

Capítulo 5

Capital social e do controle social na gestão de políticas públicas

Luciano Mattos⁶⁵

Marcelo Hercowitz⁶⁶

A exclusiva consideração dos aspectos econômicos reduz a provisão de elementos essenciais para a análise de sustentabilidade dos processos de desenvolvimento. Assim, a consideração de interdependência entre economia e meio ambiente exige igual atenção aos sistemas sociais, culturais, políticos e institucionais. Na mesma linha de raciocínio, Martinez Alier *et al* (1998) levantam que cenários, dentro dos preceitos da Economia Ecológica, sugerem a introdução de novas instituições sociais e econômicas.

Segundo Abramovay (2001), o termo *capital social* é tratado nas ciências sociais como um conjunto de características, entre elas, confiança e normas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade nos processos de desenvolvimento. É válido esclarecer que o sentido de “confiança” que se deseja imprimir no capítulo refere-se aos acordos comunitários formais ou informais característicos dos modos de vida rural que, entre outros objetivos, asseguram a prestação de serviços ambientais em escala de paisagem rural (de modo a perpassar várias propriedades rurais individuais e áreas de uso comum), algo que dista do conceito de “confiança” da economia neoclássica para (inutilmente) tentar eliminar as assimetrias de informações do mercado financeiro.

Berkes & Folke (1994) usam o termo *capital social* para se referirem às características das organizações sociais, enquanto Ostrom (2000) opta pelo uso do termo *capital institucional* para se referir ao suprimento de estrutura e habilidade organizacional que a sociedade tem a sua disposição, classificando-o como subgrupo do *capital social*. A última autora também frisa que o *capital humano* é o estoque de educação, cultura e conhecimento acumulado nos seres humanos e *capital cultural* é a interface entre *capital natural* e *capital manufaturado*. O *capital natural* e suas

⁶⁵ Engenheiro Agrônomo (ESALQ/USP, 1993), Mestre em Engenharia Ambiental (EESC/USP, 1998), Doutorando em Desenvolvimento Econômico (IE/Unicamp); Pesquisador da Embrapa Meio Ambiente, Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP), Pesquisador Associado do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM).

⁶⁶ Economista (PUC/SP, 1997), Mestre em Economia Ecológica e Gestão Ambiental (Faculdade de Ciências Ambientais, Universidade Autónoma de Barcelona – UAB, 2001), Doutorando em Economia Ecológica (UAB); Sócio-fundador da Ecociente, Gestão e Desenvolvimento Socioambiental.

relações com o *capital humano* são pontos de fundamental interesse na Economia Ecológica para a concepção de políticas públicas.

Para North (2000), indivíduos com diferentes experiências têm distintas explicações do mundo e, conseqüentemente, tomam decisões distintas para resolverem problemas idênticos, logo, o processo de desenvolvimento sustentável exige que a sociedade desenvolva instituições que permitam intercâmbios anônimos e impessoais no tempo e no espaço. O mesmo autor também argumenta que a chave do desempenho da sociedade é o tipo de aprendizagem que se adquire e se emprega para resolver problemas. Porém, não se pode perder de vista que as questões colocadas pelo autor são pertinentes desde que resguardados os papéis planejador e interventor dos Estados nacionais nos processos de desenvolvimento, pontos que Douglass North falha ao pouco ressaltar.

Assim, em busca de complemento aos achados do autor, a chave de desempenho do processo de desenvolvimento econômico está na capacidade coordenadora dos Estados nacionais, com disposição de instrumentos econômicos que estimulem o investimento público e privado, o gasto público, o consumo e a relação superavitária entre exportação e importação, enfim, que estimulem a criação de demanda efetiva.

Para Hutchins & Hazlehurst (1991), a cultura consiste na transferência de normas, valores e idéias entre gerações, onde o aprendizado das gerações anteriores tenha efeito direto no aprendizado das gerações posteriores. Uma população conformada por muitas gerações pode descobrir coisas que nenhum indivíduo pode aprender em toda sua vida.

Conforme os modos de vida, diferem os modos de transferência de conhecimento entre gerações. No caso de populações tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares, os processos de transferência de conhecimentos são predominantemente empíricos, baseados nas experiências de vida, sem caráter científico, e os registros estão na memória de seus indivíduos. Já nas sociedades urbano-industriais, os processos de transferência de conhecimentos são menos empíricos e mais científicos, quanto mais urbana e industrial for a sociedade, com os registros na forma escrita e (mais recentemente) eletrônica, com aplicações científicas ou burocráticas.

