social, e esse esforço de articulação entre os dominados não foi capaz de alterar a estrutura de poder existente e nem de fazer prevalecer seus interesses ou atuar como um grupo que promoveria, de forma cabal, o controle social.

Em Alta Floresta existe um histórico de associativismo, mas este sempre foi induzido de cima para baixo e esse fator fez com que o mesmo não tivesse continuidade ao longo do tempo. O PLDS de Alta Floresta (ALTA FLORESTA, 2009: 164) acentua que a maioria das associações locais foi construída principalmente com vistas a obter recursos do governo federal, municipal ou estadual. Para que a comunidade fosse beneficiada, ela precisava estar “organizada” em associações, caso contrário não poderia nem pleitear os recursos disponibilizados. Aquelas entidades que não foram beneficiadas, na sua maioria, não foram

para frente. Outras, mesmo recebendo recurso financeiro, não concluíram os projetos e foram encerradas.

Não está sendo afirmado aqui que o esforço de promoção do capital social por meio da participação dos segmentos dominados seja desaconselhável ou pouco útil. De fato, o fomento do ativismo desses grupos é relevante para que haja uma mudança no modelo de desenvolvimento local. O que é ressaltado aqui é que esse esforço, por si só, é insuficiente para promover uma real mudança do *status quo* local e a promoção de um modelo sustentável de desenvolvimento.

Para que a participação das camadas dominadas possa ter realmente uma mudança na qualidade de vida dessa população, é necessário que haja pré-requisitos estruturais que garantam a igualdade e a eficácia dessa participação, tal como é previsto no referencial da *Governança Suficientemente Boa - GSB*<sup>29</sup> (GRINDLE, 2004, 2007). Desse modo, com foco nas possibilidades do processo histórico, o esforço fundamental de alocar capital social pode ser empregado a contento.

### 3.5 PROJETO *VERSUS* PROCESSO

Nas diretrizes metodológicas da Agenda 21 Local, “é importante que a noção de processo contínuo esteja associada à Agenda 21, que não deve ser entendida como um único acontecimento, documento ou atividade” (MMA, 2006:16). Isso significa que a Agenda 21 é um processo contínuo, não tendo prazos fixos e não estando atrelada a um produto necessário para que haja sua conclusão. A Agenda 21 teria produtos, mas o objetivo principal do processo seria a implementação de ações para a sustentabilidade, sob a condução de um Fórum – ou outra instância representativa – da Agenda 21.

Entretanto, o próprio *passo a passo* da Agenda 21 dá uma ênfase excessiva a um dos diversos produtos do processo, o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável – PLDS. No mesmo documento, coexistem idéias como a citada acima e outras, como: “o Plano Local de

---

<sup>29</sup> Como visto no capítulo III, a GSB reflete uma condição minimamente aceitável de desempenho do governo e da sociedade civil, em que não há características pré-determinadas para que o processo de governança seja efetuado. Cada país ou localidade teria os seus próprios constrangimentos e oportunidades. Para a GSB, é fundamental definir quais características são realmente necessárias, quais são apenas ideais e quais são inviáveis em cada contexto. Após essa definição, é possível elaborar estratégias com foco na promoção das características essenciais e que sejam viáveis em sua implementação, obedecendo a uma hierarquia no tempo e entre prioridades.

Desenvolvimento Sustentável é elemento principal do processo de construção e implementação da Agenda 21 Local” (MMA, 2006: 33).

Essa ambigüidade, presente no MBG da Agenda 21, não foi solucionada no momento em que esta se tornou objeto de financiamento do governo federal e, para que seu fomento fosse possível, foi submetida a uma lógica de projetos e produtos. Ou seja, haveria um início, meio e fim na realização do projeto de construção de Agendas 21 locais, com valores fixos e produtos esperados (parciais e finais) a serem entregues em prazos fixados.

No projeto de financiamento de Alta Floresta, o processo de construção da Agenda 21 teria inicialmente o prazo máximo de execução de 18 meses e teria como produtos esperados (MMA, 2003:14):

- a) Diagnóstico socioambiental da localidade onde se pretende construir a Agenda 21, descrevendo especificamente potencialidades e vulnerabilidades, incluindo as questões de saúde ambiental.
- b) Documento da Agenda 21 Local
- c) Plano Municipal de Intervenção em Áreas Alteradas.

O convênio foi prorrogado e Alta Floresta entregou o seu PLDS ao FNMA em Setembro de 2008. Pretendemos verificar neste estudo como os atores entrevistados e a população local percebem a Agenda 21, enquanto projeto – finalizado na data de entrega do PLDS – ou enquanto processo, não dependente do PLDS e com continuidade após o término do convênio.

A percepção dos entrevistados em Alta Floresta é que, embora deva ser um processo, a Agenda 21 era percebida como apenas mais um projeto. Alguns fatores contribuem para tanto.

Para alguns entrevistados, a concepção atual da Agenda 21 como projeto tem relação com a intermitência e a falha quanto à participação da população em todas as fases do processo. Como foi assinalado mais acima, a maneira pela qual a população participou da Agenda 21 não permitiu o *empoderamento* da mesma. Sem esse *empoderamento* não há uma visão pela sociedade de que o processo continuaria em plena atividade após o término do convênio. Isso é agravado quando a esse fato se alia a descrença generalizada da população em processos participativos.

Entrevistados da sociedade civil organizada e da população em geral começaram a crer que a Agenda 21 não fugiu à lógica de um documento de gaveta e a frustração natural surgiu, já que parcela da população não se deparou, até o momento de realização desta pesquisa, com nenhuma ação da Agenda 21 que fosse **percebida** como um resultado derivado do processo.

É importante ressaltar que, no momento das entrevistas, estava sendo discutido por um grupo composto por representantes da Secretaria de Meio Ambiente, de ONGs e da UNEMAT a conclusão de um plano de ação para recuperação de áreas degradadas, com foco inicial na área da bacia Mariana em Alta Floresta<sup>30</sup>. Esta ação teria relação direta com a Agenda 21, pois estaria incluída no âmbito do Plano de Intervenção de Áreas Alteradas – PIAA, um dos produtos do convênio.

Embora de relevância extrema, essa ação não constitui, por si só, a implementação das ações da Agenda 21 de forma integrada, já que no diagnóstico da localidade foram definidas diversas ações prioritárias nas variadas dimensões que compõem o escopo de um modelo de desenvolvimento sustentável. O Processo de Agenda 21 auxiliou na construção de uma sensibilidade junto a questões de recuperação de Áreas de Proteção Permanente - APPs e nascentes, entre outros pequenos projetos locais, mas a Agenda 21 Local não havia sido capaz de ser implementada por meio de ações sistêmicas e integradas, que modificariam o modelo de desenvolvimento e, conseqüentemente, o *status quo* local.

A despeito dessa ação pontual, a Agenda 21 não era vista como um processo com continuidade garantida, mas como um processo em fase de inatividade. A este momento de inatividade muitas vezes é atribuído ao encerramento do convênio – e por sua vez dos recursos do governo federal – e a entrega do PLDS, que parcela do Fórum via como produto final do convênio. Um exemplo emblemático é a desmobilização do Fórum. Para a maioria dos entrevistados, Agenda 21 não se descolou do convênio, tendo apenas um projeto para a gestão pública e para a população.

Mas como projeto a Agenda 21 foi relativamente bem sucedida. O Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, produto final do projeto, contempla um bom diagnóstico das características locais que é utilizado sobretudo em pesquisas sobre a realidade local, como é o caso deste estudo em si. O problema é que as ações derivadas do diagnóstico não estão sendo substancialmente implementadas, o que mostra que a Agenda 21 de Alta Floresta, pelas características estruturais locais, não conseguiu se descolar da lógica de produtos e projetos.

---

<sup>30</sup> Este pesquisador presenciou, em 14 de Abril de 2009, uma reunião que tratou do aperfeiçoamento e finalização PIAA, bem como teve como pauta as estratégias a serem adotadas para a implementação do PIAA. Os participantes na reunião representavam a Secretária Municipal de Meio Ambiente, A UNEMAT, ONGs locais e representantes da sociedade civil. Diversos participantes eram, também, membros do Fórum 21.

### 3.6 ALTA FLORESTA - CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO

Como dito nas páginas anteriores, o processo de Agenda 21 de Alta Floresta sofreu as limitações estruturais típicas da prática de buscar aplicar um MBG geral a uma realidade específica. Como resume um entrevistado:

O instrumento já nasceu com limitações, então, por essas limitações deixou de se discutir questões estruturantes, não sendo um elemento de transformação. Isso acontece porque é impraticável o poder público fomentar a participação social, sendo que este poder tem interesses mesquinhos e está em profunda aliança com madeireiros e pecuaristas. Esta idéia de concertação, de grandes consensos, não funciona, porque invariavelmente as vozes dos mais poderosos são ouvidas e as vozes dos mais fracos excluídas. Os próprios agricultores familiares são influenciados pelo discurso dos grandes, são sardinhas que pensam como tubarões. Nesses conselhos, pelo histórico de capital social local, legitima-se apenas os interesses dominantes e os conflitos são mascarados. Isso aconteceu com os vários conselhos locais e a Agenda 21 não está fora dessa lógica.

Essa idéia de promoção de consensos entre os diversos grupos sociais com o objetivo de um “pacto” social para a busca de um desenvolvimento local – que está amplamente presente no referencial teórico da Agenda 21 – é criticada por atores como Kapoor (2005: 1209). Para este autor, a idéia da promoção de consensos seria uma fantasia, pois as relações sociais locais são comumente pautadas pelo conflito e pela disputa de poder entre os grupos. Dessa maneira, “a fantasia do consenso” teria o potencial de mascarar as relações de poder locais, reproduzir desigualdades e excluir as vozes dos grupos dominados.

No caso de Alta floresta, a população local não conseguiu se *empoderar* e se tornar um real protagonista do processo, mas isso não se deve a uma falha interna nos procedimentos do MBG da Agenda 21 e nem a uma condução errônea do processo. De fato, o que fez com que houvesse a distância entre o tipo ideal esperado e a prática, foi a ausência de condições históricas, políticas, econômicas, culturais e institucionais que deveriam anteceder esta proposta avançada, mas descontextualizada, de democracia participativa.

Ao procurar implementar “de cima para baixo” um modelo de democracia participativa, que tem como elemento central a orientação “de baixo para cima” (BURSZTYN, 2009), fez-se com que o processo local não atingisse o ideal do MBG. E nem poderia, porque as condições locais não o permitiriam.

Contudo, houve tentativas de fomento da participação da população, com foco nos dominados do campo social e procurando fortalecer as bases e as articulações entre os setores da sociedade, bem como na promoção de uma sensibilização da sociedade para questões pontuais que não ferem interesses consolidados, como a recuperação de nascentes. Essas tentativas podem gerar frutos no decorrer do processo histórico, pois como diz um entrevistado, “um projeto por si só não muda a realidade, com a Agenda 21 é a mesma coisa. Mas a Agenda 21 funcionou como uma introdução a essa mudança”.

Mas enquanto não existem condições estruturais específicas e enquanto os projetos e processos que visam melhorar as condições de vida das populações locais não focarem os pré-requisitos necessários para que ocorra a mudança, conforme exposto no referencial da GSB, o processo continuará apresentando uma diferença entre o real e o imaginado e pode se constituir como um discurso propício à ação dos *free-riders* discursivos.

Em Alta Floresta, alguns entrevistados forneceram exemplos da utilização desse discurso. De acordo com um ator local,

A Agenda 21 se transformou em um marketing, pega bem usar o discurso. Isso é perigoso, não há implementação. Entrega-se oficialmente o documento e acaba-se o Fórum. Tem que ter acompanhamento e não há. A Agenda 21 virou marketing e só serve como fonte de citações para fazer projetos.

Sendo assim percebe-se como o discurso da boa governança é utilizado por alguns atores locais e a lógica dos *free-riders* discursivos ainda permanece atuante.

#### 4. MARCELÂNDIA

O município de Marcelândia, criado em 1986, está situado no norte de Mato Grosso, na Microrregião 524 - Sinop/Norte Matogrossense e também faz parte dos 16 municípios que compõem o território Portal da Amazônia. O Município possuía, em 2008, cerca de 14.000 habitantes, espalhados por um território de 13.074 km<sup>2</sup> (MARCELÂNDIA, 2008). Além da sede, que congrega 8.000 habitantes, Marcelândia possui em seu território o distrito de Analândia, com 2.600 habitantes. Os demais habitantes estão espalhados em assentamentos e demais áreas rurais.

Assim como Alta Floresta, o município surgiu de um projeto privado de colonização (colonizadora Maiká), que atraiu migrantes oriundos principalmente do sul do Brasil, com o

objetivo de se instalar em projetos agrícolas. Da mesma maneira que a maioria dos municípios da região, o modelo inicial de agricultura fracassou, levando a população a procurar outras fontes de renda (no caso de Marcelândia, a extração da madeira).

Situado no bioma amazônico, o município faz parte da área de influência da BR-163 e é mencionado na lista dos 43 municípios que mais desmatam (MMA, 2009). A matriz econômica do município tem predominância da atividade madeireira, que foi a responsável pelo crescimento populacional e pelo auge da economia municipal. Em 2005, havia no município 79 indústrias, entre serrarias e laminadoras, sendo que, em sua maioria, a madeira é comercializada em forma de tábuas, caibros e toras (MARCELÂNDIA, 2008).

