

# DILEMAS DA PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

VERA SCHATTAN P. COELHO<sup>1</sup>  
ARILSON FAVARETO<sup>2</sup>

## Resumo

O artigo discute uma relação presumida, mas não demonstrada, presente na literatura sobre participação e desenvolvimento: aquela contida na idéia de que instituições participativas “bem desenhadas” podem contribuir para a inclusão e a interação de um amplo espectro de atores, para a diminuição das assimetrias entre eles, e, a partir de interações voltadas para a negociação e o diálogo, dar origem à pactuação de projetos política e economicamente viáveis que contribuam para o desenvolvimento regional. Para tanto foram analisados dois fóruns em funcionamento no Vale do Ribeira (Brasil) – o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos e o Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – com o objetivo de compreender o papel que eles vêm desempenhando no desenrolar de duas polêmicas regionais: a proposta de construção de uma grande barragem, que já se arrasta por mais de uma década, e a definição de um programa de desenvolvimento sustentável, capaz de conciliar a conservação ambiental e a dinamização da economia local. A análise apresentada sugere que, no período estudado, esses fóruns replicaram na esfera participativa a presença de coalizões já presentes na cena política regional funcionando mais como uma extensão do jogo político-partidário do que propriamente como arenas onde novos arranjos de atores possam pactuar projetos alternativos. De uma perspectiva mais teórica, esse resultado recoloca a questão da origem e da mudança das instituições, afinal, que mecanismos explicariam, na situação analisada, a criação de instituições explicitamente “desenhadas” para alterar o *status quo*?

**Palavras chave:** democracia e participação, teorias econômicas e desenvolvimento, instituições e mudança institucional

## Abstract

The article discusses an assumed, though not as yet demonstrated, relation present in the participation and development literature: the one embedded in the idea that “well-designed” participatory institutions can contribute to the inclusion of and the interaction between a broad spectrum of actors, to the diminution of the asymmetries between them and, prompted by negotiation- and dialogue-driven interactions, give rise to agreed upon projects, both politically and economically feasible and conducive to regional development. To that end, we analyzed two forums presently functioning in the Ribeira Valley, Brazil – the Committee for the Management of Hydric Resources and the Council for Food Security and Local Development – with the objective of understanding the role they have been playing in relation to two polemic regional themes: the proposal for the construction of a large-scale dam, which has been dragging on for more than a decade, and the definition of a sustainable development

program capable of reconciling environmental conservation and jump-starting the local economy. The analysis presented suggests that, in the period studied, those forums replicated in the participatory sphere the presence of the region’s pre-existing political coalitions, functioning rather as an extension of the political partisan game than as arenas wherein new actors are allowed to negotiate alternative projects. From a more theoretical perspective, this result poses anew the question regarding the origin and change of institutions: after all, in the situation under analysis, what mechanisms would account for the creation of institutions explicitly “designed” to alter the status quo?

**Keywords:** democracy and participation, economic theories and development, institutions and institutional change.

JEL: R58.

## Introdução<sup>3</sup>

O Brasil assistiu nos últimos dez anos a um crescimento fenomenal no número de instituições participativas. Segundo o IBGE (2001) existiam no início da década cerca de 27.000 fóruns deste tipo nos 5.507 municí-

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política e coordenadora do Núcleo Cidadania e Desenvolvimento do Cebrap E-mail: vera@cebrap.org.br

<sup>2</sup> Sociólogo, Doutor em Ciência Ambiental pela USP e Professor da Universidade Federal do ABC E-mail: arilson@uol.com.br

<sup>3</sup> Esse artigo apresenta resultados da pesquisa “Barragem de Tijuco Alto: Emprego, Recursos Naturais e Direitos das Comunidades Tradicionais em Debate nos Fóruns Participativos do Vale do Ribeira”, desenvolvida no Cebrap como parte do Programa de Estudos Colaborativos sobre Movimentos Sociais, Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial Rural, coordenado pelo Rimisp/Chile com apoio do IDRC. Versões anteriores deste artigo foram apresentadas e discutidas no Seminário Internacional “Territorios Rurales em Movimiento – movimientos sociales, actores e instituciones del desarrollo territorial rural”, realizado em Santiago de Chile, no V Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, e também no III Congresso da Associação Latinoamericana de Ciência Política, todos eles realizados ao longo de 2006.

pios do país. Uma das razões disto é certamente a demanda dos setores populares por participação nas instâncias decisórias e de gestão de políticas, traço bastante enfatizado na literatura sobre o tema (DAGNINO 2002). Outra é a expectativa dos gestores públicos de que estas instituições possam contribuir para ampliar os canais de comunicação e negociação entre Estado e sociedade, tornando possível definir políticas mais viáveis e justas com significativo impacto sobre a pobreza e a desigualdade, contribuindo assim para fomentar o desenvolvimento. Mas, quais são as condições necessárias para que os fóruns e conselhos levem a estes intentos desejados? Este é o problema que originou a pesquisa cujos resultados são aqui apresentados. Um problema de relevância a um só tempo teórica – já que se trata de procurar aprofundar as bases científicas de compreensão dos termos em que ocorrem de fato as relações entre participação e desenvolvimento, para além do desejo normativo contido nessa associação – e política – à medida que permite discutir a validade de se continuar investindo recursos públicos e energia social na promoção deste tipo de experiência.

A pesquisa teve lugar no Vale do Ribeira paulista, uma região pobre, localizada entre duas das concentrações mais ricas do país, São Paulo e Curitiba, e na qual se pode encontrar a presença de movimentos sociais relativamente fortes, problemas delicados de governança ambiental, e grandes polêmicas sobre as possibilidades e os caminhos da dinamização econômica. A análise se concentrou em dois fóruns participativos ali em funcionamento – o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos (CGRH) e o Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) – com o objetivo de compreender o papel que eles vêm desempenhando no desenrolar de duas polêmicas regionais: a proposta de construção de uma grande barragem, que já se arrasta por mais de uma década, e a definição de um programa de desenvolvimento sustentável, capaz de conciliar a conser-

vação ambiental e crescimento econômico.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta breve introdução e de uma conclusão. A seção 2 delinea sucintamente o estado atual de tratamento do problema, as hipóteses daí decorrentes e a metodologia que orientou a pesquisa. A seção 3 apresenta um pequeno histórico do Vale do Ribeira e situa o debate sobre desenvolvimento sustentável e a polêmica em torno da barragem nesse contexto. A seção 4 apresenta os dois fóruns, descrevendo o envolvimento de duas importantes organizações populares locais, o Movimento dos Ameaçados por Barragens (Moab) e o Sindicato dos Agricultores Familiares (Sintravale). A seção 5 analisa o papel dos fóruns no encaminhamento das duas polêmicas destacadas. Na conclusão, à luz das partes anteriores, são apresentadas as principais lições que a experiência do Vale do Ribeira traz para se pensar as relações entre participação e desenvolvimento.