Os modos de vida econômica⁶⁷ são aprendidos pelas populações tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares desde a infância, enquanto das sociedades

⁶⁷ O termo "vida econômica" não deve ser associado apenas àquelas atividades produtivas que acessam mercados consumidores, mas a qualquer atividade produtiva, inclusive de subsistência, que envolva trabalho. O ser humano é um ser social e na sua relação com a natureza define atribuições entre os indivíduos de sua coletividade (a divisão social do trabalho) que realizam trabalho para manejar a natureza e permitir a subsistência coletiva.

urbano-industriais isto se dá nas universidades e no dia-a-dia da vida profissional, já na fase adulta. Isso cria situações polêmicas quando as sociedades urbano-industriais reproduzem seus valores culturais para definir a regulamentação dos modos de vida econômica da sociedade como um todo. Para exemplificar, o trabalho infantil é algo facilmente definível no caso das sociedades urbano-industriais, mas como defini-lo para as populações tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares? Se simplesmente unificar-se a regulamentação, os modos de transferência de conhecimentos são rompidos por completo, pois os mesmos não aprendem a ser tradicionais, indígenas ou agricultores familiares nos bancos universitários ou nos escritórios da atividade pública e privada, mas desde a infância, ao observarem e praticarem (dentro de seus limites físicos) com os pais e pares sociais seus modos particulares de vida econômica.

Outro ponto a destacar é que entre populações tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares não existem informações confidenciais entre os membros de uma mesma comunidade no que se refere à vida econômica, realidade bastante distinta da vida econômica das sociedades urbano-industriais, competitivas na sua essência, com empreendimentos públicos e privados protegidos por patentes.

Nos argumentos de Hobbes citados Granovetter (1985), transações sociais e econômicas dependem de confiança e ausência de atos ilegítimos. O mesmo autor ainda enfatiza que instituições são afetadas pelas relações sociais, configurando-se como uma questão clássica da teoria social. A eliminação das relações sociais nas análises econômicas remove o problema na ordem de agenda intelectual restrita à esfera econômica. A análise de relações sociais expostas por Granovetter (1985) é fundamental para a boa interpretação dos processos de desenvolvimento rural, pois evita suceder nos erros apontados por Martins (2000), quando expõe que, por muito tempo, a sociologia rural foi mais uma ciência que abordou os problemas sociais da expansão da fronteira agropecuária como efeitos da modernidade do que uma ciência aberta à compreensão dos efeitos destrutivos e perversos que não raro a modernização postíça acarreta.

Outro passo importante para entender o desenvolvimento rural é considerar que as populações tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares não se organizam sobre a base da extração e apropriação do trabalho alheio, ao contrário, tem na família ou comunidade a fonte do trabalho que aciona o capital envolvido no processo de produção (Wanderley, 1998), assim como a estrutura agrária não é apenas um elemento do sistema de produção, mas também dado básico de toda a organização social (Furtado, 1969). Diferentemente de uma empresa rural patronal, o critério de maximização do trabalho numa área de uso coletivo ou num estabele-

cimento familiar rural não é a obtenção da maior lucratividade, mas o atendimento das necessidades comunitárias e familiares, respectivamente, ou seja, não são as características de uso da terra e dos recursos naturais que explicam a existência das populações tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares, e sim, a existência deles que explica a maneira como está moldada a estrutura social rural (Abramovay, 1998).

Logo, estudos de desenvolvimento rural, como adoção de uma política pública de serviços ambientais, não podem se restringir aos aspectos econômicos e agrônomicos dos sistemas de produção, tendo que considerar as relações e funções sociais dos distintos povos rurais.

Conforme salienta Mattei (2005), no contexto atual, não pode ser atribuída às populações tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares somente o papel produtivo, mas também compreender e valorizar suas multifuncionalidades, pois as mesmas cumprem atribuições de (i) reprodução socioeconômica das comunidades e famílias rurais, (ii) promoção de segurança alimentar da sociedade como um todo, (iii) manutenção do tecido social e cultural e (iv) conservação do meio ambiente, dos recursos naturais e da paisagem rural. De igual forma, um novo olhar para o rural deve negar o viés exclusivamente produtivo (sem deixar de contemplá-lo, obviamente) e exigir a interação entre as populações tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares e seus territórios (que são ocupados também por outros atores sociais, como grandes produtores rurais, agroindústrias e sociedades urbano-industriais, que geralmente dominam os processos de decisão), a provisão de serviços públicos e a contestação entre as dimensões mercantis e não mercantis das atividades produtivas.

Para Maillot (1996) *apud* Abramovay (2000), o passado dos territórios, sua organização e seus comportamentos coletivos são componentes que não podem ficar ausentes na montagem de políticas públicas inovadoras de desenvolvimento rural, pois os comportamentos inovadores não são somente nacionais, mas podem depender de variáveis definidas no plano local ou regional. Assim, políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural não podem deixar de incorporar o conceito territorial. Para Abramovay (2003) e Beduschi Filho & Abramovay (2004), territórios não são definidos como conjuntos neutros de fatores naturais e de dotações humanas, mas, antes de tudo, pela maneira como organizam grupos sociais, laços formais e informais de confiança e modalidades não mercantis de interação ao longo do tempo.