As operações de repressão da exploração madeireira ilegal, que ganharam força a partir de 2006, levaram o município subitamente a um período de estagnação econômica, já que grande parte da sua população vivia diretamente da atividade madeireira e diversas madeiras foram fechadas nas operações. Esta estagnação é tão grave que houve um decréscimo populacional no município a partir da data de intensificação da fiscalização, tendo em vista a dependência econômica do município em relação à atividade e à falta de alternativas disponíveis à população local.

Com o declínio das madeiras, o município começa a dar os primeiros passos em direção à atividade pecuária, em áreas que antes foram desmatadas, muitas vezes ilegalmente. As propriedades rurais de Marcelândia são consideradas, em parte substantiva, ilegais pelos governos federal e estadual, sendo que conflitos fundiários são frequentes. A agricultura é incipiente e de baixa produtividade, carecendo de assistência técnica em todos os níveis. Exceção feita aos grandes latifundiários, que exploram a pecuária em propriedades no interior do município, em terras muitas vezes ilegais. Segundo entrevistas feitas no local, a maioria desses latifundiários não reside no município, mas sim em grandes centros urbanos como Cuiabá e São Paulo.

O trabalho de campo realizado em Marcelândia entre os dias 17 à 21/04/2009, constou de conversas informais com cerca de 50 pessoas nas ruas do município e de entrevistas semi-estruturadas, que envolveram 10 representantes dos segmentos sociais locais, em grande parte membros do Fórum da Agenda 21. Os entrevistados foram: 1 representante da Secretaria de Planejamento e coordenadora da Agenda 21; o coordenador do Fórum da Agenda 21 Local; 1 representante da Secretaria de Saúde e coordenadora financeira do projeto; 1 representante da Secretária de Meio Ambiente; 1 representante do setor madeireiro e do Lyons Clube; a

diretora geral de escolas; 1 professor e diretor de escola municipal; 1 técnico agrícola, que trabalhou no diagnóstico para a Agenda 21; 1 representante da associação dos feirantes de Marcelândia e radialista local; 1 consultor contratado para auxiliar do desenvolvimento da metodologia e sistematizar o documento da Agenda 21 (entrevista concedida em Brasília, local de trabalho do consultor, em 2009).

#### 4.1 A AGENDA 21 DE MARCELÂNDIA

O processo de Agenda 21 de Marcelândia foi financiado pelo MMA, via FNMA, por meio do edital nº 03/2005 (Apoio ao fortalecimento do planejamento, ordenamento e gestão ambiental e territorial dos municípios localizados na área de influência da rodovia BR – 163/trecho Cuiabá – Santarém). O Convênio de Marcelândia previa a construção da Agenda 21 local, que tinha como produto-fim o PLDS. O Convênio também previa a elaboração de um Plano Diretor Participativo e a estruturação de um Sistema de Informações Territoriais.

O convênio foi assinado em 2005 e as atividades foram iniciadas em 2006. A metodologia adotada na Agenda 21 de Marcelândia “segue o *passo a passo* da Agenda 21 Local, produzido pelo Ministério do Meio Ambiente, mas com algumas peculiaridades próprias do contexto local e alguns desenvolvimentos metodológicos” (MARCELÂNDIA, 2008: 19).

Estes desenvolvimentos metodológicos têm ligação com a própria construção do PLDS, em que as ações são classificadas como cruciais ou não para o município, conforme haja uma maior interdependência de cada ação com relação as outras ações, em que o grau de interdependência é definido por uma complexa matriz de ações. Esse trabalho foi desenvolvido por um consultor contratado e tem como base orientações metodológicas para o desenvolvimento local desenvolvidas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL/ONU (MARCELÂNDIA, 2008).

Cabe mencionar aqui uma característica da Agenda 21 de Marcelândia, que é comum a diversos outros processos da Agenda 21 na Amazônia Legal financiados pelo MMA: a contratação de *consultores*<sup>31</sup> (que na maioria das vezes não residem no município) para

---

<sup>31</sup> A categoria social denominada neste trabalho de *consultores* contempla tanto pessoas físicas quanto empresas de consultoria à projetos locais, bem como algumas Organizações Não Governamentais que executam projetos financiados por agências nacionais e internacionais de financiamento.

executar diversas partes do projeto de construção da Agenda 21 local. Essa contratação é feita por meio dos recursos do convênio e visa contribuir com a realização de tarefas para qual a sociedade local não encontra capacidade técnica instalada ou, em outras palavras, visa adequar as atividades e produtos àquilo que é esperado nas regras do convênio e do MBG. Esse ponto relacionado aos *consultores* será desenvolvido adiante.

O processo de Agenda 21 de Marcelândia iniciou-se, de forma similar à maioria dos processos de Agenda 21 na Amazônia legal, por meio de eventos de mobilização e sensibilização da população para o processo. O Fórum da Agenda 21 local, criado em maio de 2006, foi constituído por 40 membros.

Contudo, o Fórum não foi significativamente participativo no processo e a Prefeitura, que convocava as reuniões do fórum, não conseguia fazê-lo sempre que necessário, seja pelo grande contingente de pessoas, seja por impossibilidades estruturais locais que serão discutidas adiante.

Para contornar tal limitação, foi instituída a Comissão Articuladora do Programa – CAP, que era composta pelos membros mais efetivos do Fórum, para dar maior agilidade (e evitar conflitos) na realização das atividades da Agenda 21.

No decorrer do processo, foram feitas diversas reuniões de diagnóstico (levantamento de problemas e apontamento de soluções) nas localidades do município, sempre coordenadas pelo CAP. Também foram desenvolvidos diversos diagnósticos técnicos locais, todos eles realizados por *consultores* contratados. Entre eles podemos citar (MARCELÂNDIA, 2008): diagnósticos dos aspectos florestais; diagnóstico turístico; diagnóstico do setor produtivo rural; levantamentos preliminares para o Plano Diretor Participativo.

As informações levantadas nos diagnósticos técnicos e com a população foram sistematizadas também por *consultores* e os mesmos deram versão final ao PLDS e ao Plano Diretor de Marcelândia. O PLDS teve sua versão final entregue em dezembro de 2008.

No momento da pesquisa (abril de 2009) o PLDS ainda não tinha sido apresentado à população e o Fórum estava desmobilizado, encontrando-se o processo em estado de dormência. A Agenda 21 estava sendo implementada por meio de projetos e ações pontuais que surgiram no período de construção da Agenda 21, tais como projetos de recuperação de nascentes, viveiro de mudas, ações de combate a queimadas, entre outros.

## 4.2 O CONFLITO

A Agenda 21 de Marcelândia tem uma característica peculiar: desde o início ela foi tratada como programa prioritário da prefeitura municipal. Este fator teve conseqüências diversas, no que se refere às oportunidades e obstáculos da Agenda 21 local.

Em primeiro lugar, a identificação da Agenda 21 com o grupo político que controla o governo municipal fez com que os grupos de oposição ao governo não participassem do processo e mais, se tornassem adversários do mesmo, aprofundando a divisão política e o conflito entre grupos políticos no município.

O município de Marcelândia, assim como ocorre com outros municípios da região, apresenta uma profunda divisão política entre grupos locais. Neste caso específico, há disputas entre o grupo que controla a prefeitura desde 2004 até o momento de realização da pesquisa, em 2009 (o prefeito foi reeleito na eleição municipal de 2008) e o grupo de oposição, marcado pela proximidade com a empresa colonizadora do município.

A Agenda 21 já nasceu no meio desse conflito, que foi agravado e não solucionado pelo seu processo de construção. Essa característica, típica não do MBG da Agenda 21 mas das peculiaridades locais, é raiz explicativa da trajetória do processo. Na verdade, a própria eficácia da participação foi afetada pelas relações de poder e pelo jogo político em Marcelândia. Como afirma Eversole (2003: 791), “nós temos, entretanto, promovido muito tardiamente o entendimento das relações de poder que afetam a participação na prática”.

## 4.3 UMA POLÍTICA DO GOVERNO MUNICIPAL

O convênio de Marcelândia foi firmado com a prefeitura municipal, que deveria descentralizar atividades decisórias para a sociedade, em uma parceria entre governo e sociedade, conforme o *passo a passo da Agenda 21 Local* (MMA, 2006).

Contudo, a prefeitura não conseguiu realizar esse ideal e a população local, conforme percebido nas entrevistas e conversas efetuadas, ainda percebe a Agenda 21 como um projeto ligado ao governo municipal e mais, não só ao governo local, mas ao prefeito em exercício e ao seu grupo de apoio político. Diversas razões são explicativas dessa tendência.

Em primeiro lugar, a Agenda 21 foi considerada programa prioritário pelo prefeito e equipe, o que envolveu secretários e servidores de boa parte da estrutura do governo

municipal. Isso ocorre porque o projeto de construção da Agenda 21 foi coordenado pela Secretária de Planejamento e a Agenda 21 foi vista como uma alternativa de planejamento para o município, com vistas a alterar sua matriz produtiva, após a abrupta estagnação econômica provocada pelas operações de repressão às atividades de extração de madeira ilegal que ganharam força a partir de 2006.

A centralidade que a Agenda 21 teve na administração municipal fez com que o processo fosse alvo prioritário do grupo político de oposição. Este, aproveitando que a Agenda 21 tratava de questões ambientais e favorecido pela simultaneidade das atividades da Agenda 21 e da intensificação da fiscalização promovida pela Polícia Federal, IBAMA e SEMA-MT, difundiu o discurso de que a Agenda 21 era responsável pelo aumento da fiscalização. Segundo seus detratores, a Agenda 21 agia como um agente espião dos governos federais e estaduais no município, com a finalidade de acabar com a atividade madeireira, da qual a maioria da população marcelandense dependia.

Esse discurso teve rápido efeito na percepção da população sobre o processo da Agenda 21. A falta estrutural de condições para a entrada no processo participativo, como a falta de acesso à informação, a falta de apropriação da população de instrumentos democráticos e o déficit educacional, entre outros fatores listados nos capítulos II, III e IV, acarretou uma confusão conceitual sobre o que seria Agenda 21. Essa confusão gerou um movimento contrário, de parte da população, com relação à Agenda 21, enquanto que a outra parcela apoiava o processo, principalmente aqueles que eram base de apoio do governo municipal.

A Agenda 21 sofreu um revés enquanto processo nessas operações. Os membros do Fórum e do CAP não fugiam ao padrão do município e tinham atividades ligadas à extração de madeira e à pecuária que, em alguns casos, extrapolam o limite da legalidade. Membros do Fórum da Agenda 21 local foram presos e/ou multados pelos órgãos fiscalizadores, o que gerou uma onda de descrédito com relação à Agenda 21 em Marcelândia, muitas vezes por parte de indivíduos e grupos que eram ativos no processo. Neste contexto, estes indivíduos e grupos afetados retiravam seu apoio ao processo.

Ressalta-se que existe um discurso proveniente do grupo de apoio da Agenda 21 de que muitas vezes essas prisões e multas pelo IBAMA/PF foram vistas como ilegais, em

função de: erros na qualificação de áreas que antes não seriam florestas, mas juquiras<sup>32</sup>; suposta confusão entre o desmatamento e uma onda de queimadas que assolou o município; e pela suposição de que os agentes públicos teriam efetuado as prisões e multas de forma arbitrária.

De qualquer forma percebe-se que o processo de Agenda 21 não conseguiu se descolar da prefeitura e de seu grupo político de apoio, ficando, conseqüentemente, profundamente ligado às mazelas do jogo da cultura política local.

A hipótese de que a Agenda 21 é um processo de um grupo é ratificada pela maioria dos entrevistados, inclusive por aqueles que pertencem ao grupo de apoio, ao afirmarem que a oposição pouco participou e que o processo da Agenda 21 e todas suas conquistas seriam perdidos no momento em que este grupo político não mais estiver no controle do governo municipal.

#### 4.4 A PARTICIPAÇÃO DOS SEGMENTOS SOCIAIS

Para analisar como se deu a participação dos diversos segmentos sociais no processo, convém dividi-la em três períodos históricos: a fase anterior à intensificação da fiscalização do governo federal, o período que compreende a ação intensiva da fiscalização e o momento posterior a esta, até o início de 2009.

No início do processo de construção da sua Agenda 21, Marcelândia começa a sofrer os efeitos do modelo de desenvolvimento predatório, com as primeiras operações atingindo o município e com a redução da atividade madeireira no município, que levou a uma forte estagnação econômica. Nesse contexto, começa o processo de Agenda 21, com o protagonismo da então Secretária de Planejamento Municipal. Os diversos setores da sociedade (excluindo o grupo de oposição política) viam na Agenda 21 uma esperança de regularizar suas atividades e adequá-las às exigências da nova conjuntura econômica. A regularização da atividade madeireira e a regularização fundiária foram bandeiras utilizadas pelos coordenadores do processo para mobilizar os segmentos locais.

---

<sup>32</sup> Segundo a população local, juquirá é o nome popular dado à áreas que foram desmatadas por corte seletivo de árvores de valor econômico e posteriormente abandonadas. Essas áreas abandonadas, com o passar do tempo, voltavam a ser preenchidas por cobertura vegetal, mas com espécies diferentes das anteriormente retiradas.