### **Explicações concorrentes, hipóteses e metodologia**

Na literatura que reúne os entusiastas da participação social há dois pressupostos que fornecem o argumento que explicaria suas condições de eficiência. O primeiro deles é que a população local seria estimulada a participar a partir de uma redução dos custos envolvidos no processo de mobilização política. Essa redução aconteceria porque instâncias participativas locais são autorizadas pelo poder público a tomar decisões substantivas sobre políticas e, também, pela expectativa de que o cidadão possa participar com sua própria experiência sem necessitar de qualquer expertise nos assuntos em discussão. Problemas de assimetria capazes de comprometer a inclusão efetiva dos atores que contam com menos recursos de poder, comunicativos e técnicos, seriam enfrentados com sucesso através de uma boa engenharia institucional (FUNG and WRIGHT, 2003; FUNG 2004). E, segundo pressuposto, ao se abrir a possibilidade de que os vários ato-

*“... Esse novo padrão, ao fomentar a negociação e a cooperação entre vários segmentos sociais, levaria a um aumento da confiança e da coordenação entre os atores...”*

res envolvidos em processos de desenvolvimento explicitem de forma mais direta suas demandas, estas se tornariam mais claras e compreensíveis para os atores estatais, em um processo capaz de iluminar especificidades locais que podem contribuir para o sucesso na implementação de iniciativas privadas, bem como de programas e políticas públicas (CUNNIL, 1997; ABERS, 2001; WB, 2001; UNDP, 2002). O mecanismo causal implícito é que, com a ampliação da participação, se daria uma mudança na qualidade do processo decisório que permitiria alterar a distribuição dos recursos públicos e a forma de implementar as políticas e de pactuar acordos regionais. Esse novo padrão, ao fomentar a negociação e a cooperação entre vários segmentos sociais, levaria a um aumento da confiança e da coordenação entre os atores, o que poderia contribuir para a promoção do desenvolvimento (AVRITZER, 2003; GAVENTA, 2004).

A literatura sobre participação social sugere que esses mecanismos podem ser postos em movimento quando ao menos uma, das três condições descritas a seguir, está presente (COELHO & NOBRE 2004). Uma delas é a presença de “movimentos sociais” fortes e capazes tanto de aproximar as demandas sociais das políticas sob gestão nos espaços participativos como de conferir legitimidade às iniciativas públicas, ampliando a adesão social a elas. A segunda é o “desenho institucional”. A variável chave seria as regras de funcionamento destes espaços e sua

capacidade tanto de traduzir em procedimentos e normas os objetivos desejados com a política em questão como de, através destas regras e procedimentos, alterar a balança de força entre os participantes, favorecendo a expressão das demandas daqueles que contam com menos recursos. A terceira condição destacada é o comprometimento e a “abertura dos gestores” para com a organização e as decisões tomadas nestes fóruns, crucial para garantir a permeabilidade do ambiente institucional às demandas trazidas pela participação.

Já outros trabalhos têm questionado o potencial da participação social mostrando como não só a assimetria, mas também a excessiva preponderância dos atores estatais e a falta de recursos são aspectos que tendem a comprometer essas experiências. Alguns estudos destacam mesmo uma espécie de ‘*dark side*’ destas formas de concertação social (RAY 2000; 2002): em geral a lógica de seleção de projetos e os mecanismos de disputa entre territórios, regiões e grupos sociais tendem a reforçar a posição daqueles que já contam com melhores condições técnicas e políticas e, pois, maiores chances de captar os recursos disponibilizados. No Brasil, os trabalhos de Veiga (2005) e Abramovay (2005) também têm apontado evidências que não permitem fazer qualquer vinculação automática entre a existência de fóruns participativos e desenvolvimento. E Pritchett & Woolcock (2002) e Manzuri & Rao (2004) vão ainda mais longe ao sugerir a existência de falhas intrínsecas nesta vinculação, já que nem sempre os interesses dos atores envolvidos são os mesmos daqueles que executam as políticas e serviços públicos providos por tais fóruns e, além disso, a informação que guia a organização das demandas, e das quais estes atores são os portadores, é, por definição, incompleta. Os autores chegam mesmo a falar de uma aplicação ingênua de conceitos complexos como participação, capital social e empoderamento. De outro lado, um dos consensos que emergem de toda esta

vertente da literatura é justamente a necessidade de estabelecer incentivos capazes de aproximar e fazer convergir as expectativas e os investimentos do conjunto de agentes envolvidos, não só os locais, mas também os executores de políticas. Que incentivos são estes e por que mecanismos eles poderiam ser instituídos é algo que a literatura existente apenas começa a tatear e que o presente estudo procura enfrentar.

O estudo retoma e discute tais pressupostos procurando dar maior relevo às dificuldades que têm surgido no processo de implementação de fóruns participativos. Para tanto foram elaboradas três hipóteses, apresentadas a seguir. As duas primeiras visam testar o pressuposto institucionalista que aponta para a relação entre o desenho dos fóruns e sua capacidade de inclusão. A terceira hipótese, por sua vez, permite avaliar o pressuposto que aponta para uma relação sistemática entre inclusão, negociação e cooperação.

A primeira hipótese relaciona, assim, a capacidade dos fóruns em ampliar a participação às regras e procedimentos de recrutamento de conselheiros. Espera-se que quanto mais equitativa a distribuição de cadeiras entre sociedade civil e gestores públicos e mais divulgado e transparente o processo de seleção de conselheiros mais inclusivo seja o fórum. As regras e procedimentos considerados foram: o número de cadeiras alocadas para conselheiros que representam a sociedade civil e para gestores públicos, e a forma como são divulgadas e processadas as eleições para conselheiros.

A segunda hipótese relaciona a capacidade dos fóruns em ampliar a participação dos grupos que contam com menos recursos à utilização de técnicas de trabalho que facilitem a expressão destes conselheiros, bem como à existência de mecanismos capazes de absorver os interesses por eles expressos em agendas e projetos com horizonte estratégico. Espera-se que processos de discussão e decisão engendrados a partir de tais condições contribuam tanto para dar legibilidade às demandas dos gru-

“ *Espera-se que quanto mais inclusivo e participativo for um fórum maior seja sua capacidade de fomentar a formulação de propostas econômica e politicamente viáveis.*”

pos menos favorecidos como, também, para conectar a expressão de suas demandas a debates de caráter mais geral e em composição com interesses derivados de outros grupos sociais.

A terceira hipótese, por fim, relaciona a capacidade de inclusão desses fóruns – a ser reconhecida através do perfil dos participantes e das oportunidades de participação – à sua contribuição ao encaminhamento do conflito em torno da barragem e dos debates sobre o desenvolvimento regional. Espera-se que quanto mais inclusivo e participativo for um fórum maior seja sua capacidade de fomentar a formulação de propostas econômica e politicamente viáveis.

Para levar adiante esse trabalho foi realizada uma pesquisa entre janeiro e dezembro de 2005 envolvendo três momentos principais: a) um levantamento e análise de dados secundários, a aplicação de um questionário junto a 103 dos 192 conselheiros dos fóruns em estudo, e a realização de entrevistas com seus principais dirigentes; b) um acompanhamento *in loco* do cotidiano do Sintravale e do MOAB e, complementarmente, entrevistas com lideranças de ambos os movimentos, visando entender como eles organizam sua participação nos fóruns e, ainda, como isto repercute na forma como esses movimentos percebem e se posicionam frente à questão da barragem e do desenvolvimento sustentável; c) um processo de sistematização e discussão dos resultados envolvendo reuniões com os própri-

os gestores e lideranças locais anteriormente entrevistados.

### O Vale do Ribeira

A trajetória histórica do Vale do Ribeira, se não traz em si a chave do futuro, serve ao menos para que se compreenda algo sobre o porquê de sua situação atual marcada pela presença de indicadores econômicos e sociais ruins e qual é o significado social do conflito em torno de Tijuco Alto e da adesão local à retórica do desenvolvimento sustentável nestes marcos.