Dediquemos mais algumas linhas às relações de confiança e sua interface com a questão de bens comuns e serviços ambientais em escala de paisagem rural. Para

Hardin (1968), dentro de sua clássica obra *A Tragédia dos Comuns*, os indivíduos tendem a aumentar seu comportamento egoísta quando enfrentam situações de escassez na exploração de qualquer recurso natural ou bem comum, de tal maneira que se envolvem em circunstâncias não cooperativas, e que por si mesmo aceleram a degradação do bem que se encontra em risco. Contudo, Ostrom (2000), em outra obra clássica, *El Gobierno de Los Bienes Comunes*, sugere que esta idéia não é toda certa, já que as restrições que se consideram imutáveis nem sempre as são, propondo um jogo onde é possível estabelecer vínculos entre todos os jogadores, que lhes obrigam a cumprir os acordos iniciais, submetidos a estratégias de cooperação formadas por eles mesmos.

Para Beduschi Filho (2003), de acordo com os achados de Ostrom (2000), em situações de risco de uso dos recursos naturais, a cooperação entre indivíduos e diversos tipos de ação coletiva podem acontecer e produzir bens coletivos em níveis ótimos. E para Folke *et al* (1994), para obter a sustentabilidade, a comunidade global precisa lidar com novos tipos de problemas ameaçadores do bem-estar futuro e da existência humana. Somente ao vivenciar situações de escassez na exploração de recursos naturais é que as sociedades passam por processos de aprendizagem e estabelecem acordos coletivos.

Junqueira & Abramovay (2005) expõem que políticas de desenvolvimento rural que envolvem serviços ambientais em escala de paisagem rural e recursos de uso comum exigem formação de redes sociais e estabelecimento de relações de confiança, reciprocidade e reputação. Os autores definem redes sociais como grupos de indivíduos entre os quais a frequência de interações econômicas e a densidade de relações sociais permitem reduzir a incerteza ligada ao risco moral e discernir precisamente os membros compromissados dos não compromissados com a ação coletiva.

O compromisso numa ação coletiva, porém, pode esbarrar nas relações de poder intrínsecas da sociedade, que não podem ser omitidas. Oliveira (2007) lembra que a ausência de discussão que levem em conta as relações de poder e dê maior consequência à relação entre indivíduo e sociedade são questionáveis desde o plano internacional ao local. Dessa constatação deriva outra observação que se refere a sua acentuada crença na capacidade de transformação que está nas mãos do agente. Para o autor, resume-se a uma inverdade que o agente pode ser "dono de seu destino".

O que não pode ser ignorado, portanto, é que a realidade é um efeito de lutas sociais, e ao mesmo tempo, "é o lugar de uma luta permanente para definir a própria realidade" (Bourdieu, 1998), onde a conquista da liberdade sempre será, no máximo,

uma possibilidade relativa. O conceito de *agente social* conforme a definição do autor, ou seja, como aqueles indivíduos que tanto estão expostos à ação do interior (mental) e do exterior (social), quanto, da mesma forma, são produtores de ação, parece mais adequado, uma vez que é mais conseqüente com a construção social do indivíduo pautado pelas dimensões diacrônica e sincrônica.

Para Oliveira (2007), da mesma forma, no contexto atual, em que a realidade de um país está diretamente influenciada pela configuração de poder geopolítico-econômico, não é possível acreditar que a transformação social ou mesmo individual dependa somente da condição de agente do indivíduo. Foucault (1999) expõe que “não existe um único poder em uma sociedade, e sim relações de poder que se opõem uma às outras”.

Mas como um grupo de causadores de degradação dos recursos naturais que se encontra em uma situação de interdependência pode se organizar para obter benefícios conjuntos ininterruptos, apesar da interferência dos não cumpridores? Na visão de Ostrom (2000), a resposta está condicionada aos seguintes elementos: (i) consideração dos custos e benefícios das ações dos indivíduos e sua vinculação com os resultados esperados, (ii) redução da incerteza causada pela falta de conhecimento sobre o sistema de recursos exportáveis (por meio de um processo de aprendizado de ensaio e erro)⁶⁸ e (iii) sentido de provisão e apropriação dos recursos de uso comum.

Desse modo, Ostrom (2000) ressalta a idéia de “governar a si mesmo”, que sem dúvida é relevante no meio rural, sobretudo, no estabelecimento de laços formais e informais de confiança, porém, que ainda não são totalmente suficientes para o processo de desenvolvimento num dado território, sendo imprescindível a presença do Estado como mediador das relações de poder existentes, conforme exposto por Oliveira (2007).

Outra pergunta ainda mais desafiadora que surge no debate é: como mudar uma situação em que os que se apropriam atuam de maneira independente para outra em que adotam estratégias coordenadas para obter melhores benefícios comuns?