Neste momento as diversas representações sociais, inclusive parcela substantiva dos madeireiros da região, participaram do processo. Contudo, a Agenda 21 não trouxe resultados imediatos para a resolução dos problemas citados. A idéia de um planejamento de longo prazo fugia às características esperadas por parcela dos participantes, que buscavam soluções imediatas para reverter o quadro de estagnação social e econômica que se avolumava. Simultaneamente, o fato de existir um processo de Agenda 21 no município não reduziu a intensidade das operações de fiscalização que, como já dito, atingiu também indivíduos que eram ativos no processo.

Esta conjuntura oportunizou o fortalecimento de um discurso contrário ao processo e diversos setores – notadamente os madeireiros – se afastaram e, em alguns casos, começaram a reproduzir o discurso contrário à Agenda 21.

Uma exclusão é digna de nota: a ausência da participação dos grandes latifundiários, que muitas vezes não residem no município e que não são atingidos pelo jogo político local, tendo seus próprios meios de legitimação (que incluem a proteção de suas terras por “pistoleiros” contratados) para manter a atividade pecuária extensiva em grandes áreas, muitas vezes irregulares.

No entanto, a Agenda 21 teve um forte ponto de apoio nas escolas locais, entre professores e diretores, que por vezes envolveram alunos e comunidade escolar em atividades da Agenda 21. Da mesma forma, houve uma maior aceitação da Agenda 21 entre os pequenos agricultores e assentados no município, que viam na Agenda uma possibilidade de expressar suas angústias e problemas imediatos.

Dessa maneira, percebe-se que aqueles que seriam a elite econômica da população não participaram em peso do processo. Ressalva deve ser feita à participação dos madeireiros no início do processo, mas que se afastaram após a intensificação da fiscalização. Já a camada mais pobre da população participou, mas de modo incompleto, como será visto adiante.

Cabe ressaltar, por último, que não se percebe na localidade um fortalecimento sociopolítico duradouro de grupos sociais havendo, conseqüentemente, uma impossibilidade de alocação de capital social para os grupos menos favorecidos. Embora a Agenda 21 de Marcelândia tenha fomentado em um primeiro momento o ativismo das associações e sindicatos locais, esse ativismo não se manteve ao longo do tempo, tendo seu apogeu no momento em que as atividades de reuniões e diagnósticos eram promovidas, com a participação dos grupos com menor poder social, político e econômico.

No entanto, houve um significativo fortalecimento político do grupo do CAP e dos coordenadores da Agenda 21 local, principalmente no que se refere a articulação com atores externos ao município, o que resultou muitas vezes em parcerias para ações da Agenda 21. A Agenda 21 Marcelandense é vista por muitos atores externos ao município como um processo exemplar de Agenda 21 na região, o que trouxe oportunidades para que os coordenadores do processo proferissem diversas palestras sobre suas experiências em eventos realizados na região. Isto fez com que surgissem parcerias, principalmente com ONGs que atuam no Portal da Amazônia, que permitiram a realização de diversas ações, ainda que pontuais, no município.

Esse fortalecimento de um grupo que já se constituía em elite local é exemplo da “tendência à elitização da participação” (TATAGIBA, 2005 *apud* OLIVAL *et al.*, 2008), que promove vozes e valores daqueles que são mais articulados e facilmente acessíveis na comunidade (HAYWARD *et al.*, 2004). Além disso, o fortalecimento do grupo do CAP, sem que tenha havido um fortalecimento dos grupos menos favorecidos, implica afirmar que a Agenda 21 não acarretou mudanças no *status quo* local.

#### 4.5 DIVERSAS AÇÕES PONTUAIS

O *passo a passo* da Agenda 21 local acentua que seu objetivo é “transformar a realidade local no cenário desejado por todos, fortalecendo a participação, a cidadania ativa e consolidando a formação de cidades sustentáveis” (MMA, 2006: 13).

Nesse contexto, a implementação da Agenda 21 pressupõe a realização de diversas ações e atividades de forma integrada, pois só assim as dimensões da sustentabilidade seriam alcançadas (MMA, 2004). O objetivo maior é a mudança do modelo de desenvolvimento, para um modelo pautado pelos princípios da sustentabilidade.

A Agenda 21 de Marcelândia, assim como os outros processos estudados, não lograram êxito no que se refere à mudança no modelo de desenvolvimento. Essa afirmação é válida, quando se constata: que o índice de desmatamento continua sendo alto no município; que a população – por motivos históricos e estruturais – não se *empoderou* do processo e não teve uma participação contínua; que a Agenda 21 teve características de um projeto de um grupo político e, como tal, exacerbou divisões políticas e foi utilizada no jogo político local; que a atividade madeireira ilegal e conflitos fundiários ainda são frequentes; entre outros.

Para que tais mudanças possam realmente acontecer, é preciso respeitar o momento histórico atual e pensar em uma mudança gradual, onde os projetos e atividades não visem contemplar simultaneamente todos os critérios de boa governança contidos no MBG, mas sejam focados em ações possíveis de acordo com o contexto histórico e com as características peculiares do local (GRINDLE, 2004, 2007; TENDLER, 1998). Contudo, mesmo que a desejada mudança no modelo de desenvolvimento do município não tenha ocorrido, o processo de Agenda 21 de Marcelândia é profícuo em ações pontuais<sup>33</sup>.

Em Marcelândia, pequenos projetos, como atividades de coleta de sementes de espécies nativas na escola, implantação de viveiros de mudas, ações de combate à queimadas, formação de agentes ambientais locais e projetos de recuperação de nascentes, são exemplos de projetos de pequena escala que foram realizados a partir da Agenda 21. As parcerias com ONGs mencionadas anteriormente também permitiram ações pontuais, como pilotos de reflorestamento e a elaboração de uma proposta de Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE Municipal. Outro exemplo pontual é o fortalecimento ou criação de associações e cooperativas locais, mas que – por características estruturais – não conseguiram se manter ativas.

Esses exemplos de ações pontuais derivadas da Agenda 21 em Marcelândia (que também ocorrem, em menor escala, em Alta Floresta) demonstram que aquele processo, enquanto política, pode promover resultados positivos que podem gerar frutos maiores ao longo do tempo. O que se argumenta aqui é que a busca do atendimento simultâneo e integrado de critérios da boa governança não é possível nas realidades estudadas e a idéia de “mudança do modelo de desenvolvimento” é mais utilizado como discurso politicamente correto do que enquanto ações concretas. Essas características fazem com que o discurso seja facilmente apropriado e utilizado por *free-riders* discursivos (ver capítulo I).

Vale ressaltar alguns motivos para que a Agenda 21 de Marcelândia apresente diversos projetos e atividades pontuais, mesmo que o modelo de desenvolvimento do município e que o *status quo* local não tenham sido significativamente alterado.

---

<sup>33</sup> Considera-se ações pontuais aquelas atividades ou projetos que não mudam a matriz de desenvolvimento local, seja por sua pequena escala de abrangência, por sua limitação em termos de continuidade ao longo do tempo ou pela falta de integração entre as ações, mas que mesmo assim podem dar início ao estabelecimento de práticas sustentáveis. As ações pontuais têm o potencial de “plantar sementes” para o desenvolvimento sustentável.

Em primeiro lugar, a apropriação do processo por um grupo político detentor da máquina pública municipal favoreceu a implementação de ações, já que a prefeitura dispunha dos meios e dos recursos para a execução. Em segundo lugar, a transferência das decisões do Fórum e da população para o CAP permitiu celeridade e, utilizando os meios locais e as parcerias, diversas ações foram implementadas.

Embora essas peculiaridades locais tenham permitido a realização de tais ações, elas geraram problemas no que concerne à participação, ao *empoderamento* e ao controle social da população. Como dito pelos entrevistados, o CAP fez com que as ações da Agenda 21 ocorressem de forma mais rápida, mas distanciou o processo do acompanhamento e do controle da população local.

Sendo assim, as próprias características que permitiram a realização das ações contribuíram para o caráter de pontualidade das mesmas e pelas limitações relativas à possibilidade de mudança do modelo de desenvolvimento, pois nesse caso específico, as ações do CAP não procuraram trabalhar a partir das limitações da cultura política e de participação local, mas procuraram contorná-las e, assim, o monopólio decisório continuou centrado nas elites políticas locais que possuem mais condições de participar, como visto anteriormente.

#### 4.6 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A forma pela qual ocorreu a participação da população de Marcelândia na Agenda 21 tem diversas características em comum com Alta Floresta. Tais características são típicas da região norte do Mato Grosso.

Em primeiro lugar, a participação nas reuniões de diagnóstico não era plena, carecia de pré-requisitos estruturais. A população apontava suas necessidades imediatas, sem que fosse capaz de apontar soluções para tais problemas e as soluções para tais necessidades eram percebidas sempre como responsabilidade do governo. A já mencionada “lista de compras” se repete em Marcelândia.

Em segundo lugar, aponta-se o caráter de novidade da participação. No início a quantidade de pessoas nas atividades era razoavelmente alta, devido ao caráter de novidade do processo. Isto ocorria porque havia a esperança que a Agenda 21 fosse trazer soluções para

problemas imediatos. A não resolução dos problemas imediatos gerou certo desinteresse pela sociedade local, que começou a participar cada vez menos.

Esse fenômeno é de certa forma compreensível. Em primeiro lugar não existe uma cultura de participação e de acompanhamento entre a população, o que por si só fornece as bases para a intermitência da participação. Além do mais, a não resolução de problemas imediatos certamente não oferece incentivos para essa continuidade, já que são as necessidades básicas os principais déficits de parte da população.

Entre a parcela da população que não tem no atendimento das demandas imediatas sua principal preocupação (como é o caso dos madeireiros e dos médios proprietários), a não redução da fiscalização por parte dos órgãos responsáveis e a continuidade da problemática relacionada à questão da regulamentação fundiária também contribuem para essa não constância da participação ao longo do tempo.

Vale ressaltar que, ao menos em um primeiro momento, a Agenda 21 não conseguiu alterar o modelo de ocupação do território e de uso do solo no município. As atividades da Agenda 21 iniciaram-se em 2006 e, posteriormente, Marcelândia continuou sendo considerado um dos municípios que mais desmataram no país, como oficializado nas listas do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2008, 2009).

Além disso, a participação em Marcelândia tinha um caráter consultivo (e não deliberativo), ou seja, se limitava aos momentos em que ela era convidada pelo poder público, o que ocorria notadamente nas fases de oficinas de diagnóstico e em eventos situados na fase inicial do processo. A população era consultada quanto aos problemas locais, emitia sua opinião, mas não acompanhava a sequência do processo.

O que foi discutido até o momento corrobora uma impressão que a maior parte dos atores entrevistados possui: que não está havendo cobrança e não vai haver cobrança e acompanhamento do processo da Agenda 21 local pela população como um todo. O processo está inativo e as pessoas não percebem a continuidade das ações. Mais que isso, muitas vezes as ações pontuais descritas anteriormente não são relacionadas com a Agenda 21. Este fator é mais acentuado entre a população em geral, e menos freqüente entre os membros do CAP.

Esses obstáculos estruturais contribuíram para que a Agenda 21 fosse percebida como mais um projeto de governo que não daria resultados e não teria continuidade ao longo do tempo. O PLDS de Marcelândia foi finalizado em Dezembro/2008 e no momento desta pesquisa (abril de 2009), não era possível precisar se haveria continuidade ou não do

processo. Algumas ações pontuais continuavam ocorrendo e havia a tentativa do CAP em remobilizar o Fórum e a população local.

A lógica de produtos dominante no MBG de um projeto financiado pelo MMA, por meio de um convênio, age como obstáculo na continuidade do processo após a entrega do PLDS, produto final do projeto. A lógica de produtos e projetos (ver capítulo V) muitas vezes impede que o processo tenha continuidade e assuma um papel central no meio local, pois como diz um entrevistado,

Existe uma preocupação em como fazer continuar. O produto (PLDS) absorve os esforços e há um desestímulo após sua conclusão. A Agenda 21 está hoje como produto, nós a vimos até agora como um projeto. Estamos tentando mudar isso, remobilizar, mas no momento a população ainda vê como um projeto.

#### 4.7 CONSULTORES E MBG

Os processos de Agenda 21 – e outras políticas públicas em nível local – na Amazônia legal sofrem de um problema crônico: a falta de mão-de-obra qualificada para empreender atividades que sigam o modelo de democracia participativa e de boa governança presente no MBG. Muitas vezes não há capacidade técnica local para seguir as metodologias previstas na construção da Agenda 21 e muito menos capacidade para transformar o resultado da participação da população em um PLDS com metas, prazos, tempo de execução, atores responsáveis, entre outros elementos que caracterizam o modelo de planejamento vigente na lógica de produtos e projetos, típica do MBG.

A solução encontrada para que os produtos finais atendam às características do MBG e sejam considerados satisfatórios pelo agente financiador é a contratação de *consultores* especializados em executar esse tipo de projeto. Em muitos casos, tais *consultores* estão presentes desde o momento de elaboração do projeto para a obtenção do financiamento e seguem atuando no decorrer da execução do projeto, contratados com recursos do financiamento.