Uma longa etapa inicial envolve desde a colonização no século XVI até o início do século XX, e foi marcada pelos primeiros ciclos econômicos, principalmente da mineração e da produção de arroz, através dos quais a região alcançou momentos de dinamismo, sempre freados pelo subsequente declínio destas atividades. Uma segunda etapa, inaugurada com a imigração japonesa da primeira metade do século passado, contribuiu para definir parte dos contornos atuais da região: estabeleceu-se uma agricultura comercial com razoável grau de tecnificação e capitalização, ao mesmo tempo em que a população nativa se converteu em mão-de-obra ou retraiu-se para uma atividade de subsistência. Estas características, somadas às dificuldades de acesso e à precariedade dos transportes contribuíram para que a região sofresse de um certo isolamento perante o restante do Estado de São Paulo que, ao longo do século XX, passava a estabelecer-se como pólo dinâmico da economia nacional. Uma terceira etapa, finalmente, acontece desde o último terço do século passado, com uma série de iniciativas governamentais voltadas para romper a situação de estagnação e pobreza. Coincide com este período a ascensão da questão ambiental, o que motivou a criação de várias unidades de conservação. Hoje estão ali concentrados os maiores remanescentes da Floresta de Mata Atlântica (2/3 do território). A região reúne em torno de 350.000 pessoas, distribuídas por vinte e quatro municípios com forte presença de

*“As iniciativas públicas desencadeadas a partir desta última etapa da história regional parecem ter contribuído para a contenção da degradação florestal, que vinha ocorrendo a passos largos.”*

comunidades tradicionais como grupos indígenas, comunidades quilombolas, caiçaras e agricultores familiares.

As iniciativas públicas desencadeadas a partir desta última etapa da história regional parecem ter contribuído para a contenção da degradação florestal, que vinha ocorrendo a passos largos. Mas, em seu lugar, surgiram inúmeros conflitos envolvendo as populações tradicionais e também um discurso, proferido principalmente por autoridades municipais, de que as políticas conservacionistas seriam deletérias por restringirem a possibilidade de instalação de indústrias e a ampliação da atividade agrícola, comprometendo assim o dinamismo local (RESENDE, 2002).

Quando se olha para o movimento da economia e das estruturas sociais do Vale do Ribeira especificamente na última década é possível perceber sinais de mudança e um movimento de heterogeneização: a situação de êxodo rural não aparece mais como tendência generalizada; a agropecuária deixou de ser a atividade principal, dando lugar a um crescimento de novas atividades, sobretudo de serviços; nas diferentes dimensões do desenvolvimento, apesar dos valores relativamente baixos, houve melhora dos indicadores de saúde e educação em oito municípios, ocorreu crescimento econômico em quase todos, e em apenas oito a cobertura florestal diminuiu (CHABARIBERY et al, 2004;

FAVARETO & BRANCHER, 2005). A ocorrência desigual dos bons indicadores, além de não permitir que se fale de uma tendência uniforme, dificulta a identificação das razões pelas quais isto ocorre. O que se pode afirmar é que a imagem de região pobre, estagnada e com economia dependente da agricultura vem dando lugar a uma diferenciação interna, de causas muito difusas e pouco conhecidas pelos próprios agentes locais.

Estas mudanças aparecem também no âmbito da sociedade civil. Um levantamento não exaustivo identificou 211 organizações atuantes na região, em sua maioria sindicatos e organismos afins, patronais ou de trabalhadores, organizações ambientalistas e associações por local de moradia. No que diz respeito às organizações patronais, encontra-se tanto algumas tradicionais – como as Associações Comerciais e Industriais dos vários municípios, as Associações de Bananicultores, dos Mineradores de Areia, dos Produtores Agropecuários –, como organizações mais novas e que reúnem atividades ascendentes ou menos comuns – caso da Associação dos Produtores de Flores –, estas com bem menos peso e expressão pública. A organização popular, por sua vez, tem origens que remontam aos anos oitenta. De lá até os dias atuais foram criadas várias organizações, tendo como embrião inicial, em boa parte dos casos, as associações de moradores, impulsionadas pela esquerda católica, que se fazia presente através dos agentes pastorais (Comissão Pastoral da Terra). Parte destas organizações se manteve como associações por local de moradia, parte evoluiu para a tentativa de representar interesses mais específicos, caso, por exemplo, da associação dos moradores do Guapiruvu, hoje uma importante experiência de organização econômica de populações tradicionais. Foi também o caso dos quilombolas que, como resposta à tentativa de construção da Barragem de Tijuco Alto, criaram o Movimento dos Ameaçados por Barragem (MOAB), a partir de 1989. Outra ver-

*“ Apesar dessa vigorosa dinâmica, contudo, há importantes segmentos que permanecem sem instituir portadores sociais para suas demandas. ”*

tente resultou na criação de organizações sindicais de trabalhadores, como o Sindicato da Agricultura Familiar do Vale do Ribeira (Sintravale). E, finalmente, foram sendo criadas também organizações ambientalistas locais, como a Associação Serrana Ambientalista (ASA), ou o Instituto para o Desenvolvimento Sustentável e a Cidadania no Vale do Ribeira (Idesc). Apesar dessa vigorosa dinâmica, contudo, há importantes segmentos que permanecem sem instituir portadores sociais para suas demandas. Isso ocorre com os setores mais frágeis do tecido social local, como os agricultores pobres que vivem nas áreas mais distantes, mas também com setores mais dinâmicos, como o setor de serviços no qual vem crescendo a renda e a ocupação.

É neste momento da trajetória regional que a retórica do desenvolvimento sustentável surge como tentativa de equacionar a conservação ambiental com as expectativas de dinamização econômica baseadas no aproveitamento do potencial energético e paisagístico da biodiversidade local. O problema é que nos discursos das comunidades tradicionais a sustentabilidade passa pelo reconhecimento de seus direitos sobre o uso do solo e das florestas. Nos discursos dos agricultores e de suas organizações, desenvolvimento sustentável é sinônimo de prioridade “aos pequenos”, em oposição aos grandes investimentos. Nos discursos do poder público local, trata-se de aproveitar uma vantagem comparativa local, os recursos naturais, mas de uma maneira que tornaria preciso “flexibilizar a legislação ambiental”. Para outros prefeitos, ainda, trata-se

de conseguir grandes investimentos externos para viabilizar a exploração turística ou do potencial de biodiversidade. E nos projetos do governo federal, por fim – caso, por exemplo, do recente programa de apoio à produção de biodiesel –, trata-se de encontrar formas de fazer confluir investimentos privados e a exploração rentável dos recursos naturais.

Por tudo isso a polêmica em torno da construção das barragens no Rio Ribeira pode ser vista como uma espécie de epifenômeno dos debates sobre desenvolvimento regional, pelo que ela significa em termos de estilos de investimentos e pela sua repercussão sobre as populações tradicionais do lugar.

#### A polêmica em torno de Tijuco Alto

O projeto de construção da Barragem de Tijuco Alto remonta aos anos cinquenta, mas ganhou seus contornos atuais a partir do começo dos oitenta, quando a CBA (Companhia Brasileira de Alumínio), empresa pertencente a um dos maiores conglomerados brasileiros, requereu autorização do DNAEE (autoridade nacional para gestão de águas à época) para explorar uma área da Bacia do Rio Ribeira através da construção de uma barragem com finalidade de geração de energia. A concessão foi dada em 1989, e a ela se seguiu a elaboração dos estudos preliminares sobre impacto ambiental, como manda a legislação. De acordo com o Plano de Gestão de Recursos Hídricos, esta seria a primeira de um sistema de quatro barragens com as quais, além da geração de energia, pretendia-se resolver também o problema das enchentes que há anos assola a região causando consideráveis estragos.

A terceira destas barragens, no entanto, atingiria a área de comunidades tradicionais, remanescentes de quilombos. A reação de grupos ambientalistas e das comunidades ameaçadas se traduziu em uma série de mobilizações e ações de contestação que acabaram por levar a mudanças nesta decisão. Já desde os anos oitenta se constituiu no Brasil um importante movimento nacional

de populações atingidas por barragens, com forte influência de grupos da esquerda católica e em aliança com importantes ong's internacionais. No mesmo momento, a transição democrática posterior ao regime militar inaugurou uma nova legislação e instrumentos de regulação que facilitavam a contestação e posicionamento da sociedade civil em relação a esses projetos, o que acabou por se traduzir em alterações nos procedimentos para a obtenção das licenças. Com base nelas, a ação destes movimentos conseguiu, anos mais tarde, reverter a decisão anterior que autorizava a construção da barragem. A promotoria pública atendeu às representações ambientalistas e se opôs à concessão, sob a alegação de que o projeto, por envolver duas unidades da federação - os Estados de São Paulo e Paraná -, deveria ter o licenciamento concedido por autoridade federal. E em 2004, o Instituto Nacional do Meio-Ambiente (Ibama), sob o argumento de que o processo já era muito antigo, extinguiu o original e determinou a abertura de um novo. Com isso, e esta é a situação atual, todo o processo foi reiniciado, com a elaboração de novos relatórios e a necessidade de realização de novas audiências públicas para sua apresentação e discussão.