Segundo Ostrom (2000), a solução não está, necessariamente, na criação de uma organização, partindo-se da premissa que os problemas a resolver demandam métodos de provisão incorporados por um novo conjunto de instituições, estabelecimento de compromissos aplicáveis e supervisão mútua do que se estabelece, sem perder de vista a natureza incremental e auto-transformadora da mudança institu-

⁶⁸ Conforme demonstrado no capítulo 3, é imprescindível também uma estratégia pública de ciência e tecnologia para conhecimento do meio; a etnoecológica também deve ser item essencial dessa estratégia.

cional, a importância da característica dos regimes políticos externos, a necessidade de incluir os custos de informação e transação, assim como ter limites claramente definidos, coerência entre as regras de provisão e apropriação, arranjos de decisão coletiva, supervisão, sanções graduadas, mecanismos de resolução de conflitos e reconhecimento mínimo de direitos da organização e entidades participantes. Outro dado importante é que os custos da transformação institucional são menores quando participam líderes hábeis no processo.

Mais uma vez vale observar que as idéias da autora são fundamentais no meio rural (principalmente no ambiente social tradicional, indígena ou familiar), mas se estratégias sociais não forem atreladas às políticas públicas, de acordo com os achados do capítulo 4, no sentido de qualificar o próprio processo social e o poder de colaboração do capital social, os resultados podem se resumir a benefícios apenas temporários.

Berkes & Folke (1994) enfatizam que muitas sociedades desenvolvem instituições para conciliarem interesses individuais e coletivos. Já Ostrom (2000) demonstra que exemplos bem sucedidos de uso de bens comuns foram possíveis porque o processo de mudança institucional se apresentou como um processo incremental e seqüencial, com benefícios de curto prazo que facilitaram as inversões futuras, contando com a cooperação das comunidades envolvidas, do Estado e da iniciativa privada.

Os diversos exemplos internacionais de acordos coletivos em torno de recursos de uso comum revelam que (i) quando não há uma boa estratégia de comunicação entre os usuários de bens comuns, a tendência é de haver exploração acima da capacidade de renovação dos recursos comuns, num patamar que se aproxima da teoria da *Tragédia dos Comuns* de Hardin (1968); (ii) quando há uma boa estratégia de comunicação entre os usuários de bens comuns, são obtidos benefícios conjuntos substancialmente maiores; (iii) quando os valores de pagamentos de serviços ambientais são relativamente baixos (em relação ao custo de oportunidade – grifo nosso), a comunicação cara a cara permite aos usuários alcançar e manter acordos próximos ao nível ótimo de apropriação de recursos; (iv) quando os valores de pagamentos de serviços ambientais são muito altos (novamente tendo como parâmetro os custo de oportunidade – grifo nosso), alguns participantes ficam tentados a não cumprir ou burlar os acordos coletivos, logo, os resultados conjuntos melhorados são inferiores que nas situações em que os valores de pagamentos de serviços ambientais são atrativos, mas não tão altos; (v) se é oferecida oportunidade de participar de um monitoramento com alto custo de transação e a efetiva aplicação de sanções, os usuários tornam-se dispostos a punir os que exploram o recurso comum; (vi) quando os usuários discutem abertamente e acordam seus próprios níveis de

uso e seus sistemas de sanções, o não cumprimento dos acordos se mantém a níveis muito baixos e os resultados se aproximam do nível ótimo (Ostrom, 2000).

Para Martinez Alier (1998), em geral, em problemas multicriteriais não há solução ótima para todos os critérios ao mesmo tempo, logo, os tomadores públicos de decisão precisam encontrar meios para estabelecimento de soluções via acordos. Métodos multicriteriais, geralmente usados para políticas ambientais, precisam oferecer uma estrutura consistente para lidar com os problemas e evoluir nos processos de decisão. Já Bittencourt *et al* (1999) apontam que as características centrais das experiências problemáticas estão na precária capacidade de articulação com outros atores da região e sua dependência dos poderes públicos federais. E para Guanzioli (2005), é evidente a relevância das relações sociais no desenvolvimento dos territórios rurais sustentáveis, sendo fundamental a presença de vários segmentos para firmar pactos sociais e territoriais, avançando para além de políticas setoriais.

No debate sobre desenvolvimento rural, além da questão territorial, Leite (2005) mostra a importância de integração de políticas distributivas (ex: transferência de renda, crédito rural e programa de equivalência-produto), reguladoras (ex: preços mínimos, direitos compensatórios, tributações, comércio exterior), redistributivas (ex: reforma agrária) e institucionais (conselhos nacionais, estaduais e municipais de desenvolvimento rural sustentável, ministérios, autarquias, secretarias estaduais e municipais). Porém, as políticas públicas comumente desenhadas para o meio rural brasileiro, especialmente aquelas voltadas às populações tradicionais, povos indígenas e agricultura familiar não conseguem cobrir as especificidades relativas à condição de ocupação do território, impregnando-se do absoluto viés assistencialista ou restritamente agrícola.