Na maioria das vezes, esses *consultores* não residem nos municípios em que os projetos são executados e são especializados em prestar assistência para diversos projetos em diversas cidades amazônicas. Tais pessoas possuem conhecimento dos elementos do MBG e dos procedimentos que são considerados necessários na realização das atividades previstas no

projeto. Assim, estes atores são capazes de compreender e seguir o MBG, realizando os procedimentos considerados necessários e auxiliando na apresentação de produtos que tenham condições de serem aprovados pelos financiadores. São, na prática, um misto de assessores e facilitadores do processo de construção das Agendas 21 locais, mas são também uma espécie de corretores da captação dos recursos, de cuja operação recebem uma espécie de comissão.

É claro que, por vezes, os *consultores* seguem aquilo que foi estabelecido pelo projeto, pelo plano de trabalho<sup>34</sup>, pelo convênio e/ou pelo agente financiador, independente das peculiaridades locais e dos obstáculos estruturais existentes nas realidades específicas. Na eventual impossibilidade de se realizar projetos conforme seria o ideal do MBG devido a obstáculos locais, bem como para que os produtos atendam os critérios da boa governança e, assim, cumpram as metas e prazos pactuados com o agente financiador, existe a possibilidade de que haja o uso discursivo de termos politicamente corretos que podem não refletir os obstáculos locais e nem as imperfeições do processo.

Sendo assim, é possível que produtos constem que tenha havido a participação de toda a sociedade mesmo que na prática essa participação sofra as restrições estruturais mencionadas ao longo desta pesquisa. É possível que existam casos em que a Agenda 21 seja proclamada como uma parceria harmônica e consensual entre os diversos setores da sociedade e, na prática, o processo seja controlado por grupos específicos e marcado por conflitos. Estes exemplos são ilustrativos do *modus operandi* de atores que são *free-riders* discursivos em potencial.

Em Marcelândia, diversos *consultores* foram contratados para a execução do projeto, como mencionado anteriormente. Não há como afirmar aqui que a dinâmica do *free-rider discursivo* foi a principal característica do processo de Marcelândia. Para que essa afirmação fosse possível a pesquisa teria que ser realizada no momento em que o projeto de construção da Agenda 21 local, via convênio com o FNMA, estivesse em vigor, e no momento da realização das atividades previstas no convênio. Ademais, os resultados e as ações pontuais

---

<sup>34</sup> O plano de trabalho é uma matriz que indica as atividades a serem realizadas no projeto e seus respectivos custos de execução. As ações que estão no plano de trabalho, no instrumento de repasse intitulado convênio, são o resultado das ações previstas no projeto apresentado ao financiador e tem por obrigação atender a condicionais explicitas no edital de fomento.

geradas pelo processo permitem inferir que o processo foi bastante além de um projeto pró-forma, trazendo resultados concretos, ainda que de limitado alcance, para a população.

Contudo, a lógica de projetos e produtos ainda impera, e no produto final do convênio, o PLDS, não são mencionados os obstáculos locais identificados nesta pesquisa e muitas vezes contradizem os dados coletados por este pesquisador. Um exemplo disso é identificado no PLDS, que assegura:

**O Fórum é a instância participativa que tem acompanhado desde o início do processo a elaboração deste plano. Sua participação foi fundamental para o sucesso da participação popular, que se destacou na apresentação de demandas e necessidades sociais, econômicas e ambientais. Além disso, sua participação irá se estender ao gerenciamento e monitoramento durante a implementação das ações da Agenda 21 Local (MARCELÂNDIA, 2008: 20, grifos do autor).**

Não se afirma aqui que houve manipulação de informações para que se ocultassem as falhas do processo, já que essas falhas são afirmadas mesmo por aqueles que coordenaram o processo. Na verdade o que se percebe é a lógica do MBG em ação, já que esta lógica exige que, para que o agente conveniente cumpra suas obrigações com o financiador, o produto apresentado atenda as especificações e procedimentos exigidos no instrumento de repasse de recursos, que estão baseados nos critérios da boa governança.

Assim, a lógica do *free-rider discursivo* afeta a todos. Afeta aqueles que cumprem os procedimentos necessários acordados em um plano de trabalho, mesmo percebendo que existem imperfeições ligadas às condições sociais, políticas, econômicas e ambientais locais; afeta o consultor que, para adequar os produtos ao que é esperado pelo financiador, obscurece e/ou mascara as falhas estruturais locais no momento da construção de produtos e relatórios; afeta o financiador, que mesmo percebendo que tais falhas existem, considera que o produto atende às especificações e, com o término do projeto, inicia um novo ciclo de projetos.

Dessa forma, as contradições locais são obscurecidas e os projetos não são capazes de alterar o modelo de desenvolvimento local para um modelo de desenvolvimento sustentável e as falhas estruturais se reproduzem ao longo do tempo, em um modelo que Bursztyn (2009) denominou de *governança viciosa*. Para este autor, governança viciosa seria aquela em que “vários dos atributos da boa governança são formalmente inscritos em ações de interesse público, mas sua prática revela desvirtuamentos”.

#### 4.8 MARCELÂNDIA - CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO

Conclui-se que a participação da população marcelandense na Agenda 21 foi pontual e intermitente, bem como sofre de obstáculos estruturais, tais como falta de informação; não representatividade dos representantes; descrédito da população; esvaziamento do Fórum e redução da participação popular ao longo do tempo, à medida em que a Agenda 21 não resolvia os problemas imediatos.

Também foi constatado que a Agenda 21 não conseguiu constituir um processo de parceria entre governo e sociedade, marcado pelo consenso entre todos os segmentos sociais com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável, conforme preconiza às diretrizes da Agenda 21.

Pelo contrário, o processo foi conduzido com forte presença do governo municipal e de *consultores* contratados. A condução pela prefeitura, além de não contribuir para o *empoderamento* da população, acirrou o conflito entre grupos políticos locais. A Agenda 21 é instrumento político e é um elemento imbricado às disputas de poder na região.

Contudo, a Agenda 21 marcelandense conseguiu promover diversas ações pontuais no município, que trouxeram benefícios para a população. Essa característica torna possível conjecturar que a Agenda 21 local pode ter plantado uma semente que pode germinar, caso o contexto histórico de longo prazo seja favorável. Até o momento de realização deste estudo, entretanto, a Agenda 21 ainda era percebida como um projeto cujo objetivo era construir um PLDS e que terminaria juntamente com o convênio e com a entrega do produto final.

A Agenda 21 não foi capaz de alterar o modelo de desenvolvimento local. O modelo de produção vigente continua promovendo o desmatamento. As mudanças nas relações sociais ainda são tímidas. O fomento da organização social local – esforço que poderia contribuir para a geração de capital social – não teve permanência ao longo do tempo. Da mesma maneira, as ações que teriam o potencial de alterar o modelo de desenvolvimento local não tiveram prosseguimento, já que a Agenda 21 não conseguiu se descolar do jogo político, que é pano de fundo de todo o processo.

## 5. SORRISO

O município de Sorriso está situado às margens da rodovia BR-163, na mesorregião do norte do Mato Grosso, em uma área considerada bioma de transição entre Amazônia e Cerrado. Possui uma população de cerca de 56.000 habitantes, numa área de 9.346 km<sup>2</sup> (IBGE, 2007).

Como os outros municípios estudados, a ocupação da região, que data do final da década de 1970, se deu por meio de uma empresa privada de colonização (Colonizadora Feliz), cujos primeiros migrantes eram de origem sulista. Sorriso foi elevado à categoria de município em 1986.

No período em que ocorreu a emancipação de Sorriso como município, também se deu o asfaltamento da BR-163 no trecho de Sorriso à Cuiabá, o que facilitou o escoamento da produção agrícola local. Simultaneamente, teve curso uma pequena revolução agrícola local, em que a correção do solo permitiu ganhos de produtividade na agricultura, especialmente com relação à produção de grãos.

Essa combinação de fatores foi de tal sorte que a produção atingiu, em 2007, mais de 2% da produção nacional de grãos e aproximadamente 17% da produção do Estado de Mato Grosso, sendo o município com a maior produção de grãos no Brasil. O grande destaque é a soja, que em 2007 teve uma produção de 1.662.666 toneladas, sendo também o maior produtor de soja no Brasil (IBGE, 2008).

A área plantada com grãos atinge aproximadamente 66% da área do município e é marcada por uma grande desigualdade fundiária, em que 250 grandes produtores possuem propriedades acima de 1.000 hectares.

A produção de grãos – sobretudo a soja – gerou prosperidade econômica significativa para o município. O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de Sorriso é o maior do Estado de Mato Grosso, situado, no ano de 2000, em 0,824 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2003). A saúde e a educação pública estavam entre as melhores do Estado do Mato Grosso, no período de realização da pesquisa.

Contudo, o quadro social, econômico e ambiental de Sorriso é marcado por profundas disparidades. Em primeiro lugar, existem dois grandes grupos locais. O primeiro é formado por migrantes de origem principalmente sulista, que possuem alto padrão de vida e trabalham na cadeia produtiva do agronegócio. O segundo é formado por migrantes oriundos

principalmente do nordeste, com destaque para o Maranhão, que possuem condições de vida menos satisfatórias e são, comumente, mão-de-obra barata para os períodos de colheita. Ademais, a expansão da fronteira agrícola acarretou severos danos ambientais, como a perda de cobertura vegetal nativa, erosão, desmatamento de matas ciliares e degradação de nascentes.

O trabalho de campo realizado em Sorriso ocorreu entre os dias 22 à 25 de abril de 2009 e foi constituído por conversas informais com a população local e por entrevistas semi-estruturadas com os seguintes atores: 1 técnico representante da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente de Sorriso – SAMA e coordenador da Agenda 21; 1 técnica representante da SAMA e da ARPCA – Associação Regional de Pesquisa Científica e Ambiental; 1 representante da diretoria da ARPCA; 1 técnico da Empresa Matogrossense de Pesquisa e Extensão Rural – EMPAER; 1 representante da Secretária Municipal de Educação; 3 representantes da ONG Clube Amigos da Terra de Sorriso – CAT; 1 professor representante da Escola Estadual Mário Spinelli; 1 professora representante da FAIS – Faculdade de Sorriso.

## 5.1 A AGENDA 21 DE SORRISO

A Agenda 21 de Sorriso foi financiada pelo FNMA, por meio do mesmo edital de Marcelândia, o de nº 03/2005. Após o lançamento do edital, houve uma reunião apresentando o mesmo para os secretários e para o prefeito municipal. Em seguida, foi emitido um decreto pelo governo municipal nomeando equipes de todas as secretarias municipais para participar do projeto. Entretanto, apenas os servidores das secretarias de educação, de cultura e de agricultura e meio ambiente participaram do processo. O projeto para submissão ao edital foi escrito por dois técnicos da SAMA.

Após a aprovação do projeto e da assinatura do convênio, foram enviados convites para as associações, sindicatos, entidades de classe e organizações da sociedade civil, para formar a composição do Fórum da Agenda 21 local. Apenas 12 destas organizações manifestaram interesse em participar do Fórum. Além disso, dessas 12, quase todas só compareceram em poucas reuniões do Fórum e reduzido número de pessoas comparecia com frequência. Após isso, os técnicos governamentais realizaram reuniões de diagnóstico com a população, conforme estipulado no projeto aprovado pelo FNMA. Segundo informações dos

entrevistados, essas reuniões foram quase todas esvaziadas e só compareciam os representantes do governo e aqueles que eram membros de organizações cuja área de atuação profissional era relacionada à articulação com o governo municipal. Em suma, dos poucos que compareciam, a maioria estava na reunião a trabalho e a Agenda 21 era percebida como uma atribuição profissional.

Com a percepção de que as reuniões públicas não estavam atraindo a população, a coordenação da Agenda 21 Local decidiu não trabalhar o diagnóstico por meio de reuniões e oficinas públicas, mas de um questionário com perguntas abertas sobre os problemas locais e suas possíveis soluções.

O questionário foi respondido em atividades com as escolas municipais, com alunos do ensino fundamental e médio, com orientação para que os pais dos alunos respondessem o instrumento. Simultaneamente, o mesmo questionário foi aplicado na ação “Sorriso em movimento” do governo municipal, que tratava de mutirões de atividades do governo nos bairros, envolvendo *stands* para retirada de documentos, corte de cabelo, pequenos exames de saúde, entre outros. Os técnicos da prefeitura montaram um *stand* e convidavam pessoas a responder ao questionário.

As questões foram, em seguida, tabuladas pelos técnicos da SAMA e deram origem ao diagnóstico, considerado de baixa qualidade pela coordenação da Agenda 21 de Sorriso. Tal condição é atestada pelos entrevistados, pois a coordenação não foi capaz de identificar, nas respostas da população, demandas estruturantes e de longo prazo, mas apenas demandas pontuais e imediatas.

Após essas atividades, tiveram início as reuniões do Fórum, quase sempre vazias, em que os poucos representantes das entidades locais e do governo teriam por meta, conforme convênio, analisar os resultados dos questionários e construir um PLDS.

As reuniões do Fórum eram divididas por temas e eram pouco produtivas, sendo muitas vezes utilizadas como local de apresentação, pelos secretários municipais, das realizações do governo local. Como não estava tendo resultado positivo, as reuniões do Fórum se tornaram cada vez mais vazias e, em determinado momento, foi decidido que a Agenda 21 local contrataria um *consultor* para sistematizar o PLDS e adequá-lo às exigências do financiador. Como não foi possível o remanejamento de recursos do convênio, o *consultor* não pode ser contratado e as atividades do projeto cessaram.