As posições sobre a polêmica de Tijuco Alto e das outras três barragens que se pretende construir refletem razoavelmente bem o mosaico das organizações sociais locais e suas clivagens. Políticos responsáveis pelas prefeituras locais, o empresariado e os sindicatos patronais vêem a barragem como possibilidade de dinamização econômica, com investimentos, empregos, e como um instrumento capaz de amenizar o problema das enchentes. Já os quilombolas, os movimentos eclesiais de base, os partidos de esquerda (PT, PV e PCdoB), as ong's ambientalistas e muitos estudiosos vêem o projeto como incompatível com um modelo de desenvolvimento que se apóie na valorização do patrimônio ambiental e cultural. Neste conflito se reproduz, de maneira exemplar, o campo

Quadro 1 - Síntese dos argumentos favoráveis e contrários à Tijuco Alto

Tema	Argumentos favoráveis	Argumentos contrários
<b>Emprego</b>	A construção da barragem geraria empregos diretos e indiretos. Isto seria particularmente importante para uma região marcada justamente pela estagnação e baixa dinâmica econômica.	Os empregos gerados seriam apenas temporários (durante a construção da barragem). O número de empregos permanentes posterior à construção seria muito pequeno.
<b>Riquezas</b>	A construção da barragem contribuiria para melhorar a renda na região, à medida que, além dos empregos, a geração de energia prevê o pagamento de somas expressivas em <i>royalties</i> e impostos.	Os impostos e <i>royalties</i> gerados com a barragem seriam concentrados em uns poucos municípios. Esse efeito seria mais forte se apenas Tijuco Alto for construída, pois os municípios do Baixo Vale nada receberiam.
<b>Impactos sociais e ambientais</b>	Todos os detalhes técnicos teriam sido cuidadosamente observados, de maneira a não gerar impactos sociais e ambientais negativos: a área alagada seria relativamente pequena e as populações tradicionais não seriam afetadas por esta barragem. A empresa responsável pela construção se propôs, inclusive, a apoiar as organizações locais em sua reivindicação contrária à construção das outras duas barragens previstas (estas sim afetando as áreas de populações tradicionais)	O Rio Ribeira de Iguape é o único grande rio de São Paulo que ainda não tem barragens, e há o fato de estar em área altamente preservada e de serem mal conhecidos os impactos ambientais da obra. O alagamento envolveria áreas com suspeita de contaminação por chumbo (antigas áreas de mineração) o que afetaria o equilíbrio do ecossistema. Embora as comunidades tradicionais não se localizem na área de Tijuco Alto, o projeto completo envolve a construção de outras barragens complementares, o que afetaria diretamente os quilombos.
<b>Efeitos sobre as cheias do Rio Ribeira de Iguape</b>	A barragem de Tijuco Alto e as outras duas previstas no projeto original contribuiriam para melhorar a gestão da vazão do rio, diminuindo assim os problemas de cheias que com frequência castigam a região.	A barragem tenderia a piorar o problema das cheias, à medida que para gerar energia, quanto mais vazão, maior o potencial. E, portanto, maior o volume de água despejado à jusante da barragem.
<b>Hidroelétrica como fonte de energia limpa</b>	O país tem uma demanda crescente por energia, e a hidroelétrica é uma das formas mais limpas de energia existentes.	O modelo de grandes hidroelétricas é fortemente questionado e há alternativas disponíveis como a construção de pequenas barragens, com menor impacto social e ambiental e a menor custo.
<b>Os custos envolvidos</b>	A barragem de Tijuco Alto seria construída por uma companhia privada, não envolvendo, portanto, o dispêndio de gastos públicos. Os investimentos seriam privados, mas os ganhos seriam sociais (empregos e impostos/ <i>royalties</i> gerados)	A barragem serviria para gerar energia para um grupo privado - a Companhia Brasileira de Alumínio. Os interesses privados da companhia não poderiam se sobrepor aos interesses da população do Vale e que tem, nas florestas de Mata Atlântica, seu maior patrimônio.

Fonte: Pesquisa de campo.

de possibilidades e o sistema de posições e oposições que orientam a conduta dos agentes da região.

Três aspectos merecem ser destacados nesta breve caracterização. Primeiro, o fato de tratar-se de uma região com enormes vantagens comparativas (localização próxima do pólo mais dinâmico da economia nacional, presença de amenidades naturais e biodiversidade) que, no entanto, não se transformam em vantagens competitivas, deslocando o problema do terreno das limitações naturais para as instituições capazes de garantir tal aproveitamento. Segundo, a tendência recente de heterogeneização econômica, da qual decorre um certo desco-

lamento de interesses entre os agentes tradicionais e aqueles mais vinculados às atividades ascendentes (caso da valorização recente do setor de serviços). Terceiro, finalmente, o caráter polissêmico de que se reveste o discurso sobre o desenvolvimento sustentável e a dificuldade de traduzi-lo em um projeto capaz de amalgamar uma coalizão ampla de agentes e organizações, como a polêmica em torno da barragem bem o demonstra. Diante de tal cenário, cabe perguntar como atuam os fóruns participativos e em que medida é razoável esperar que venham a contribuir para viabilizar o estabelecimento de coalizões mais amplas e capazes de dar fôlego a

processos de desenvolvimento regional.

## Os fóruns participativos

O Comitê de Gestão de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Ribeira e o Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento são, atualmente, os dois mais importantes fóruns participativos no Vale do Ribeira. Cabe a eles discutir planos de desenvolvimento local, acompanhar a implementação da respectiva política pública à qual estão vinculados e alocar certo montante de recursos, que tem variado de US\$65.000 a US\$850.000, a projetos considerados prioritários e afinados com os planos de desenvolvimento. Entrevistas realizadas junto a lideranças locais não deixam dúvida de que estes fóruns são hoje parte do cotidiano da região e que, dada a intensa disputa política travada entre os partidos PT (governo federal e três prefeituras na região), PSDB (governo estadual e oito prefeituras na região) e PMDB (partido tradicional que ocupa sete prefeituras locais), há uma preocupação das lideranças dos diferentes grupamentos em garantir espaço dentro deles.

## Procedimentos

Para analisar a capacidade desses fóruns em fomentar a negociação e a cooperação entre vários segmentos sociais faz-se necessário conhecer quem de fato está participando. Nesta seção são apresentadas e discutidas as informações sobre quem participa e como as regras e procedimentos definidos em cada um dos fóruns contribuem para explicar as diferenças encontradas.

As diferenças começam já pelo período de constituição e pelas forças sociais que estiveram à frente do processo de constituição dos dois fóruns. O CGRH foi criado nos anos noventa nos marcos da legislação brasileira sobre recursos hídricos, que previa a criação destes comitês em cada bacia hidrográfica. Já o Consad foi criado mais recentemente, nos primeiros meses do Governo Lula, iniciado em 2003, e ancorado naquilo que se esperava ser sua mais

*“... No Consad a sociedade civil tem peso inverso, ocupando dois terços das cadeiras, ficando o poder público com o terço restante.”*

importante política social – o Programa Fome Zero.