Um ponto preocupante para o avanço de políticas de desenvolvimento rural sustentável com abordagens territoriais (e no caso de uma política nacional de serviços ambientais, o contexto territorial é relevante para conferir a prestação dos mesmos serviços em escala de paisagem rural) é a elevada autonomia dos municípios, que impõe dificuldades para a formulação e execução de planos microrregionais. Cientes do problema, Beduschi Filho & Abramovay (2004) levantam a necessária existência de organizações intermediárias, além dos limites municipais, mas aquém dos próprios estados, para a promoção da sustentabilidade nos territórios. A existência de instâncias formais que assegurem processos participativos de tomadas de decisão e controle social de políticas públicas também constitui elemento-chave do desenvolvimento territorial.

Flores & Cazella (2005) apontam a inexperiência de agentes governamentais e a falta de mecanismos de resolução de conflitos como pontos de estrangulamento

para o desenvolvimento territorial. Portanto, instituições públicas de ensino, pesquisa e extensão e organizações sindicais e privadas locais devem apoiar o Estado na elaboração de planos de desenvolvimento territorial, no desenho de políticas públicas e execução de programas complementares de desenvolvimento rural (ex: política e programas associados de remuneração de serviços ambientais).

Segundo Beduschi Filho & Abramovay (2004), as políticas territoriais brasileiras têm se limitado à distribuição de incentivos e concessão de isenções como formas de estímulo à produção em regiões deprimidas. Mesmo na produção rural (sobretudo agrícola), caracteristicamente conformada por atividades tão fortemente territoriais, o Estado é, antes de tudo, um gestor de excedentes e de rendas, ao se responsabilizar, fundamentalmente, pela redistribuição de recursos para as localidades, baseado em tomadas de decisões centralizadas. O Estado ainda não possui estrutura e mecanismos de incentivo para lidar com dinâmicas locais, tendo profundas dificuldades (ou resistência política, conforme o contexto) para relacionar-se com organizações em rede.

Mattei (2005) expõe que alguns princípios de políticas públicas territoriais da Europa e dos Estados Unidos podem servir para nosso país, menos como exemplo a ser imitado, mais como uma referência para se compreender a multiplicidade de fatores envolvidos no processo de promoção do desenvolvimento rural. Dois bons exemplos internacionais podem ser citados, sendo eles, o Programa Leader (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), implantado no início da década de 90 pela União Européia, e o Programa EZ/EC (*Empowerment Zones and Enterprise Communities*), desenvolvido nos Estados Unidos desde 1993.

O Programa Leader, desenvolvido com uma abordagem territorial para enfrentar as crises de áreas rurais européias, enfoca seu planejamento na competitividade dos territórios, incorporando de forma inovadora os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais nas suas ações. Lançado no ano de 1991, o programa tem uma abordagem “de baixo para cima”, de caráter participativo e multissetorial, elementos fundamentais no enfoque de desenvolvimento territorial de áreas rurais. Os projetos de desenvolvimento incorporam os diferentes atores sociais, por meio dos “Grupos de Ação Local”, responsáveis pela animação do processo de mobilização comunitária para o planejamento a médio e longo prazo. Portanto, as políticas são estabelecidas por demandas de desenvolvimento, e não mais por demandas administrativas (Beduschi Filho & Abramovay, 2004).

Por sua vez, o a orientação do Programa EZ/EC é de conseguir o comprometimento dos cidadãos para uma ação de planejamento estratégico no longo prazo, que seja permanentemente monitorado e envolva os diferentes atores das comuni-

dades, transformando as estruturas políticas e institucionais. O programa trabalha a elaboração de planos comunitários pautados na busca de oportunidades econômicas, desenvolvimento sustentável, cooperações locais e visão estratégica de mudança (Beduschi Filho & Abramovay, 2004).

Similarmente ao Programa Leader, o Programa EZ/EC prima pela participação da comunidade na elaboração dos projetos de desenvolvimento, sendo que os recursos não são entendidos como uma simples doação, mas como um instrumento de construção das comunidades. A diferença fundamental entre o Programa Leader e o Programa EZ/EC é que o primeiro não prioriza territórios, enquanto o segundo elege comunidades com índices altos de pobreza. Guardadas as diferenças, a garantia de sucesso de ambos os programas está na criação de novas instituições e na forte presença do Estado (Beduschi Filho & Abramovay, 2004).