Sorriso não entregou o produto final do convênio (o PLDS), foi submetido à Tomada de Contas Especial, e teve de devolver ao erário parte substantiva dos recursos recebidos do FNMA. O processo, em abril de 2009, encontrava-se desativado e o Fórum desarticulado.

## 5.2 A DESCONTEXTUALIZAÇÃO DO MBG

A Agenda 21 de Sorriso é exemplo de como o MBG pode não representar algo viável para determinadas realidades. Em Sorriso, a busca dos coordenadores foi sempre cumprir com aquilo que foi acordado no convênio, que refletia a metodologia padrão da Agenda 21. Foram feitas reuniões de sensibilização do governo local, que emitiu um decreto nomeando representantes para compor um grupo de trabalho da prefeitura. Foi criado um Fórum da Agenda 21 com representantes da sociedade. Houve algumas reuniões de diagnóstico com a população e, segundo entrevistados, só não houve a sistematização do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável porque o FNMA não autorizou o remanejamento de recursos do convênio para que fosse contratado um *consultor* com experiência na área.

As diversas etapas e atividades ocorriam de forma incompleta, deveras distante do ideal de democracia participativa vigente na Agenda 21. A coordenação da Agenda 21 de Sorriso percebeu isso e tentou de alguma forma produzir os produtos do convênio de uma forma alternativa ao estipulado no projeto. Um exemplo disso é a aplicação de questionários em escolas e em atividades do governo nos bairros para suprir lacunas deixadas pela ineficácia das reuniões de diagnóstico com a população.

Contudo, mesmo com enormes falhas, as etapas continuavam sendo cumpridas conforme o edital e o projeto só não foi concluído pela impossibilidade de contratação do *consultor*. A ineficácia do processo não afetava a lógica de produtos, ou seja, não importa se o processo realmente trouxe ou não mudanças significativas para a população local, mas sim se o produto final foi entregue. Entretanto, como o produto final não foi entregue, a Agenda 21 local teve que devolver parte dos recursos do convênio.

### 5.3 REDUZIDO APOIO DO GOVERNO LOCAL

Como dito anteriormente, a participação no processo, seja da população como um todo, seja dos membros do Fórum, foi baixa. Algumas características ajudam a explicar esse fator.

Em primeiro lugar, a iniciativa de criar um processo de Agenda 21 não partiu do alto escalão político da prefeitura, como no caso de Marcelândia e nem de uma articulação da prefeitura com diversas ONGs locais e Universidade, como é o caso de Alta Floresta. A iniciativa foi de técnicos concursados da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, que viam no edital a possibilidade de desenvolver atividades com recursos externos ao governo municipal. Estes técnicos tinham a expectativa de que o projeto da Agenda 21 seria desenvolvido com autonomia, sem o direcionamento político, e muitas vezes clientelista, que dava a tônica da alocação de recursos da Secretaria.

Segundo entrevistas, nos últimos dez anos houve inúmeras trocas de secretários na SAMA e os ocupantes dos cargos eram percebidos como não competentes para exercer tais cargos, pois o critério de escolha não era a capacidade técnica, mas o jogo político de troca de cargos. A SAMA não tem como uma de suas prioridades o trabalho com os grandes proprietários e sojicultores locais, mas sim com a agricultura familiar e os assentados. A pesquisa junto a atores locais revelou que a relação com os grandes produtores se dá a partir do momento em que a SAMA não controla estes produtores, bastando apenas permitir que estes desenvolvam a atividade do agronegócio por si próprios.

O foco da SAMA é a agricultura familiar. Segundo entrevistados, este foco era mantido não por uma preocupação com o desenvolvimento da agricultura familiar em si, mas porque o segmento dos agricultores familiares era composto por um grande número de eleitores. Esse fator fazia com que o apoio da secretaria fosse utilizado como moeda de troca para obtenção de votos, no tradicional jogo político clientelista. A área de Meio Ambiente da SAMA, no momento da pesquisa, era mais ativa no que tange à questão de licenciamentos ambientais.

Como um projeto cujos protagonistas eram técnicos com reduzido poder político, a Agenda 21 não foi assumida como prioridade pela SAMA, sendo apenas tolerada e formalmente (mas não efetivamente) apoiada pelos secretários e pelo restante da estrutura da prefeitura.

Se na própria secretaria que coordenava o processo não havia apoio, este fator era ainda mais preponderante no restante da estrutura do governo local. Segundo relatos, foram nomeados por decreto representantes de todas as secretarias municipais, mas apenas técnicos de três secretarias participaram, de forma mais ou menos constante, do processo.

#### 5.4 UM “CONSELHO” MENOS IMPORTANTE

Não houve apoio efetivo do governo local e tampouco houve uma apropriação do processo pela sociedade civil e pela população local. Somente 12 organizações, entre ONGs, sindicatos, associações, entidades de classe, setor educacional e demais órgãos públicos não municipais estão formalmente inscritos no Fórum e, segundo informações e listas de presença, a maioria dos representantes compareceu a poucas reuniões e mesmo aqueles que estavam um pouco mais envolvidos, participavam de forma intermitente.

A percepção da maioria dos entrevistados era que o Fórum da Agenda 21 local era visto como mais um espaço de debates locais, como outros conselhos, com a diferença que as decisões do Fórum não tinham força política local. Ao contrário dos conselhos de saúde, de meio ambiente, entre outros, que tinham por trás de sua criação uma lei que obrigava o município a instituí-los.

Em Sorriso, assim como em outros municípios da região, há uma multiplicidade de conselhos locais, cada um existindo porque há uma lei – geralmente federal – que assim o determina. Contudo, pela incapacidade estrutural da população de se apropriar desses espaços um seletivo grupo de pessoas participa de vários conselhos locais e a população como um todo muitas vezes nem sabe da existência desses espaços. A característica relacionada à participação de um reduzido grupo local elitizado em conselhos, fóruns e comitês no Brasil já foi estudada por autores como Olival *et. al.* (2008), Fucks & Perissinotto (2006), Dino (2003), Pereira (2008) e Souza (2008).

De acordo com entrevistados, o funcionamento dos conselhos em Sorriso é, em sua maioria, pró-forma, mas mesmo assim há a obrigação legal de mantê-los ativos. O Fórum da Agenda 21 foi percebido como um “conselho” menos importante, pois carecia de obrigação legal para sua existência. Sendo assim, como em geral as mesmas pessoas participam de vários conselhos, o Fórum da Agenda 21 foi deixado de lado, em detrimento dos outros conselhos locais considerados mais importantes.

Não se afirma aqui que seria positivo que o Fórum da Agenda 21 tivesse uma lei obrigando sua existência. Se tal fato ocorresse, é possível que o Fórum constituísse mais uma instância pró-forma de representação.

A primeira reunião do Fórum em Sorriso só ocorreu após as fases de sensibilização e diagnóstico, no dia 12/07/2007, sendo que a última reunião ocorreu no dia 13/09/2007. É importante ressaltar que a compreensão do processo de Agenda 21 em Sorriso, de forma mais profunda do que nos outros casos estudados, foi intrinsecamente impactada pela idéia de passos sequenciais presente no *passo a passo* da Agenda 21 local (MMA, 2006).

Embora seja dito no *passo a passo* que as etapas não necessitam ser sequenciais, o modelo pelo qual esta cartilha foi construída – enumerando os passos – pode induzir a compreensão de que é necessário seguir na sequência esses passos. Isto se torna ainda mais visível à medida em que seguir o *passo a passo* se torna condicionalidade do edital de financiamento, conforme ocorreu no edital FNMA nº 03/2005.

Esse entendimento de que o *passo a passo* seria uma receita de bolo a ser seguida ocorreu em Sorriso, já que as etapas de sensibilização e diagnóstico foram cumpridas (mesmo que com graves falhas) e o trabalho do Fórum foi percebido como sendo o de sistematizar o diagnóstico em ações para a elaboração do PLDS.

Em Sorriso, o Fórum não estava presente nos momentos de sensibilização, nas reuniões públicas e na elaboração do diagnóstico, como mostra esse trecho do relatório final encaminhado ao FMNA:

12/07/2007 – encerrados os trabalhos de diagnóstico e sensibilização foi realizado a primeira reunião do Fórum da Agenda 21 Local, onde foi definido o Regimento Interno e o calendário de reuniões para elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (SORRISO, 2008).

Além da baixa participação do Fórum, houve uma distorção nas reuniões desta instância de representação. Embora a prefeitura não tenha apoiado efetivamente o processo, a maior parte dos entrevistados esclarece que a Agenda 21 era apenas mais um projeto da prefeitura: o projeto foi escrito por estes técnicos; a sensibilização da população e a divulgação da Agenda 21 também; assim como todo o trabalho de coordenar as reuniões públicas de diagnóstico e a disseminação, preenchimento e tabulação dos dados do questionário. Da mesma forma, as reuniões do Fórum só ocorriam quando a prefeitura convidava.

Além dessas falhas, o Fórum era percebido pela maioria dos entrevistados como espaços utilizados para política partidária. Pela ligação com a prefeitura, a oposição ao governo não participou do processo. Ademais, as reuniões do Fórum eram divididas por temas, tais como saúde, educação, meio ambiente, entre outros. Nessas reuniões temáticas, havia um protagonismo do secretário relacionado à secretaria que tratasse do tema específico da reunião. Entrevistados afirmam que as reuniões do Fórum foram utilizadas como palanque político para que os secretários apresentassem as realizações de sua secretaria e do prefeito municipal, não havendo um espaço igualitário para a manifestação do restante dos membros. Afirmam, também, que o Fórum não era deliberativo, mas apenas uma instância para legitimar decisões que tinham sido tomadas previamente.

Kapoor (2005: 1209-1210) acentua que um dos principais gargalos da participação ocorre quando as consultas à população se dão em um momento posterior à definição de objetivos e do desenho dos processos. Em Sorriso, o Fórum só teve sua primeira reunião após a finalização do diagnóstico. Dessa maneira, o papel do Fórum, de acordo com entrevistados, era apenas legitimar decisões governamentais que já estavam prontas anteriormente (EVERSOLE, 2003; MILANI, 2006; OLIVAL *et al.*, 2008; WHENDAUSEN & CAPONI, 2002; FUCKS & PERISSINOTTO, 2006).

## 5.5 A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Além das falhas estruturais acima listadas, a população como um todo teve reduzida participação na Agenda 21. Somente houve espaço para a participação da população nas reuniões de diagnóstico e, mesmo nessas reuniões, a participação foi reduzida. A falta de participação foi tão marcante, que a coordenação da Agenda 21 local mudou sua estratégia e realizou o diagnóstico por meio de questionários.

As causas da falta de participação são várias, sendo citada pelos entrevistados a baixa escolaridade; a descrença em projetos do governo (HAYWARD *et al.* 2004); a presença de uma cultura migrante, não enraizada no território municipal e preocupada com lucros à curto prazo, em que questões de longo prazo não se apresentam como de interesse da população; o conformismo da população com o alto padrão de vida de Sorriso, o que permitiu que a Agenda 21 fosse vista como desnecessária; as benesses da soja e do agronegócio ao crescimento da cidade e no aumento do padrão de vida dos munícipes, o que faz com que a

população local seja opositora de questões ambientais, que seriam vistas como entraves ao desenvolvimento; entre outros fatores.

Vale assinalar, no entanto, que mesmo com baixa participação da população, ainda foi possível perceber limites estruturais na maneira como a participação foi exercida. O mais característico deles é a incapacidade da população pensar em longo prazo. Nas reuniões públicas e nos questionários que geraram o diagnóstico, percebeu-se que a população apontava os problemas imediatos e não apontava soluções. A “lista de compras” para o governo também é presente em Sorriso, mesmo considerando que a cidade apresenta o maior IDH do Estado do Mato Grosso.

A falha no que concerne ao *empoderamento* da população e dos representantes das organizações públicas e da sociedade civil fez com que o processo terminasse, de certa forma, naturalmente. Em um determinado momento, a coordenação da Agenda 21, que era da prefeitura, parou de convidar os membros do Fórum e o processo entrou em inatividade. A apropriação por parte do Fórum foi reduzida a ponto de não haver cobranças ou tentativas de continuidade por parte dos membros do Fórum. As reuniões, já esvaziadas, simplesmente cessaram.

Se o Fórum não teve condições de cobrar a continuidade, a sociedade muito menos. A participação popular não foi eficaz no processo de Sorriso e a principal forma pela qual a população foi envolvida foi por meios de respostas a questionários que versavam sobre quais seriam os principais problemas locais percebidos por essa população. Se em Alta Floresta e Marcelândia o grande problema era o esquecimento da população quanto ao processo, em Sorriso o processo não ocorreu com a população.

## 5.6 SORRISO - CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO

De acordo com o exposto, percebe-se que o processo de Sorriso não conseguiu ter êxito em promover a democracia participativa no contexto local. O processo, até onde foi possível, procurou seguir ao pé da letra o *passo a passo* da Agenda 21 e as atividades do convênio. Esse elemento foi de tal maneira predominante, que o processo de Sorriso – o mais falho dos três estudados – foi aquele que mais seguiu ao pé da letra os passos estabelecidos no *manual* do MMA.

Entretanto, seguir o *passo a passo* não garantiu a efetividade do processo. Pelo contrário, a realização por etapas independentes e sequenciais dos quatro primeiros passos do *manual* contribuiu para uma menor eficácia do processo. Ironicamente, existe a percepção entre os entrevistados que caso o consultor tivesse sido contratado haveria uma possibilidade razoável do produto final do ter sido entregue, mesmo com graves falhas no processo.