No CGRH, a sociedade civil ocupa um terço das cadeiras, membros do poder público estadual o outro terço, e membros do poder público municipal a terceira parte. Dois terços dos membros são, portanto, do poder público. Sua composição conta, assim, com 14 membros representantes do Estado, 14 membros representantes das prefeituras e 14 representantes da sociedade civil. A ordenação do Comitê é composta de presidente, vice-presidente e secretário executivo. O presidente é um representante do governo municipal, o vice é um representante da sociedade civil e o secretário executivo é um representante do governo do Estado. No Consad a sociedade civil tem peso inverso, ocupando dois terços das cadeiras, ficando o poder público com o terço restante. Neste caso, cada um dos 25 municípios elege até 6 representantes (4 da sociedade civil e 2 do poder público) e todos os 150 membros do fórum deliberam igualmente sobre todos os temas apresentados, além de elegerem a direção do Conselho, e os membros das comissões temáticas e fiscal. Há, portanto, um viés mais técnico e governamental no CGRH, enquanto no Consad a ênfase é mais favorável à sociedade civil. No caso do CGRH isto tem provocado várias queixas dos representantes da sociedade civil que sentem por vezes dificuldade em acompanhar o debate. Já o viés mais pró sociedade civil do Consad acaba revelando outro problema: devido à falta de controle dos políticos sobre as decisões, acaba ocorrendo uma secundarização desse fórum tanto pelo poder públi-

co municipal, quanto, principalmente, pelo poder estadual.

Nos dois casos a participação é franqueada apenas a representantes de organizações, não sendo possível a cidadãos autônomos pleitear o cargo de conselheiro. Para garantir a divulgação do processo de seleção dos conselheiros, o CGRH e o Consad seguem estratégias diferentes. No CGRH, os prefeitos e as organizações estatais ligadas à gestão de recursos hídricos têm lugar cativo. Já a sociedade civil é mobilizada a partir de uma lista das organizações que atuam nos vinte e três municípios sistematizada pela secretaria-executiva do CGRH. Essas organizações são informadas dos processos de seleção, cabendo a elas a mobilização de seus membros e a definição de seus candidatos. No caso do Consad o processo de seleção é organizado em cada um dos 25 municípios. Os articuladores do conselho organizam, junto com os gestores municipais, assembleias em que se explica o que é o Consad, a Agenda 21 e onde são indicados e votados os conselheiros. Nos dois fóruns todas as cadeiras foram ocupadas, mas não houve grande disputa por elas. As maiores divergências apareceram no momento de indicação para os cargos de direção dos fóruns. Para enfrentar a dificuldade de mobilizar conselheiros dispersos por 25 municípios em áreas rurais e urbanas ambos os fóruns alternam a cidade em que são realizadas as reuniões e buscam garantir o transporte e por vezes até mesmo a hospedagem dos conselheiros.

Considerando a primeira hipótese desse estudo, que relaciona uma distribuição mais equitativa de cadeiras entre sociedade civil e gestores públicos e um processo mais transparente de seleção de conselheiros à maior capacidade de inclusão dos fóruns, caberia perguntar, então, qual foi a repercussão destas regras e procedimentos sobre a capacidade dos fóruns de representar a sociedade local. Existem pelo menos duas formas de responder a esta questão. Uma consiste em comparar as organizações presentes nos fóruns e as

forças sociais existentes na região. Outra é contrastar o perfil dos membros do fórum com as características sócio-econômicas da população do Vale do Ribeira.

No que diz respeito às forças sociais que participam dos fóruns, essas regras têm contribuído para reforçar a exclusão dos segmentos mais pobres da população local – como, por exemplo, os que vivem da agricultura de subsistência em regiões mais distantes e isoladas –, e os setores mais dinâmicos – como aqueles ligados, por exemplo, ao setor de serviços. Isso porque, como foi apontado anteriormente, tanto uns quanto outros não estão organizados em associações, o que inviabiliza sua representação. A comparação entre os dois fóruns mostrou, ainda, que enquanto no CGRH há alguma presença de organizações patronais, no Consad elas estão praticamente ausentes.

Já no que diz respeito à comparação com o perfil da população, em ambos os casos a média destoa das características principais da sociedade local. Tanto no caso do CGRH como do Consad os participantes são mais bem remunerados e mais escolarizados do que a média da população. Nos dois casos o número de negros é menor do que a proporção dessa etnia no conjunto da população local. E, da mesma forma, o percentual de mulheres é inferior à média regional. O mesmo levantamento mostrou que, no caso do Consad, a distorção é menor, o que certamente se deve ao maior peso conferido à representação da sociedade civil, onde as distâncias sociais entre a população e os quadros e militantes, embora exista, não é tão profunda como com relação aos quadros governamentais e à burocracia estatal.

Nota-se claramente, portanto, que a diferença no número de representantes do governo e da sociedade civil contribui para manter um perfil mais popular no caso do Consad e mais técnico no caso do CGRH. Quanto à forma de recrutamento vê-se que é um processo bastante custoso, que acaba acontecen-

do com forte dependência daqueles atores locais que já estão mobilizados. E isto, por sua vez, tem contribuído enormemente para reforçar as relações já previamente estabelecidas entre os partidos, as organizações da sociedade civil e os fóruns.

### Participação

Para testar a segunda hipótese desse estudo, que relaciona a presença de processos de discussão e decisão mais participativos à expressão das demandas dos segmentos que contam com menos recursos comunicativos e conhecimento técnico e à capacidade de conectar essas demandas a debates de caráter mais geral e estratégico, foi observado o envolvimento de dois movimentos sociais que representam setores pobres e tradicionalmente marginalizados: o Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Vale do Ribeira, que reúne também extrativistas e caiçaras (Sintravale), e o Movimento dos Ameaçados por Barragens (MOAB), que reúne aqueles que são contra a barragem na região, destacadamente as comunidades de remanescentes de quilombos (quilombolas). Procurou-se perceber como as dinâmicas participativas instauradas pelos fóruns influenciam na atuação dessas organizações.

No que diz respeito especificamente à barragem, no presente momento a CBA, que é a proponente do projeto, deu início à tramitação de um novo processo, sem que tenha começado ainda a fase das audiências públicas. A última reunião do CGRH em 2005 foi um bom testemunho de como o tema vem sendo tratado nesse fórum. Após a apresentação do novo relatório, feita por técnicos contratados pela empresa, seguiu-se uma longa seqüência de intervenções dos conselheiros, cuja tônica principal era a reafirmação da posição dos agentes, favorável ou contrária à construção da barragem, com pouquíssimas referências ao conteúdo técnico apresentado pelos expositores e especialistas convidados. Em geral os discursos frisavam os elementos políticos que envolvem a disputa, reafirmando a idéia de que

este espaço seria importante para obter informações e formar alianças, mas não para negociar e influenciar a definição de políticas. Nesse sentido, os vários atores apenas reforçaram suas posições sem que tenha se aberto um espaço de debate, seja entre esses atores, seja entre eles e novos atores que, trazendo posições menos cristalizadas, poderiam contribuir para ampliar o espaço de deliberação. Essa discussão não apareceu no Consad.

Já a questão do desenvolvimento sustentável tem aparecido nesses fóruns associada, sobretudo, à discussão dos projetos que devem ser financiados pelo CGRH e pelo Consad, visando tanto promover a conservação e uso dos recursos naturais como a organização de atividades econômicas que beneficiem aos mais pobres.

Nesse caso foi possível identificar uma perspectiva bastante diferente na atuação de ambos. O CGRH definiu em seus primeiros anos de atuação que alocaria recursos apenas para entes estatais, o que por alguns anos excluiu a sociedade civil da disputa e concentrou o financiamento em atividades mais técnicas. Nos últimos anos houve, no entanto, uma forte e bem sucedida pressão das entidades ambientalistas para flexibilizar essa regra e promover atividades ligadas, por exemplo, à educação ambiental ou o replantio da mata ciliar pelas comunidades tradicionais. No caso do Consad, ao contrário, houve desde o início o intuito deliberado de transferir recursos para as organizações não estatais e, em especial, para aquelas ligadas aos sindicatos de trabalhadores.