Outra boa referência de política pública integrada de desenvolvimento rural é o *Le Contrat Territorial D'Exploitation* (CTE), programa desenvolvido pelo governo francês na década passada. O programa estimulava a produção econômica sustentável, dentro de uma estratégia integrada de desenvolvimento territorial que também assegurava a geração de emprego e renda, segurança alimentar, conservação do meio ambiente e beleza cênica em escala de paisagem rural. Nos anos 90, o CTE sofreu modificações na transição de governo, sendo agora denominado *Contrat de Agriculture Durable* (CAD), com redução da abordagem territorial e maior foco na propriedade rural.

No Brasil, o debate sobre desenvolvimento territorial começa a ganhar força, mas ainda carece de maior coordenação governamental, pois como fora demonstrado no capítulo 4, há uma profusão de programas repetidos em diversos ministérios, muitos pautados em Arranjos Produtivos Locais (APLs). Para Martin & Sunley (2001), o uso irrestrito do conceito de APL como parâmetro de política pública traz consigo o risco de se promover ou ampliar tanto o uso não sustentável dos recursos naturais como a concentração de renda, caso a atividade prévia contenha esse perfil de impacto.

Little (2005) e Mattos & Pereira (2006) destacam a concepção do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente), classificando-o como uma das propostas brasileiras mais inovadoras de desenvolvimento rural sustentável que une, num mesmo programa governamental "controle social", "desenvolvimento territorial", "manejo integrado de unidades de produção" e "acordos comunitários de serviços ambientais". O Proambiente possui também uma relevante particularidade: foi concebido como projeto da sociedade civil organizada da Amazônia (2000-2002), passando por um processo de transição (2003) até se tornar

um programa federal inserida no Plano Plurianual (PPA) 2004/2007. O processo de construção do Proambiente é um exemplo significativo do fortalecimento da democracia brasileira, envolvendo mais de 20 mil pessoas em diversos eventos realizados no ano de 2002. Sua constituição como programa governamental, ainda que pouco priorizada pelo Governo Federal, demonstra a natureza propositiva da sociedade civil organizada da Amazônia durante a década de 90. Também podemos considerar que o surgimento dessa proposta tão plural é resultado de uma reação da sociedade à ausência do Estado na região amazônica. Essa conclusão corrobora com Martin (2001) quando este alega que a diminuição do papel do Estado provoca, sob limites flagrantes, a organização da sociedade civil e a gestão comunitária dos recursos naturais.

Os esforços para a promoção do desenvolvimento territorial exigem tanto o papel interventor do Estado quanto a participação formal e qualificada da sociedade civil organizada, além de obedecer a uma bandeira histórica dos movimentos sociais rurais de controle social de políticas públicas.

Para Bobbio *et al.* (2004), o conceito de política, entendida como forma de atividade, está estreitamente ligado ao poder, mas não apresenta relação somente com as entidades e processos que se orientam pelo Estado. A idéia da política como algo que extravasa o Estado é crucial justamente por apreciar as dificuldades que surgem com respeito à acomodação dos conflitos e à busca de objetivos comuns, o que supõe a construção de uma aparelhagem institucional para equilibrar o exercício do poder de uns cidadãos sobre outros.

A profusão de conselhos gestores se constitui como uma importante inovação institucional de políticas públicas no Brasil democrático. Embora as experiências anteriores à Constituição de 1988 devam ser lembradas, a recente expansão da prática de gestão por conselhos traz inovações políticas que não podem ser ignoradas. Do ponto de vista da gestão das políticas públicas e da democracia participativa, os conselhos trazem uma complementação necessária a outras formas de representação política. Entretanto, não são raros os estudos sobre o tema que enfatize a precariedade da participação social destes conselhos e sua tão freqüente submissão a poderes locais dominantes. Por outro lado, é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos representam. A existência de conselhos gestores, ainda que em muitas situações operem sob amplas dificuldades, abre o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o controle social das políticas públicas, constituindo espaços públicos de composição heterogênea, de natureza plural e, fundamentalmente, como espaços de negociação de conflitos em torno de iniciativas e projetos que expressam interesses políticos diversos (Junqueira, 2004).

Pois o maior desafio na construção dos conselhos não está na capacidade de reunir um grupo composto por representantes dos poderes públicos, de lideranças sindicais e representantes da esfera produtiva, e sim na capacidade de representar uma mudança real no ambiente institucional (North, 1991).

Para Mattei (2005) é crucial que os gestores de políticas públicas percebam seu papel enquanto agentes, e não como definidores exclusivos dos rumos do desenvolvimento. A proposição de políticas públicas deve também partir de experiências que reconheçam a percepção dos atores sociais locais e espelhem a dinâmica de forças sociais existentes no território (além, obviamente, das estratégias políticas nacionais; as ações locais podem também servir de complemento, mas não só, para a atuação nacional).

Sachs (1976) e Romeiro (1998) expõem que as relações comunitárias cumprem papel decisivo na concepção de políticas públicas de desenvolvimento rural ao eliminar contradições entre critérios microeconômicos de escolha tecnológica pertinentes a cada unidade produtiva e critérios macroeconômicos e sociais definidos pelo conjunto da comunidade rural.