Esse fator permite questionar a lógica de produtos e projetos que têm no MBG seu alicerce. Não importa a qualidade do processo em si, mas apenas que o produto final atenda as condicionalidades do edital e do roteiro metodológico. Para que um produto seja aprovado, basta que o mesmo atenda formalmente os critérios estabelecidos, que são os elementos do MBG; basta que o número de reuniões previstas no projeto tenham sido realizadas; basta que a prestação de contas não apresente falhas; basta que os produtos parciais e finais atendam as especificações. A lógica de produtos e projetos faz com que não interesse os objetivos do processo, mas apenas se o mesmo cumpriu com os critérios do MBG, mesmo que apenas formalmente.

O processo de Sorriso teve limitações claras. Em primeiro lugar, sua coordenação não teve força política para fazer com que a prefeitura apoiasse efetivamente a Agenda 21. A própria característica das relações de poder locais que fez com que os secretários da SAMA fossem constantemente substituídos por critérios políticos e que a ação da secretaria fosse influenciada por relações clientelistas fez com que o apoio ao projeto fosse reduzido. Isso ocorre pois os recursos do convênio, por estarem atrelados ao projeto, não poderiam ser empregados discricionariamente pelos atores políticos locais.

Já que a própria secretaria não se apropriou do processo, não haveria como haver participação relevante das demais secretarias e órgãos públicos, salvo de alguns técnicos de outras secretarias, igualmente com pouco poder político. A representação governamental foi pró-forma em todo o processo.

No que se refere a sociedade civil, a Agenda 21 foi percebida como mais um espaço de participação controlado pela prefeitura. A multiplicidade de conselhos locais, que eram representados sempre pelos mesmos atores, se sobrepôs ao Fórum da Agenda 21 que, não tendo força de lei, acabou por se extinguir.

Embora Sorriso apresente indicadores econômicos e sociais acima da média da região, as relações de poder desiguais típicas dessa região continuam sendo o pano de fundo do processo político local. A percepção de que o Fórum local foi manipulado para que os

participantes apenas referendassem aquilo que já estava decidido anteriormente e de que houve o uso do espaço “participativo” com fins de promoção das realizações do governo local são exemplos desta tendência.

A fraca participação popular em todo o processo, o descrédito em planos do governo, a “lista de compras” apresentada no diagnóstico e a não cobrança da sociedade e do Fórum quanto à continuidade do processo, permitem afirmar que não houve *empoderamento*, controle social e muito menos geração de capital social no contexto local.

Em Sorriso, a democracia participativa e a boa governança presentes no roteiro metodológico da Agenda 21 não lograram êxito no contexto local e a Agenda 21 foi percebida como mais um projeto do governo municipal, com orientação de cima para baixo, que não teria utilidade no contexto local. A descontextualização do MBG é marca do processo de Sorriso, que não gerou, até o momento de realização da pesquisa, resultados – mesmo que pontuais – como ocorreu em Alta Floresta e Marcelândia.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS – AGENDA 21, PECULIARIDADES LOCAIS E BOA GOVERNANÇA

Os três processos analisados nos estudos de caso foram financiados por convênio, via FNMA, e tinham como produto final de um projeto a entrega do PLDS, assim como produtos-meio a formação e oficialização do Fórum da Agenda 21 local e a realização de um diagnóstico participativo. Ambos seguiram o *passo a passo da Agenda 21 local* (MMA, 2006) como metodologia para construção da Agenda 21. Todos realizaram um conjunto de procedimentos comuns, tais como: eventos para sensibilização da população, publicação de decreto instituindo o Fórum da Agenda 21, realização de oficinas de diagnóstico participativo e elaboração e publicação de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

Tendo em vista os procedimentos realizados, percebe-se que a dinâmica dos processos seguiu a lógica de produtos e projetos e do MBG. A forma (e não o conteúdo) dos processos são os requisitos utilizados pelo FNMA para avaliar o processo. Isso fica claro no caso de Marcelândia que, embora tenha sido o processo – dentre os estudados – que mais produziu ações para a sustentabilidade (ainda que com limitações estruturais), tinha grandes chances de ser submetido a Tomada de Contas Especial na época de realização desta pesquisa, por problemas de execução financeira do convênio.

Pela semelhança entre os procedimentos adotados na execução dos projetos; por seguir a mesma metodologia padrão; por conter os mesmos produtos esperados e por possuir os mesmos objetivos – que são o alcance dos critérios da boa governança pregados na Agenda 21<sup>35</sup>, – seria de se esperar que os processos fossem muito semelhantes entre si em seus impactos na realidade local. Entretanto, são as singularidades locais – e não os critérios e procedimentos do MBG – que dão a tônica do impacto dos processos nas realidades específicas.

A descrença da população com relação a processos participativos; a falta de acesso à informação e à educação; a “lista de compras” apresentada pela população nas oficinas de diagnóstico; o reduzido *empoderamento* e controle social dos Fóruns e da população; a não alteração do *status quo* local; a não alocação de capital social para grupos com menor poder político; entre outros fatores, são semelhanças entre os processos que são devidas ao contexto local e não ao maior ou menor grau de realização das atividades e procedimentos do MBG.

Em Alta Floresta, houve uma maior descentralização decisória do processo das instâncias de governo para o restante da sociedade civil organizada, devido à parceria com ONGs e com a UNEMAT, que só foram possíveis devido à pré-existência de uma articulação e de um histórico de ativismo da sociedade civil organizada local.

Já em Marcelândia, a fragilidade da sociedade civil e os conflitos que a Agenda 21 estava gerando no contexto local fez com que o governo assumisse as rédeas do processo e a Agenda 21 acabou se tornando um processo ligado a um grupo político local (a criação do CAP é um exemplo desta característica). O CAP distanciou a Agenda 21 do controle da população, mas permitiu a realização de diversas ações locais, que geraram (e ainda geram) benefícios para a população.

Em Sorriso, a falta de poder político e de articulação dos coordenadores do processo, fez com que o apoio do governo local fosse apenas pró-forma, assim como não houve uma aceitação da Agenda 21 pela sociedade civil local.

Estas diferenças são ilustrativas de apenas uma pequena parcela das singularidades locais disponíveis nos estudos de caso. Não cabe fazer aqui uma exposição detalhada dessas singularidades, pois estas podem ser consultadas nas seções anteriores deste capítulo, que trata dos casos. O que é ressaltado aqui é que tanto os sucessos quanto as falhas do processo

---

<sup>35</sup> Tais como participação, capital social, *empoderamento*, controle social, descentralização, foco no nível local, parceria entre governo e sociedade, entre outros.

têm raízes nas peculiaridades locais e não no grau e na forma de cumprimento dos critérios e procedimentos do *Manual da Boa Governança*.

As falhas da boa governança, tais como a não sensibilização da população para a democracia participativa; as distorções no uso do poder, promovidas com a descentralização; o não respeito do capital social de cada localidade; os problemas com relação à representatividade dos representantes; a inviabilidade estrutural do *empoderamento* e do controle social da população; entre outras características listadas nos capítulos II, III e IV, estão amplamente presentes nos estudos de caso efetuados.

A maneira como se desenvolvem as relações sociais e a pré-existência ou não de condições estruturais que possam servir de pano de fundo para sustentar intervenções ligadas à boa governança são os determinantes estruturais locais que guiam a maneira como os processos de Agenda 21 local se desenvolvem nas realidades específicas.

Embora o *passo a passo* incentive que os procedimentos sejam adaptados às realidades locais, a maneira como este manual foi construído – com etapas sequenciais e procedimentos, atividades e um *modus operandi* recomendado para cada atividade – vai contra essa afirmação.

Para além do *passo a passo*, aquilo que realmente transforma a Agenda 21 local em uma intervenção padronizada de governança, típica de um MBG, é a obrigatoriedade da adoção desse *manual* por editais de financiamento. A obrigatoriedade de seguir os passos, de realizar as atividades e de entregar os produtos esperados no edital, pode levar a uma intervenção acrítica, inocente e descontextualizada de governança. Isso induz a reprodução de atividades, procedimentos e produtos muito mais preocupados com a forma do que com o conteúdo.

A promoção da Agenda 21 por meio de um MBG não só obscurece as falhas do processo, mas também muda o eixo de avaliação do processo. A medida do sucesso do processo não mais é relacionada a seus impactos gerados na realidade. Pelo contrário, a avaliação se concentra no cumprimento de prazos, de atividades, de uso correto de recursos e de entrega de produtos.

Dessa maneira, a Agenda 21 passa a ser campo propício para a ação dos *free-riders discursivos*. Essa categoria de ator, que se beneficia da lógica de produtos e projetos do MBG, contribui para ampliar o fosso entre o discurso e a prática das intervenções relacionadas à governança.

Essa lógica de fachada; de reprodução acrítica de procedimentos e atividades; de “linhas de montagens” de produtos que reproduzem acriticamente critérios da boa governança; de obscurecimento das falhas e relações de poder presentes no contexto local; do não respeito aos limites estruturais das realidades locais; da não consideração dos tempos e da maneira gradual pela qual se desenvolve o processo histórico; entre outros elementos, se reproduz ao longo do tempo pela promoção de intervenções com base no MBG.

Por meio da lógica de produtos e projetos e que ganhou espaço na Agenda 21, esta política pública teve, na prática, seus objetivos alterados da busca de promoção de ações sustentáveis para o fomento de elaboração e publicação de Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável<sup>36</sup>, que devem ser elaborados por meio de etapas e atividades seqüenciais, utilizando-se o *passo a passo* da Agenda 21 local<sup>37</sup>.

Esses PLDSs muitas vezes viram “letra morta” no momento de sua publicação, pois as realidades locais muitas vezes não apresentam as condições estruturais necessárias para a implementação de ações que muitas vezes não são propostas com base em sua viabilidade para o contexto local, mas com base em critérios politicamente corretos ligados à boa governança.

Sustenta-se aqui que as intervenções de governança não podem seguir uma receita pré-determinada, independentemente do contexto social, político, econômico e ambiental em que essas intervenções são promovidas. Pelo contrário, deve-se seguir algumas diretrizes gerais, que podem ser adaptadas caso a caso, com base em cada contexto local. As intervenções devem ser promovidas com base nas limitações estruturais do contexto local, priorizando o possível, e não apenas o desejado (TENDLER, 1998).

De acordo com os dados obtidos nos estudos de caso, os contextos locais estudados não apresentavam condições estruturais para implantar um modelo de democracia participativa, com todos os itens do MBG sendo promovidos de forma simultânea.

A idéia de *Governança Suficientemente Boa* (GRINDLE, 2004, 2007) pode contribuir para uma promoção mais eficaz da Agenda 21 local. A Agenda 21, enquanto política pública,

---

<sup>36</sup> Ver capítulo V.

<sup>37</sup> Vale ressaltar que a obrigatoriedade da adoção do passo a passo nos processos da Agenda 21 não só se limita aos processos financiados pelo FNMA por meio de editais, mas também ao próprio escopo de ação do Programa Agenda 21/MMA. No PPA 2008-2011 do governo federal (BRASIL, 2008: 66/334) o *passo a passo* da Agenda 21 local é a maneira pela qual o Programa Agenda 21 promove sua ação 4921 (elaboração e implementação das Agendas 21 locais).

tem como objetivo principal “internalizar, nas políticas públicas do país e em suas prioridades regionais e locais, os valores e princípios do desenvolvimento sustentável” (AGENDA 21, 2002a: Apresentação).

Nesse contexto, o cerne da Agenda 21 não é a elaboração de um produto como o PLDS, mas a implementação de ações que tenham no desenvolvimento sustentável seu princípio orientador. Em Marcelândia e Alta Floresta, diversas pequenas ações que atendem ao princípio do desenvolvimento sustentável foram promovidas, mesmo que com escopo de ação limitado.

Defende-se aqui que, para que haja um aumento da eficiência e eficácia da Agenda 21 enquanto política pública, o foco atual do Programa deve priorizar o apoio à essas pequenas ações pontuais, que representam a adoção da sustentabilidade com base nas limitações estruturais locais. Essas ações podem gerar as pré-condições para intervenções maiores e mais complexas de governança, com o necessário gradualismo e com o respeito aos limites contextuais, conforme pressupõe os parâmetros de uma GSB.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENDA 21 brasileira: ações prioritárias / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002a
- ALTA FLORESTA. **Plano local de desenvolvimento sustentável – Agenda 21**. Alta Floresta, Setembro de 2008.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro: PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2003. Disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/>. Acesso em 18/06/2009.
- BEBBINGTON, Anthony. Reencountering development: livelihood transitions and place transformation in the Andes. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 90, p. 495-520, 2000.
- BRASIL. **Plano de desenvolvimento regional sustentável para a área de influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Brasília: Presidência da República/Casa Civil, junho de 2006.
- BRASIL. **Plano plurianual do governo federal 2008 – 2011 – espelho de programas**, 2008. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/cgti/\\_arquivos/espelho\\_prop\\_ppa2008\\_2011\\_parcial\\_mm\\_a\\_230707.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/cgti/_arquivos/espelho_prop_ppa2008_2011_parcial_mm_a_230707.pdf). Acesso em 15/06/2009.
- BÜRSZTYN, Marcel. **Think locally, act globally: new challenges to environmental governance**. Cambridge: Harvard University, 2009. (CID Working Paper, n. 33).
- CLEAVER, Frances. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.
- DINO, Karina Jorge. **Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos: o caso do Comitê da Sub-Bacia Hidrográfica Mineira do Rio Paracatu**.