O fato do Consad abrir espaço para organizações como o Sintravale repercutiu diretamente na percepção que seus representantes têm desse fórum. As entrevistas com os dirigentes deste sindicato mostraram que o Consad é visto como um espaço importante, e a participação nesse fórum é priorizada. Não só a

*“ O Comitê é visto apenas como um meio de se obter informações sobre o tema e um lugar onde o movimento se apresenta... ”*

retórica dos dirigentes reconhece esse conselho como espaço de disputa de recursos e de orientações das políticas, como os investimentos definidos pelo fórum no período também atestam tal importância. Nos momentos de escolha dos representantes há toda uma mobilização para que os líderes e militantes deste segmento estejam entre os escolhidos pela sociedade civil local. Neste ano, o presidente do Sintravale disputou a presidência do Consad e, numa composição, acabou cedendo a vaga para um dos prefeitos da região e ocupando a vice-presidência. Já o outro fórum regional, o CGRH, não recebe a mesma atenção do sindicato, segundo seus dirigentes porque este apresenta um perfil onde o poder público tem mais peso, restringindo a margem de atuação das organizações de trabalhadores<sup>4</sup>.

As entrevistas com representantes do MOAB sugerem que a organização, apesar de participar do CGRH, não o reconhece como um fórum legítimo e estratégico para estabelecer negociações em torno de Tijuco Alto. O Comitê é visto apenas como um meio de se obter informações sobre o tema e um lugar onde o movimento se apresenta, juntamente com os ambientalistas que desenvolvem trabalhos na região, como um bloco unânime contra a construção da barragem. A participação ocorre, não para discutir e negociar formas de contemplar todas as partes envolvidas no conflito, mas para deixar clara sua posição radicalmente contrária. Em vez de uma

<sup>4</sup> Mas certamente também porque o tema da gestão dos recursos hídricos ocupa lugar mais periférico na pauta atual do movimento, atingindo mais diretamente os quilombolas, por conta da ameaça representada pelas barragens.

aposta nestes fóruns, o movimento tem optado por construir outros espaços, como, por exemplo, o Fórum de Entidades Contra a Barragem, que congrega várias organizações de oposição à obra. O status de grupo especial das populações remanescentes de quilombos também não contribui para que o movimento aposte nestas esferas como possibilidade de obter ganhos pontuais, como a aprovação de projetos e a obtenção de investimentos públicos. Hoje são vários os investimentos feitos nestas comunidades a fundo perdido, sem que seja necessária a participação do movimento nos processos de definição das políticas regionais.

Como se vê, excetuando a busca de alianças e a obtenção de informação, que é comum a ambos, o sentido da participação nos fóruns em questão é muito diferente para um e outro: espaço de negociação de projetos e políticas para o Sintravale, arena de disputa e contestação para os quilombolas. Essa diferença deve ser entendida, ao menos em parte, como um desdobramento da dinâmica participativa instaurada em cada um dos fóruns<sup>5</sup>.

Voltando à segunda hipótese, pode-se afirmar que, nos casos analisados, as regras fizeram diferença. No CGRH garantiu-se mais espaço para as questões técnicas e preocupações dos atores estatais. Nesse sentido, o fato da secretaria executiva enfatizar o aspecto formal dos assuntos contribuiu para a sensação expressa por membros da sociedade civil de que os assuntos são abordados de forma demasiadamente técnica, dificultando tanto a compreensão dos assuntos tratados como a participação nas discussões e a possibilidade de se encaminharem propostas para disputar recursos do Fehidro (fundo de investimentos gerido pelo fórum). No caso do Consad, foram priorizadas questões mais imediatas e preocupações dos movimentos sociais.

Nesse cenário é difícil afirmar a validade da hipótese que relaciona a utilização de técnicas de trabalho que facilitem a expressão dos conse-

lheiros que contam com menos recursos comunicativos e conhecimento técnico seja à expressão das suas demandas, seja à capacidade dos fóruns de conectar essas demandas a debates de caráter mais geral e estratégico. Afinal, no caso do CGRH pode-se reconhecer a preocupação em garantir a representação daqueles que são contra a barragem, mas não se percebeu nenhum esforço deliberado para fomentar metodologias que favorecessem processos de discussão e decisão mais participativos e inclusivos. Por outro lado, no caso do Consad onde há participação mais ativa dos setores marginalizados também não apareceu nenhum esforço para abrir espaço para a apresentação das posições defendidas pelas entidades empresariais da região e fomentar a negociação de alternativas.

Nos dois casos aparece uma tensão entre publicizar os debates acerca das políticas e manter um certo enfoque, mais técnico no caso do CGRH e mais político no caso do Consad. Nessa linha, a tônica defendida no CGRH, que ressalta a importância de investimentos de médio e longo prazo, é bastante diferente daquela defendida no Consad, que aponta para a importância de se investir em ações de curto prazo que contribuam para melhorar a qualidade de vida dos agricultores. Essa dinâmica revela por parte de cada um dos fóruns menos um esforço deliberado para se incluir novas perspectivas ao debate e mais aquilo que Amable & Palombarini (2005) reconheceram como uma característica intrínseca às instituições: “mas do que espaços para se construir um alinhamento de interesses elas são a própria expressão de determinadas configurações de interesses”.

### **Participação, barragens e desenvolvimento**

Nesta seção, finalmente, discute-se o papel que o CGRH e o Consad

têm desempenhado no encaminhamento das duas polêmicas regionais em torno das quais se dão as principais polarizações do debate local atual: a construção da barragem de Tijuco Alto e a materialização da retórica do desenvolvimento sustentável.

No *survey* realizado foi possível observar que a posição dos membros dos fóruns em relação à barragem varia muito dependendo do fórum a que pertencem. Enquanto no CGRH quatro em cada dez membros apoiavam a barragem, no Consad este número é de apenas dois em cada dez. Em ambos as posições contrárias ficam em torno de um terço dos membros. É possível também estabelecer uma relação entre o segmento do entrevistado e o seu posicionamento frente à questão. Isso porque o apoio ao empreendimento decresce quando se passa dos representantes dos órgãos estaduais para os da prefeitura municipal e, mas ainda, quando se trata da sociedade civil. Não há nenhuma relação clara entre escolaridade e posicionamento frente à questão. O mesmo acontece com a variável renda. A variável que prediz mais o posicionamento em relação à questão é simpatia ou apoio a partidos de esquerda: os filiados ao PV ou ao PT tendem a se colocar contra.

No caso do desenvolvimento sustentável, se percebe que apesar da noção estar presente nos dois fóruns ainda há muito pouco acordo sobre a

*“A variável que prediz mais o posicionamento em relação à questão é simpatia ou apoio a partidos de esquerda: os filiados ao PV ou ao PT tendem a se colocar contra.”*

<sup>5</sup> Outro fator que certamente conta diz respeito às próprias características da identidade destes movimentos e sua repercussão sobre as formas de negociação e enfrentamento que daí decorrem. Este aspecto é objeto de outro artigo derivado desta mesma pesquisa.

maneira ou os caminhos para tornar este discurso uma referência mais palpável a orientar a alocação de recursos e a definição de projetos. Clivagens semelhantes têm aparecido ao longo da elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável, cuja conclusão está prevista para o final de 2006. Esse plano deverá contribuir para orientar a definição das diretrizes a serem tomadas pelo Consad no sentido de avançar a Agenda 21 na região. Ocorre que por ser uma iniciativa de um fórum ligado a uma política do governo federal (PT), não vem contando com a adesão dos órgãos e políticas do governo estadual (PSDB), limitando de partida o leque de agentes e de recursos que tal Plano poderia mobilizar e articular de maneira coerente. Esse tipo de coordenação seria fundamental para viabilizar um projeto regional, uma vez que a titulação das terras, um dos principais entraves aos investimentos na região, é responsabilidade de um órgão estadual, o Instituto de Terras de São Paulo, enquanto os recursos para investimento na agricultura familiar vêm de um programa do governo federal, o Pronaf. Ou, noutro exemplo, o reconhecimento das terras de quilombos é de competência da União, mas a gestão das áreas de conservação, onde parte delas estão localizadas, é, em sua maioria, de responsabilidade estadual.