Um ponto importante a se considerar é que os processos de renovação institucional da sociedade, em certas circunstâncias, são mais rápidos que do Estado, desta feita, o exercício do controle social de políticas públicas também pode colaborar na renovação do último. Nessa linha, Mattos (2006), Monteiro (2004) e Hébette & Moreira (2004) traçam uma interessante renovação dos movimentos sociais rurais amazônicos. De acordo com os autores, na década de 70, a principal marca dos movimentos sociais era a oposição ao regime militar, tendo como principal bandeira de luta o embate ideológico. Com a Nova República, os movimentos passaram anos para redirecionar suas reivindicações, e no início dos anos 90 a maior parte das organizações havia se recomposto, voltando-se para a (i) unificação das reivindicações de interesse geral (ex: Grito da Terra, Grito da Amazônia), (ii) criação de novas formas de organização para atender a diversidade de problemas das populações rurais (ex: Grupo de Trabalho Amazônico – GTA, Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS, Movimentos dos Atingidos por Barragens – MAB), (iii) negociação de políticas públicas de financiamento rural (ex: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf) e (iv) elaboração de projetos de desenvolvimento regional sustentável, que passaram a servir de base para a negociação de novos modelos de políticas públicas (ex: Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais – PPG7, Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural – Proambiente). Apesar das dificuldades inerentes, os esforços do

movimento social sintetizam a busca da emancipação social, econômica e política dos povos amazônicos.

Para Hébette & Moreira (2004), o movimento gerado pela convergência das lutas sociais amadureceu os movimentos sociais rurais, que passaram a dar maior atenção ao “econômico”, em contraste ao “político”. Mais recentemente, a questão da sustentabilidade fez emergir a dimensão ecológica nestes movimentos.

Apesar dos avanços dos processos de renovação institucional da sociedade, não é fato incomum, pelo contrário, bastante corriqueiro, que o funcionamento de conselhos federais com composição da sociedade civil organizada, em muitas situações, ainda não adquiriu plenamente o pressuposto fundamental de controle social de políticas públicas, que é o de avaliar resultados e propor aprimoramentos às próprias políticas públicas (aprimoramentos que surgem como demanda não só provinda do processo endógeno de avaliação, mas também de aspectos exógenos da conjuntura regional, nacional e internacional), limitando-se ou reduzindo-se a um fórum de protestos de demandas não atendidas, demandas estas que muitas vezes até distam do objetivo da política pública em questão. Se mil casas populares são construídas, por exemplo, atendendo a demanda total de mil famílias de uma determinada região de ação do conselho em pauta, seus representantes podem se dar por satisfeitos, sem questionar a relevância de se discutir se o gasto público para atender tal demanda envolveu cinco ou cinquenta milhões de reais. Assim, não só demandamos processos de renovação do Estado, mas de igual forma, a continuidade dos processos de renovação da sociedade, para justificar e qualificar o tão relevante controle social de políticas públicas, que avaliza e consolida a democracia.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. (2003). *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre; UFRGS Editora.
- ABRAMOVAY, R. (2001). O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Porto Alegre.
- ABRAMOVAY, R. (2000). O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, Vol. 4, Nº 2, 2000.
- ABRAMOVAY, R. (1998). *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo-Campinas: HUCITEC / Editora da Unicamp.
- BEDUSCHI FILHO, L.C.; ABRAMOVAY, R. (2004). Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Nova Economia*. Vol. 14 (3), 35-70, Belo Horizonte.
- BEDUSCHI FILHO, L.C. (2003). *Assentamentos rurais e conservação da natureza: do estranhamento à ação coletiva*. São Paulo: IGLU Editora / FAPESP.
- BERKES, F; FOLKE, C. (1994). Investing in cultural capital for sustainable use of natural capital. *Investing in Natural Capital*, Chapter 8, 128-149 p.