2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília..

EVERSOLE, Robyn. Managing the pitfalls of participatory development: some insight from Australia. **World Development**, v. 31, n. 5, p. 781–795, 2003.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

GRINDLE, Merilee. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 553-574, 2007.

GRINDLE, Merilee. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.

GROOTAERT, Christiaan. Social capital: the missing link? **SCI working paper**, n. 3, 1998. Disponível em: <[http://povlibrary.worldbank.org/files/5459\\_sciwp3.pdf](http://povlibrary.worldbank.org/files/5459_sciwp3.pdf)>. Acessado em: 5 mar. 2009.

HAYWARD, Chris; SIMPSON, Lyn; WOOD, Leanne. Still left out in the cold: problematising participatory research and development. **Sociologia Ruralis**, v. 44, n. 1, p. 95-108, 2004.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção agrícola municipal 2007** – cereais, leguminosas e oleaginosas. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

KAPOOR, Ilan. Participatory development, complicity and desire. **Third World Quarterly**, v. 26, n. 8, p. 1203 – 1220, 2005.

MANOR, James. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? **The European Journal of Development Research**, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.

MARCELÂNDIA. Plano local de desenvolvimento sustentável – Agenda 21. Marcelândia, dezembro de 2008.

MILANI, Carlos. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 180-214, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Edital FNMA nº 2/2003** – Construção de agendas 21 locais. Brasília, julho de 2003.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Passo a passo da Agenda 21 local**. 2ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Portaria nº 102 de 24 de Março de 2009, publicada no Diário Oficial da União de 25/03/2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Portaria nº 28 de 24 de Janeiro de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 25/01/2008

MOHAN, Giles; STOKKE, Kristian. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, v. 21, n.2, p. 247–268, 2000.

OLIVAL, Alexandre; SPEXOTO, Andrezza; RODRIGUES, José. Participação e Cultura política: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável no Território Portal da Amazônia. **RER, Revista de Sociologia e Economia Rural**, v. 45, n. 4, p. 1013-1035, out./dez. 2007.

PEREIRA, Maria do Carmo. **Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguassu**: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

- SAYAGO, Doris. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.3, n. 4, p. 9-21, 2007.
- SORRISO. PREFEITURA MUNICIPAL. Relatório final da Agenda 21 de Sorriso – entregue ao Fundo Nacional do Meio Ambiente. Sorriso: 2008.
- SOUZA, Larissa Cayres. **Desafios da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: o caso da Bacia do São Francisco**. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.
- TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- TONI, Fabiano; MACHADO, Luciana; PINTO, Mariana. **Políticas públicas e participação social: análise das demandas da sociedade civil na construção do Plano BR-163 Sustentável**. Projeto Diálogos. Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Outubro de 2006.
- WENDHAUSEN, Águeda; CAPONI, Sandra. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v.18, n.6, p. 1621-1628, 2002.
- WOOLCOCK, Michael. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**, v. 27, n. 2, p. 151-208, 1998.
- WOOLCOCK, Michael; NARAYAN, Deepa. Social capital: implications for development theory, research and policy. **The World Bank Research Observer**, v.15, n.2, p. 225-249, 2000.

## CONCLUSÃO

Existe um fosso entre o discurso e a prática na questão ambiental no Brasil. Esta dissertação teve por objetivo geral contribuir para a análise de tal fosso, demonstrando como essa distância se manifesta no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento sustentável, notadamente nas Agendas 21 locais.

A partir dos anos 1990, a idéia de governança se tornou a base de um novo modelo de gestão dos bens coletivos, em arranjos inovadores que envolvem governo e sociedade civil. Contudo, a idéia de governança foi disseminada simultaneamente a outros conceitos que lhes ofereciam suporte. Conceitos como participação, capital social, empoderamento, controle social, descentralização, *accountability*, *enforcement*, equidade de gênero, entre outros, foram relacionados a uma governança desejável.

Com a disseminação da idéia de boa governança nas políticas de desenvolvimento ao redor do mundo, os conceitos e critérios relacionados à mesma foram percebidos como condições *sine qua non* para o aumento da eficácia, efetividade e eficiência de tais políticas. Este conjunto de critérios passou a ser promovido, em maior ou menor grau, na quase totalidade das políticas ambientais e de desenvolvimento. A busca da adoção desses critérios, quase sempre de forma conjunta e simultânea no tempo e no espaço, ocorreu em contextos variados, com características sociais, ambientais, políticas, culturais, econômicas e institucionais distintas.

Defendemos, neste trabalho, que a disseminação da idéia de boa governança nas políticas ambientais e de desenvolvimento não se deu a partir das singularidades dos múltiplos contextos locais. Ao contrário, a disseminação das políticas cujo objetivo era promover a boa governança foi pautada pelo *Manual da Boa Governança*.

As Agendas 21 locais são proficuas para serem analisadas com base na aplicação do MBG em contextos locais. Por singularidades que definiram a rota de constituição da Agenda 21 enquanto política pública no Brasil, a Agenda 21 passou a ser promovida sob a égide do MBG, simbolizado no *passo a passo da Agenda 21 local* e nos editais de financiamento, via FNMA, de projetos de construção de Agendas 21 locais. Os estudos empíricos analisaram como se desenvolveram processos de Agenda 21 locais nos municípios de Alta Floresta, Marcelândia e Sorriso, no Mato Grosso, situados na área de influência da rodovia BR-163/trecho Cuiabá-Santarém.

Nos três municípios estudados, a Agenda 21 foi promovida com base em uma metodologia única, com etapas sequenciais e que, por meio dos editais e convênios, passou a contar com procedimentos e produtos obrigatórios e necessários. Nos processos de Agenda 21 financiados pelo MMA, os produtos teriam prazos para ser entregues. A elaboração de tais produtos passou a ser guiada por metas e procedimentos padrões. Para que os produtos fossem considerados adequados pelo agente financiador, os mesmos deveriam refletir, ao menos formalmente, os critérios e procedimentos presentes no MBG.

Neste trabalho foi testada uma hipótese, representada pela afirmação: o sucesso ou fracasso de iniciativas de desenvolvimento sustentável local se devem à combinação ímpar de características sociais, políticas, ambientais, econômicas, culturais e institucionais específicas de cada realidade local e não à aplicação ou replicação de fórmulas gerais, procedimentos e boas práticas consideradas necessárias para uma boa governança. A hipótese foi validada empiricamente pelos estudos de caso. Embora as Agendas 21 locais estudadas tenham sido promovidas pela ótica de um MBG, esses processos tiveram seu desenvolvimento pautado pelas peculiaridades e limitações dos respectivos contextos locais.

Mesmo com tais limitações, os processos de Alta Floresta e Marcelândia apresentaram diversos resultados práticos no que se refere à promoção de ações que visam a sustentabilidade em pequena escala. Entretanto, o surgimento dessas ações locais não está diretamente relacionado ao plano de trabalho, ao edital e/ou ao convênio. Essas ações são conseqüências não premeditadas e “efeitos colaterais” do processo. A entrega ou não dos produtos previstos no MBG – notadamente o PLDS – pouco influenciou no surgimento e implementação dessas ações, que são o cerne da Agenda 21 enquanto ideário para a sustentabilidade, como proposto na Rio-92.

O fato de que seguir os procedimentos sequenciados do *passo a passo da Agenda 21 local* não predispõe ao sucesso do processo, bem como muitas vezes contribui para distorções é exemplificado pela Agenda 21 de Sorriso. Dentre os estudados, este processo foi aquele que seguiu, de forma mais rigorosa, os procedimentos apontados no *passo a passo* e no convênio com o FNMA. Ao mesmo tempo, o processo de Sorriso foi aquele que apresentou maiores distorções no que se refere ao andamento do processo, bem como onde a Agenda 21 não apresentou ações concretas de implementação. Em Sorriso, a idéia de um projeto para a entrega de um produto – o PLDS – foi a tônica do início ao fim do processo. Para tanto, as

etapas do *passo a passo* foram rigorosamente seguidas, até o momento em que o processo, devido à descontextualização do MBG, entrou em colapso.

Os processos estudados, na prática, não atingiram os resultados esperados no MBG. E nem poderiam, já que as limitações estruturais dos contextos locais não seriam capazes de promover o modelo avançado de democracia participativa presente no MBG da Agenda 21. De fato, a extensa lista de critérios da boa governança presentes neste MBG raramente teve reflexos na efetiva prática dos processos estudados. O que definiu a maneira com que os processos se desenvolveram foram as singularidades dos contextos locais, com suas limitações e oportunidades próprias.

Entretanto, a cultura formalista, característica do MBG, não valoriza as possibilidades dos contextos locais, com base em seus determinantes estruturais. De maneira oposta, o que é avaliado é se as intervenções de governança estão ou não condizentes com o ideal romantizado, descontextualizado e acrítico de como a ação local deve ser promovida e quais produtos ela deve gerar.

Para o agente financiador, não importa quais foram os impactos da Agenda 21 no contexto local, que resultados o processo alcançou. O que importa é se os critérios, conceitos e procedimentos incluídos no MBG foram seguidos na execução dos projetos e na elaboração dos produtos. A lógica do MBG, em que a forma é mais importante que o conteúdo, abre espaço para a ação dos *free-riders discursivos*.

A implementação de políticas públicas na Amazônia Legal sofre de um problema crônico: a falta de mão-de-obra qualificada para empreender atividades que sigam o modelo de democracia participativa e de boa governança presente no MBG. Muitas vezes não há capacidade técnica local para seguir as metodologias previstas no *Manual*. Também não há capacidade para transformar os resultados da execução dos projetos em produtos e relatórios que reflitam como se deu a execução dos procedimentos e quais critérios do MBG foram contemplados na intervenção.

Sendo assim, a contratação de profissionais especializados torna-se uma necessidade para que os processos locais tenham condições de cumprir suas obrigações com o agente financiador. Neste contexto, surge a categoria de ator que denominamos aqui de *consultores*. Estes atores são indivíduos ou grupos de indivíduos especializados em executar projetos e elaborar produtos que atendam as exigências do financiador. Os mesmos sabem manejar a lógica do MBG, incluindo em seus produtos os critérios politicamente corretos da boa

governança, mesmo que a expressão desses critérios tenha caráter mais formal que efetivo. Geralmente, estes especialistas não trabalham a partir das singularidades locais, mas por meio dos procedimentos padrões e fórmulas gerais do MBG.

Nesse sentido, a realização dos procedimentos incluídos no MBG ocorre de forma descontextualizada e acrítica, ignorando as peculiaridades dos arranjos políticos e das relações de poder locais. Contudo, os conflitos sociopolíticos e as limitações estruturais do contexto geralmente se manifestam quando os procedimentos são executados, levantando dúvidas quanto à plena execução dos critérios da boa governança e à sua adequada manifestação no contexto local.

Quando isso ocorre, a própria lógica do MBG contribui para que as limitações estruturais do processo sejam mascaradas e uma lógica de aparências seja promovida. Caso os produtos demonstrem que houve falhas na manifestação dos critérios da boa governança – mesmo que essas falhas tenham origem nas limitações históricas, políticas, sociais e econômicas do contexto local – tais produtos correm o risco de não ser aprovados pelo financiador. Os produtos apresentados muitas vezes mascaram as falhas do processo e, assim, as formulas gerais do *Manual da Boa Governança* não são questionadas e a lógica do MBG é reproduzida.

Vale ressaltar que nem todos os *consultores* são *free-riders discursivos*. Existem *consultores* que procuram de fato contribuir para a eficácia e eficiência das políticas ambientais e de desenvolvimento. Entretanto, a própria lógica do MBG favorece aqueles que estão dispostos a reproduzir a lógica de aparências, pois muitas vezes os *consultores* são contratados para “salvar” processos que apresentam profundas falhas em sua execução.

A lógica do MBG não apenas favorece a contratação destes especialistas, mas os processos promovidos por essa lógica muitas vezes tornam-se dependentes desses atores. A lógica de projetos e produtos típica do MBG faz com que o *consultor* seja ator necessário para a realização dos procedimentos padrões acordados no instrumento de financiamento. Isso significa que os recursos e ações destinados ao desenvolvimento local sustentável tenham que ser intermediados pelos *consultores*, enquanto a lógica do MBG for dominante no âmbito das políticas ambientais e de desenvolvimento.

Desse modo, o grau de sucesso ou fracasso das políticas ambientais e de desenvolvimento fica diretamente subordinado à vontade e aos interesses que movem estes

profissionais, que se tornaram intermediários entre os recursos destinados para o desenvolvimento local e os verdadeiros beneficiários dessa política: a população local.

Esta característica é um paradoxo da descentralização administrativa, conceito que está incluído no MBG. Uma das motivações para a promoção da descentralização é fazer com que os recursos destinados ao desenvolvimento sejam controlados pelo governo e população local, aumentando assim a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos.

Não obstante, a lógica do MBG torna necessária a ação dos *consultores* para que o processo de repasse de recursos seja considerado efetivo pelas agências financiadoras. Desse modo, a idéia de um controle “de baixo para cima” não ocorre e o processo continua centralizado e decidido “de cima para baixo”. O controle das políticas públicas pela população local se torna item de retórica, não havendo condições para sua manifestação na realidade.