Considerando estes elementos, pode-se agora retomar a terceira hipótese apresentada, aquela que relaciona a capacidade de inclusão desses fóruns à sua contribuição no encaminhamento do conflito em torno da barragem e dos debates sobre o desenvolvimento regional. Não há dúvida que os dois fóruns ampliaram os canais de comunicação entre gestores e sociedade civil e contribuiram para explicitar as clivagens sobre dois temas tão fundamentais quanto as barragens e o desenvolvimento sustentável. Mas a dinâmica que parece sustentá-los, isto é, a ocupação da esfera participativa por coalizões já organizadas e que buscam a sua própria reprodução política, não guarda semelhança com o ideário da participação social que

promete a emergência, a partir do diálogo entre diferentes interesses, de novas coalizões capazes de pactuar um projeto comum que leve à dinamização e ao desenvolvimento territorial. Os debates reportados mostram que praticamente nada avançou no debate entre aqueles que defendem ações de curto prazo, que possam influir na balança de força em prol dos segmentos menos favorecidos da região, e outros, que apontam para a necessidade de investimentos de médio e longo prazo em infra-estrutura para garantir fôlego às iniciativas voltadas para o crescimento econômico.

### Conclusão

O objetivo anunciado deste artigo consistia em discutir a validade de uma relação presumida, mas não demonstrada, entre participação e desenvolvimento tendo por objeto a análise dos limites e possibilidades de dois importantes fóruns participativos em funcionamento no Vale do Ribeira. Para levar esse intuito adiante se partiu de dois pressupostos presentes na literatura sobre participação social: a idéia de que um bom desenho institucional pode contribuir para fomentar a inclusão de um largo espectro de atores sociais na discussão e definição dos rumos a serem seguidos pela política regional, e a expectativa de que essa inclusão contribua para a pactuação de projetos política e economicamente viáveis ao tornar as várias demandas explícitas, permitindo, assim, a negociação aberta entre seus portadores e favorecendo a coesão em torno de objetivos comuns.

Para avaliar a pertinência desses pressupostos três hipóteses foram elaboradas e testadas. Primeira hipótese: regras e procedimentos de recrutamento determinam a capacidade de inclusão de um fórum e o perfil de seus membros. Segunda hipótese: a participação de grupos menos favorecidos e a inclusão de seus in-

teresses em projetos consistentes e de horizonte estratégico dependem de técnicas e recursos utilizados na organização das discussões e no processo de tomada de decisões. Terceira hipótese: o êxito no tratamento dos conflitos relativos ao desenvolvimento regional depende da capacidade de inclusão dos fóruns, passível de ser avaliada a partir dos elementos contidos nas duas hipóteses anteriores.

Os resultados mostraram que as diferentes regras e procedimentos adotados pelos fóruns fizeram diferença. Mas elas parecem se adequar melhor à tarefa de incluir segmentos sociais já organizados e ligados às redes de influência daqueles que estão à frente da organização desses fóruns do que de facilitar a ampla inclusão dos interesses presentes na região. Assim, se é verdade que a participação avançou entre os pobres, também é verdade que os muito pobres e sem vínculos associativos seguem à margem. Também são reveladoras as variações encontradas no CGRH e no Consad, tanto em relação ao perfil sócio-econômico e associativo dos conselheiros, quanto às opiniões sobre as barragens, mais elitista e favorável à barragem no primeiro caso e mais popular e indiferente à questão no segundo caso. Nesse sentido não é de surpreender que, como se pôde observar ao longo da análise, sob vários aspectos seja o alinhamento partidário aquele que melhor permite prever a posição dos agentes.

Quanto à idéia de que os fóruns promovem o debate entre atores portadores de perspectivas e projetos diferentes, foi possível perceber que os movimentos sociais privilegiaram, no Consad, iniciativas alternativas aos grandes projetos, buscando formas de compatibilizar o desenvolvimento com a conservação dos recursos naturais<sup>6</sup>, enquanto os especialistas tenderam a valorizar investimentos em projetos de infra-es-

<sup>6</sup> Seria importante, por outro lado, avaliar a viabilidade de tais iniciativas em sinalizar para o conjunto dos agentes locais um caminho alternativo de desenvolvimento para a região. Outros trabalhos, como Favareto & Brancher (2005), fizeram uma avaliação bastante crítica sobre a efetividade dos projetos atualmente apoiados pelo Consad, apesar de seu viés claramente favorável às populações tradicionais e às tentativas de aliar dinamização econômica e conservação ambiental.

“ ... que se viu  
foi o franco confronto  
e até mesmo hostilidade  
entre os participantes,  
em um quadro que nada  
se parece com  
as descrições dos  
teóricos da democracia  
deliberativa... ”

estrutura no CGRH. Outra constatação é a pouca complementaridade entre os fóruns: não só não há diálogo institucional como há mesmo uma flagrante disputa entre níveis de governo. E as regras que definem os parâmetros para apoio a projetos não têm, por sua vez, contribuído para gerar aprendizado nem para pôr em contato competências e recursos dispersos em diferentes agências estatais e setores da sociedade. Na prática, raríssimos foram os momentos em que os defensores de uma e outra posição debateram, mas nas ocasiões em que a discussão se instaurou, como na reunião em que foi apresentado o novo projeto de Tijuco Alto, o que se viu foi o franco confronto e até mesmo hostilidade entre os participantes, em um quadro que nada se parece com as descrições dos teóricos da democracia deliberativa acerca de debates regidos por procedimentos capazes de garantir que as alegações favoráveis e contrárias às decisões coletivas sejam justificadas àqueles submetidos a estas decisões em termos os quais, dada a oportunidade para se refletir, esses indivíduos possam decidir (DRYZEK, 2004:41).

Em suma, a análise aqui empreendida mostrou a vitalidade da esfera participativa, da qual os fóruns estudados são uma expressão de destaque. Mostrou ainda que as regras e o perfil de inclusão que elas geram têm fortes repercussões sobre os posicionamentos ali adotados. Mas mostrou também que as tensões em torno dos conflitos locais, neste

caso aqueles que envolvem a construção da barragem e a definição de um projeto de desenvolvimento sustentável para a região, têm se tornado mais agudas, à medida que diferentes sujeitos políticos ganham espaço na política regional e que a contribuição dos fóruns à solução desses impasses segue sendo difícil de identificar. Não se trata da hipótese bastante realçada em parte da literatura que aponta para a captura destes espaços, mas, antes, de uma evidência de que a própria emergência e os contornos dos fóruns participativos se dão como expressão de coalizões políticas. Quais são as implicações normativas e teóricas desta constatação?