- BITTENCOURT, G.; CASTILHOS, D.; SILVA, H.B.; BIANCHINI, V. (1999). *Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária do Brasil*. In: GUANZIROLI, Carlos. Cooperação INCRA/FAO – Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (2004). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12ª ed.
- BOURDIEU, P. (1998). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro e Lisboa: Editora Bertrand.
- FLORES, M.; CAZELLA, A. (2005). *Diagnóstico de potencialidades e obstáculos em zonas rurais de Santa Catarina*. Palestra proferida no Seminário FAO em Preparação à Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Sustentável. Foz do Iguaçu.
- FOLKE, C.; HAMMER, M.; COSTANZA, R.; JANSSON, A.M. (1994). Investing in Natural Capital – Why, What, and How? *Investing in Natural Capital*, Chapter 1, 1-20 p.
- FOUCAULT, M. (1999). *Estratégias de poder*. Barcelona e Buenos Aires: Paidós.
- FURTADO, C. (1969). *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia Editor S.A.
- GRANOVETTER, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddness. *American Journal of Sociology*, Vol. 91, Issue 3, 481-510 p.
- GUANZIROLI, C. (2005). *Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Palestra proferida no Seminário FAO em Preparação à Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Sustentável. Foz do Iguaçu.
- HARDIN, G. (1968). *The tragedy of the commons*. *Science*, Vol. 162, Issue 3859, 1243-1248.
- HÉBETTE, J. MOREIRA, E. S. (2004). A marcha do trabalhador do campo rumo à cidadania: domínio da terra e estrutura social no Pará. In: HÉBETTE, J. *Cruzando Fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia*. Belém: Editoria Universitária UFPA, Vol. IV, 25-41.
- HUTCHINS, E.; HAZLEHURST, B. (1991). Learning in the cultural process. *Artificial Life II*. LANGTON, C.; TAYLOR, C.; FARMER, J.D.; RASMUSSEN, S. (editores), Santa Fe Institute Studies in the Science of Complexity Series, Addison-Wesley, pp. 689-706.
- JUNQUEIRA, R.G.P. (2004). *Estudo sobre Gestão e Controle Social do Proambiente*. Consultoria à Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS) do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Brasília: MMA.
- JUNQUEIRA, R.G.P.; ABRAMOVAY, R. (2005). A sustentabilidade das microfinanças solidárias. *Revista de Administração USP*. Vol. 40, nº 1, 19-33.
- LEITE, S. (2005). *Políticas públicas, atores e desenvolvimento local e territorial; análise de três casos do meio rural brasileiro – SE, RJ e SC*. Palestra proferida no Seminário FAO em Preparação à Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Sustentável. Foz do Iguaçu.
- LITTLE, P. (2005). *Projetos Demonstrativos – PDA: sua influência na construção do Proambiente*. Séries Estudos 2. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.
- MARTIN, L. (2001). Reordenamiento agropecuario y estructura social. In: FUNES, Fernando; GARCIA, Luis; BOURQUE, Martin; PEREZ, Nilda; ROSSET, Peter. *Transformando el campo cubano: avances de la agricultura sostenible*. 57-69 p., Havana: ACTAF.
- MARTIN, R.; SUNLEY, P. (2001). *Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea*. Revised version of a paper presented at the Regional Studies Association Conference on Regionalizing the Knowledge Economy. London.
- MARTÍNEZ-ALIER, J. (1998). *Da Economia Ecológica ao Ecologismo Popular*. Blumenau, FURB.

- MARTINEZ-ALIER, J; MUNDA, G; O'NEILL, J. (1998). Weak comparability of values as a foundation for ecological economics. *Ecological Economics*. Vol. 26, 277-286 p.
- MARTINS, J.S. (2000). *O futuro da sociologia rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural*. Palestra proferida no X Congresso Mundial de Sociologia Rural. Rio de Janeiro.
- MATTEI, L.; FAVARETTO, A; CONTERATO, M; KATO, K. (2005). *Relatório Síntese dos Painéis e Debates – Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília.
- MATTOS, L. (2006). Capital Social na Concepção de Políticas Públicas: A Importância Socioeconômica e Ecológica dos Sistemas Agroflorestais frente aos Mecanismos de Desenvolvimento. In: *Sistemas Agroflorestais: Bases Científicas para o Desenvolvimento Sustentável*. Campos: Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).
- MATTOS, L.; PEREIRA, C. (2006). Construindo uma política de serviços ambientais na Amazônia. *Texto para divulgação do Proambiente – www.mma.gov.br/proambiente*.
- MONTEIRO, R. (2004). *Movimentos sociais rurais na Amazônia: desafios atuais*. Palestra proferida no Seminário da Rede Cerrado. Brasília.
- NORTH, D. (2000). La evolución histórica de las formas de gobierno. *Revista de Economía Institucional*, Nº 2, primer semestre.
- NORTH, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5, Nº 1, 97-112 p.
- OLIVEIRA, V.L. (2007). Liberdade e Poder em Amartya Sen: uma leitura crítica. *Desenvolvimento em questão*. Ijuí: Editora Unijuí, ano 5, nº 9, jan/jun.
- OSTROM, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. UNAM-CRIM-Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, 395 p.
- ROMEIRO, A.R. (1998). *Meio ambiente e dinâmica de inovações na agricultura*. São Paulo: Annablume / FAPESP.
- SACHS, I. (1976). Economie et ecologie. In: *L'homme et son environnement*. Paris: CPEL.
- WANDERLEY, M.N.B. (1998). Em busca da modernidade social: uma homenagem a Alexander Chayanov. In: FERREIRA, Ângela Duarte Damasceno; BRANDENBURG, Alfio. *Para pensar outra agricultura*. Curitiba: Editora da UFPR, 29-49 p.