As diversas falhas do MBG são oriundas da não consideração da estrutura sociopolítica e institucional local. O modelo de democracia participativa exemplificado pelo MBG da Agenda 21 é exemplo dessas falhas. O *passo a passo* da Agenda 21 local apresenta uma (única) metodologia de como prover um modelo participativo de democracia. Contudo, essa metodologia é “idealizada demais” para as realidades estudadas, que não apresentam as condições necessárias para que o modelo ideal de democracia participativa se concretize.

Embora teoricamente e tecnicamente bem estruturada, a metodologia padrão da Agenda 21 não encontrou as condições para sua adequada expressão, sem distorções, nos contextos estudados. Não se argumenta aqui que tal metodologia esteja incorreta ou deva ser aperfeiçoada. O que se argumenta é que, em nome de sua efetividade, os objetivos das intervenções de governança devem ser redimensionados em contextos que não apresentem as condições estruturais suficientes para a plena execução do ideal da boa governança.

Como afirma Judith Tandler, não se deve priorizar apenas aquilo que for desejável, mas sim o que for possível, ou seja, o que as condições estruturais e as limitações do contexto permitirem. Da mesma maneira, as intervenções de governança devem ser inspiradas no arcabouço teórico da *Governança Suficientemente Boa*. Nessa teoria, as iniciativas devem ser pautadas pelas características estruturais pré-existentes no contexto local. Embora guiadas por princípios gerais, tais intervenções devem definir seus objetivos com base naquilo que for historicamente possível. Para tanto, a análise das relações de poder e das limitações estruturais

do contexto podem contribuir para que intervenções mais bem sucedidas de governança sejam promovidas.

As políticas ambientais e de desenvolvimento devem ser pautadas não pela adoção simultânea de diversos conceitos e procedimentos que poderiam contribuir para a melhoria da governança local, mas pelo gradualismo necessário ao processo histórico. Com base nessa gradualidade, ter objetivos mais limitados (em um primeiro momento) nas políticas públicas pode aumentar sua eficiência, enquanto que objetivos ambiciosos, mas descontextualizados, podem fazer com que tais políticas tenham mais eficácia no campo da retórica do que da prática efetiva.

No caso específico da Agenda 21, uma alternativa poderia ser uma mudança de foco da idéia de um planejamento participativo para a sustentabilidade, cujo produto máximo seria um PLDS, para a valorização e a promoção de pequenas ações para a sustentabilidade no contexto local. Essas pequenas ações, ainda que pontuais, ocorrem conforme as possibilidades do contexto local, como comprovado em Marcelândia e Alta Floresta. Nessas localidades, a Agenda 21 impulsionou diversas ações em pequena escala, mas essas ações pouco têm relação com os esforços para a elaboração de um PLDS, que muitas vezes desvia o foco das pequenas ações, em nome do imperativo de entregar um produto para o agente financiador.

O eixo maior de ação da Agenda 21 enquanto política pública não deve ser centrado no estímulo à elaboração e à publicação de PLDSs, mas sim em fortalecer as pequenas ações que surgem de acordo com as possibilidades do contexto local. Tais pequenas ações podem, no desenrolar do processo histórico, fornecer as bases para intervenções mais avançadas e complexas de governança e, então, a idéia de planejamento participativo pode ter base de sustentação.

Enquanto essa alteração não é feita, os PLDS se tornam declarações de intenções repletas de menções formais a critérios do MBG, mas com reduzida aplicabilidade prática. E, assim, continuará valendo a afirmação de um ator, em Marcelândia, sobre a Agenda 21: “Não adianta cobrar do povo aquilo que ele não tem pra dar”.

## RECOMENDAÇÕES

Tendo em vista a análise e as conclusões desta dissertação, são apresentadas algumas recomendações para que a eficiência e a eficácia da Agenda 21 enquanto política pública seja ampliada.

Tais recomendações são de ordem preliminar. É necessário ampliar o escopo de análise para além dos três casos estudados neste trabalho. Uma avaliação mais profunda da Agenda 21 deve ser efetuada para que seja possível mensurar as variações da adoção do MBG da Agenda 21 nas realidades locais. Essa avaliação pode ter como ponto de partida uma pesquisa exploratória intitulada “pesquisa de Avaliação de Agendas 21 locais” que está sendo executada, em 2009, pela Coordenação da Agenda 21/MMA.

Contudo, pelas conclusões dos estudos de caso, pelas entrevistas com técnicos do MMA, bem como pela experiência deste pesquisador enquanto técnico do Programa Agenda 21/MMA, as recomendações feitas aqui abarcam, com segurança, alguns gargalos e oportunidades do Programa Agenda 21/MMA. As recomendações, direcionadas para a Coordenação da Agenda 21/MMA são:

1 – Não é justo exigir que as Agendas 21 locais apresentem resultados significativos na execução e monitoramento de sua implementação se o mesmo não é feito no âmbito do processo da Agenda 21 nacional. Para que essa contradição seja superada, é necessário retomar o acompanhamento da implementação da Agenda 21 brasileira, focando em seus 21 objetivos e não apenas no objetivo 13, relativo às Agendas 21 locais. Para tanto, a ação “implementar a Agenda 21 Brasileira” que estava presente no PPA 2004-2007 do governo federal, mas que foi excluída do PPA 2008-2011, deve ser retomada. Nessa ação, o papel da Coordenação da Agenda 21/MMA deveria ser acompanhar e estimular a inclusão dos princípios da sustentabilidade nas políticas públicas promovidas pelo governo federal.

2 – Excluir do PPA o item que torna obrigatório a utilização *do passo a passo da agenda 21 local* enquanto base metodológica única para a ação da Coordenação da Agenda 21 local/MMA. Devido às conclusões que ressaltam as singularidades do contexto local no desenvolvimento das Agendas 21 locais, o MMA deve apoiar tecnicamente os processos com

base em princípios gerais, não tendo uma única metodologia padrão para todo o território nacional.

3 – Não utilizar o *modus operandi* e a denominação *passo a passo* nos instrumentos metodológicos e no apoio técnico oferecido pelo Programa Agenda 21/MMA. Utilizar uma metodologia fechada e seqüencial de passos e procedimentos necessários a serem seguidos favorece a lógica do MBG e dos *free-riders discursivos*, impedindo que as oportunidades do contexto local surjam. As orientações metodológicas devem seguir princípios gerais, sendo adaptadas caso a caso, conforme propõe o referencial da *Governança Suficientemente Boa*.

4 – Os processos de Agenda 21 local não devem ser pautados pela lógica de produtos e projetos dominantes no MBG. O Plano Local de desenvolvimento Sustentável, o Fórum da Agenda 21 e o diagnóstico participativo<sup>38</sup> não devem ser produtos obrigatórios dos processos de Agenda 21 local. A Agenda 21, enquanto processo social, não deve ter produtos obrigatórios. Na Agenda 21 global é dito que a Agenda 21 não é um documento e nem um Fórum, mas sim a busca de implementação de ações para a sustentabilidade. O conceito de Agenda 21 presente na Rio -92 deve ser resgatado.

5 – O MMA não deve mais financiar projetos de construção de Agendas 21 Locais, tendo no PLDS seu produto final e no Fórum e no diagnóstico seus produtos parciais. Os recursos do MMA devem ser direcionados não mais para editais para promover projetos de construção de Agendas 21 locais, mas sim para fomentar a implementação de pequenas ações sustentáveis locais que tenham surgido de processos de Agenda 21 (e não exclusivamente de PLDSs) e, sobretudo, para a ampliação da ação de formação continuada em Agenda 21.

6 – Os processos de Agendas 21 locais, mesmo aqueles que foram financiados pelo MMA, devem ser avaliados pelo seu real impacto na realidade e não pela entrega e qualidade formal de produtos, respeito à prazos e ao plano de trabalho, entre outros.

---

<sup>38</sup> Desde que o diagnóstico tenha como objetivo principal gerar subsídios para o PLDS.

O Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, definido pelo MMA (no momento desta pesquisa) como produto central e objetivo principal de um processo de Agenda 21, não deve ser item obrigatório e nem ter importância fundamental nos processos. As limitações estruturais dos contextos locais no Brasil fazem com que a maioria dos PLDS sejam apenas declarações de boas intenções eivadas de menções formais a critérios da boa governança. Para que a elaboração de um PLDS tenha algum sentido, é necessário que haja participação plena da população local e que o ambiente político seja propício à implementação de ações estruturantes, que afetem o *status quo* local. Contudo, muitas vezes não há condições estruturais para que a participação da população se manifeste da forma idealizada pelo MBG e nem que a implementação das ações ocorra sem a influência do jogo político e das relações de poder locais. Ao invés de contornar as limitações estruturais dos contextos locais as Agendas 21 locais devem se adaptar a elas.

Desse modo, o foco não deve ser o PLDS, mas pequenas ações locais com princípios sustentáveis. Isso é válido ainda que as ações sejam pontuais e apresentem reduzida amplitude de ação e de impacto. Contudo, tais ações surgem a partir das limitações do contexto local e não de forma a contornar tais limitações, como em um PLDS. Por serem originárias das possibilidades do contexto, essas pequenas ações podem gradualmente fornecer as bases para intervenções mais complexas de sustentabilidade, respeitando os tempos do processo histórico.

Sendo assim, cada Agenda 21 local assumirá uma feição própria e terá objetivos e produtos distintos, conforme as possibilidades do contexto local. O MMA deve estimular que as Agendas 21 sejam construídas sob bases metodológicas distintas; com tempos particulares; com objetivos singulares redimensionados e adaptados a cada contexto local; que tenham impactos e ações dependentes das possibilidades dos contextos e; que promovam intervenções de governança com foco no gradualismo do processo histórico. Dessa forma as Agendas 21 locais serão intervenções menos ambiciosas, mas mais eficazes de governança, aumentando as chances de promoção do desenvolvimento local sustentável.

## ANEXO

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

**Público-alvo: Membros dos processos de Agenda 21 local de Alta Floresta, Marcelândia e Sorriso, Mato Grosso.**

#### **Bloco I: O desenvolvimento do processo de Agenda 21**

- 1) Como ocorreu e se desenvolveu o processo de Agenda 21 no município?
- 2) Como se deu sua participação no processo?
- 3) De que forma a população participou? (Havia espaço para a livre manifestação da população? Em geral como indivíduos ou apenas como representantes de entidades?)
- 4) Quais são os conceitos/assuntos fundamentais da Agenda 21?
- 5) Quem definiu os conceitos e as diretrizes presentes no Plano Local de Desenvolvimento Sustentável e em seu processo de elaboração? As sugestões da população foram incorporadas ao plano?
- 6) A sequência de atividades da Agenda 21 foi determinada por algum ator (FNMA, coordenador, prefeito...) ou foi discutida amplamente com a população?
- 7) Como se dava a relação entre governo e sociedade civil no processo?
- 8) Em que medida a população e as lideranças locais “descolaram” a Agenda 21 da prefeitura? Foi vista como algo supra-partidário ou como governamental (chapa-branca)?

#### **Bloco II: A Agenda 21 e o FNMA, reprodução do MBG**

- 9) Você acredita que, sem o convênio do FNMA, a Agenda 21 teria sido construída? Por quê?
- 10) O Convênio com FNMA facilitou ou engessou o processo?
- 11) As etapas do Plano de Trabalho contemplavam as necessidades locais?
- 12) Os prazos e produtos do convênio definiam metas claras a ser seguidas?

- 13) Os prazos e produtos do convênio impediam a naturalidade e a participação plena da população?
- 14) O processo teve liberdade de ação ou ficou preso ao plano de trabalho?
- 15) Você seguiu ao pé da letra *o passo a passo*? Se não, que tipo de adaptação foi feita ao longo do processo?
- 16) O que você pensa desse instrumento metodológico? Facilita ou dificulta o processo? Em que pontos?
- 17) Houve a participação de consultores, técnicos e/ou monitores contratados para executar partes do processo da Agenda 21? Que partes?
- 18) Se Sim, na sua opinião, o resultado da Agenda 21 teria sido diferente sem a participação desses contratados? Por quê? Em que pontos?

### **Bloco III: Agenda 21, impactos sobre a governança local**

- 19) Como você vê a Agenda 21, como produto ou como processo?
- 20) Você acha que o documento da Agenda 21 Local tem aplicabilidade prática na realidade local?
- 21) Depois da publicação do plano, a Agenda 21 está tendo continuidade?
- 22) O que faria/fez com que o processo continue a ser ativo?
- 23) Você acredita que a população cobrará ativamente a implementação da Agenda 21? Caso não haja continuidade, você acha que haverá cobrança da sociedade? Quem cobrará?
- 24) Na sua opinião, para que, de fato, serviu o processo de Agenda 21 no município?
- 25) Você acredita que a Agenda 21 mudou, significativamente, a cultura de participação do município? Você tem algum fato (elemento) que ilustre isso?
- 26) Houve participação efetiva das associações, sindicatos e outros membros da localidade?
- 27) Algum ator importante na localidade não participou do processo? Qual? Por quê?
- 28) A Agenda 21 fortaleceu alguns atores em particular (sindicatos, associações, membros do Fórum, prefeitura...)? Por quê? Quais as consequências disso?