Sob o ângulo normativo seria plausível perguntar até que ponto, considerando as dificuldades elencadas, deve-se continuar a apostar neste tipo de fórum participativo como espaço privilegiado de articulação de políticas e propostas de desenvolvimento. Quanto a isso, é preciso sublinhar que a contradição entre a ampliação da participação e a limitada contribuição deste tipo de fórum à pactuação de acordos regionais aqui verificada nada tem de inexorável. É perfeitamente possível pensar, a partir dos elementos aqui reunidos, em cenários nos quais os atores locais venham a mobilizar recursos políticos e institucionais capazes de torná-los mais inclusivos e, ao mesmo tempo, de gerar estímulos e sanções efetivamente voltados para a combinação – mais do que para a confrontação, portanto – dos interesses de atores diversos. Além disso, a forte mobilização social que tem lugar no Vale do Ribeira e que vem contribuindo para aproximar a sociedade local de políticos e ativistas que atuam no contexto nacional e internacional, assim como a entrada em cena de atores ligados a atividades econômicas em ascensão na região, são aspectos que mudam, no médio prazo, as bases das relações entre elementos endógenos e exógenos à realidade local. Isto tende a abrir fissuras nas coalizões de interesses em vigor e nas instituições que respondem pela sua manutenção.

Uma questão que permanece em aberto, aspecto a ser aprofundado nos desdobramentos deste estudo, consiste em saber que regras poderiam facilitar a responsividade das instituições participativas (a) através da orientação para um perfil determinado de atores envolvidos mais representativo das forças sociais reais dos territórios em questão, e (b) através de uma estrutura de incentivos capaz de alcançar maior complementaridade e contratualidade entre as ações neles pactuadas.

Sob o ângulo teórico, por sua vez, caberia perguntar então o que se sabe sobre como tais mudanças podem ocorrer, como tais modificações nas regras poderiam ser introduzidas, a partir de que motivações os agentes poderiam pô-las em marcha. As fontes da mudança são, como se sabe, várias. E as relações entre participação, instituições e desenvolvimento, são igualmente interdependentes e, pois, reciprocamente determinadas. As regras do jogo, expressas nas instituições formais, não podem ser compreendidas senão como parte do jogo social. Assim como há as regras do jogo, como destacado no pressuposto institucionalista, há o jogo das regras. A dinâmica da esfera participativa é resultado destas duas dimensões: de suas leis e de sua dinâmica interna, e de suas injunções com outras esferas do mundo social. O conhecimento sobre cada uma destas duas faces – a interna à esfera participativa e aquela revelada por sua articulação com as outras esferas – é algo ainda embrionário. Será preciso ainda um grande esforço em estudos comparados para poder se avaliar sob que condições é possível esperar que ocorra êxito no ideal normativo contido na associação entre participação e desenvolvimento. Somente nestes termos é possível, a um só tempo, preservar o intuito anunciado no discurso político da democracia participativa e superar a ingenuidade que muitas vezes o cerca.

## Referências

Abers, R. (2001). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Westview. Boulder.

- Abramovay, R. (2005). Representatividade e inovação. *Paper apresentado no Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, IICA-SDT/MDA, Agosto de 2005.
- ADB (2004). *Effectiveness of participatory approaches: do de new approaches offer an effective solution to the conventional problems in rural development projects ?* Special Evaluation Study. Asian Development Bank.
- Amable, B & Palombarini, S. (2005). *L'Économie n'est pas une Science Morale, Raisons d'Agir*, Paris.
- Avritzer, L. (2003), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.
- Brannstorm, (2004), Decentralising water resource management in Brazil, *European Journal of Development Research*, Vol. 16, N. 1, Spring 2004, p. 214-234
- Brannstrom C., Clarke J., Newport M., 2004, 'Civil society participation in the decentralization of Brazil's water resources: assessing participation in three states', *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25 (3), 304-321
- Carril, L.F. (1995). *Terras de negros no Vale do Ribeira: territorialidade e resistência*. Tese de Mestrado. FFLCH/USP, São Paulo.
- Chabaribery, D. et al. (2004). Desenvolvimento sustentável na Bacia do Ribeira de Iguape - diagnóstico das condições sócio-econômicas e tipificação dos municípios. *Informações Econômicas*, V. 34, n. 9, setembro de 2004. São Paulo.
- Chandoke, Neera (2003) *The Conceits of Civil Society*, Delhi: Oxford University Press.
- Coelho, Vera S. & Nobre, Marcos (2004). Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. [Participation and Deliberation: democratic theory and institutional experiences in contemporary Brazil] 34 Letras. São Paulo.
- Coelho, Vera; Pozzoni, Barbara & Cifuentes, Mariana (2005). "Participation and Public Policies in Brazil". In J. Gastil & P. Levine *The Deliberative Democracy Handbook*. Jossey Bass. San Francisco.
- Cornwall, A. and Coelho, V.S.P. (eds) (2004), 'New Democratic Spaces?', *IDS Bulletin*, 35(2).
- Dagnino, E. - org. (2002) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Dryzek, J. S. (2001). "Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy". *Political Theory*. October, 2001; pp. 651-669. Sage. London.
- Favareto A. & Brancher, P. (2005). *O Desenvolvimento Territorial no Vale do Ribeira e os Projetos do Pronaf-infraestrutura - análise e recomendações*. Relatório de Pesquisa. IICA-SDT/MDA.
- Favareto, A. (2006). Paradigmas do desenvolvimento rural em questão - do agrário ao territorial. Tese de Doutorado. São Paulo: Procam/USP.
- Fligstein, Neil (2001). Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory* (19)2, pages 105-125.
- Fung A. A. & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Fung, Archon (2003) "Survey Article: recipes for Public Spheres: eight institutional design choices and their consequences", *Journal of Political Philosophy*. Vol. 11. Blackwell Publishing USA.
- Gaventa, J. (2004), 'Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities', in S. Hickey and G. Mohan, (eds), *From Tyranny to Transformation*, London: Zed Books.
- Manzuri, G. & Rao, V. (2004). *Community-based and driven development: a critical review*. World Bank Policy Research Working Paper 3209.
- Medeiros, L. (1996). Trabalhadores Rurais, Agricultura Familiar e Organização Sindical. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, Vol 11, n. 2, abr-jun/1996, São Paulo.
- Muller, G. (1990). Estado, estrutura agrária e população - estagnação e incorporação regional. Ed. Vozes, Rio de Janeiro.
- Ospina, P. (2005). *Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico*. Proyecto de investigación RIMISP/IDRC.
- Pritchett, L. & Woolcock, M. (2002). *Solutions when the solution is the problem: arraying the disarray in development*. Working Paper n. 10, Washington D.C. Center for Global Development.
- Przeworski, A. (2003). "Institutions Matter?". Paper presented at the Seminar "Institutions, Behaviour and Outcomes". CEBRAP. São Paulo
- Ray, C. (2000). The EU Leader Programme - rural development laboratory? In: *Sociologia Ruralis*, Vol. 40, N. 2. April/2000.
- Ray, C. (2002). A mode of production for fragile rural economies - the territorial accumulation of forms of capital. Guest Editorial. *Journal of Rural Studies*, Vol. 18, pp.225-231.
- Resende, R.U. (2002). *As Regras do Jogo: Legislação Florestal e Desenvolvimento Sustentável no Vale do Ribeira*. Annablume, São Paulo.
- Rothman, F. (2001). A comparative study of dam-resistance campaigns and environmental policy in Brazil. *Journal of Environment and Development*, Vol. 10, n. 4, Stage Publications.
- Schejtman, A. & Berdegué, J. (2003). *Desarrollo Territorial Rural*. Rimisp. Santiago, Chile.
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras. São Paulo.
- UNDP. (2002). *Human Development Report: Deepening Democracy in a Fragmented World*. UNDP. New York.
- Veiga, J.E. (2005). Articulações intermunicipais para o desenvolvimento. Paper apresentado no *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, IICA-SDT/MDA, Agosto de 2005
- World Bank (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press. New York.
- World Bank (2005). *World Development Report 2006: Equity and Development*. Oxford University Press. New York.

REVISTA DE  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO

**RDE**

Leia todos os números da RDE  
acessando o site:

**www.ppdrunifacs.br**

Arquivos prontos  
para download.