

# DILEMAS DO PLANEJAMENTO REGIONAL E AS INSTITUIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL\*

**Carolina Galvanese**  
**Arilson Favareto**

## **Introdução**

O final dos anos de 1980 e início da década seguinte assistiram à ascensão de uma nova visão sobre o desenvolvimento regional, em muitos aspectos diferente da tradição dominante no Brasil dos anos de 1970. Diferentemente dos recortes setoriais anteriores, as abordagens territoriais do desenvolvimento passam a apresentar os territórios, em suas dimensões sociais, econômicas e ambientais, como unidades de análise e de implementação de políticas públicas. Tais abordagens e suas apostas em ele-

\* Este artigo é uma síntese da dissertação de mestrado *Dilemas do planejamento e as instituições para o desenvolvimento sustentável: estudo sobre as barragens e a questão regional no Vale do Ribeira*, de Carolina Galvanese, defendida em agosto de 2009 na Universidade Federal do ABC.

*Artigo recebido em 18/01/2012*  
*Aprovado em 28/06/2013*

mentos como diversificação da produção, sociedade civil organizada, ampla base de recursos naturais e existência de instituições dedicadas a promover a cooperação entre os agentes sociais e as diferentes esferas de governo passaram a configurar um corpo de diretrizes e recomendações de organismos internacionais voltados ao financiamento de processos de desenvolvimento em países da América Latina. Ao mesmo tempo, a ascensão da questão ambiental e o crescente consenso acerca do ideal normativo contido na expressão “desenvolvimento sustentável” passaram, também, a balizar estratégias de desenvolvimento regionalizadas que fossem, a um só tempo, economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente sustentáveis, baseadas em potencialidades e alternativas econômicas provenientes das bases de recursos dos diferentes territórios.<sup>1</sup>

O foco nessa tripla eficiência dos processos de desenvolvimento – econômica, social e ambiental – juntamente com o avanço das abordagens territoriais

e a materialização da participação popular na definição de políticas públicas pela Constituição de 88 resultou, nas últimas duas décadas, no realinhamento dos instrumentos de promoção do desenvolvimento regional, caracterizado, entre outros fatores, pela incorporação da dimensão institucional como forma de promover um maior envolvimento dos agentes regionais na elaboração de políticas públicas, e um maior aproveitamento de elementos endógenos dos territórios como pivôs de processos sustentáveis de desenvolvimento. Sob o ponto de vista ambiental, esses mecanismos institucionais – definição de regras de uso e estabelecimento de formas de gestão participativa dos recursos naturais – orientariam o comportamento dos grupos sociais à cooperação no uso de recursos comuns, evitando seu esgotamento e contribuindo com estilos de desenvolvimento menos predatórios. Sob o ponto de vista do planejamento regional, os arranjos institucionais participativos passam a ser fundamentais na busca por um maior alcance das políticas públicas, já que promoveriam o diálogo entre diferentes agentes sociais, facilitando a cooperação em torno de planos e programas regionais capazes de direcionar os investimentos públicos a uma maior eficiência e impacto na qualidade de vida das diferentes populações.

A crescente incorporação da dimensão institucional e da participação nos discursos normativos sobre sustentabilidade e desenvolvimento regional resultou, nos últimos anos, na implementação de instituições participativas em diversas regiões do país. Como dito, elas ajudariam na promoção do desenvolvimento ao estabelecer um conjunto de parâmetros responsáveis por guiar a busca por soluções econômicas compatíveis com a conservação ambiental, assumindo o papel de mediadoras dos conflitos locais e de fornecedoras de regras e incentivos necessários à promoção da cooperação entre uma variedade de grupos sociais portadores de diferentes modelos de desenvolvimento para o território, em torno de uma trajetória pactuada entre eles.

Parte dos pressupostos que sustentam essa ideia tem sua origem em correntes institucionalistas do pensamento econômico, que atribuem às instituições o papel de diminuir os atritos existentes nas transações econômicas, contrariando teorias neoclássicas em que os mercados são vistos como sistemas completos de informação e regulação dos proces-

sos econômicos. A Nova Economia Institucional – como passou a ser chamada – enfatiza a importância do estabelecimento de regras ao comportamento dos agentes como fator determinante das mudanças em direção ao êxito de processos de desenvolvimento (North, 1990; Ostrom, 1990). Porém, diferentemente da aposta institucionalista, casos empíricos e uma extensa bibliografia das ciências sociais contemporâneas têm apontado para os limites dos marcos institucionais na promoção de processos sustentáveis de desenvolvimento e no equacionamento dos conflitos envolvendo o uso de recursos naturais (Rothman, 2008; Zhou, Pereira e Laschewski, 2005). O presente artigo busca contribuir com o entendimento das dificuldades impostas às instituições participativas nos diferentes contextos regionais onde elas são implementadas, por meio do esboço de um quadro analítico que soma os esforços de reflexões econômicas e institucionais com elementos de teorias sociológicas sobre as estruturas sociais e sua influência no comportamento dos agentes. A partir da teoria bourdieusiana dos campos, pretende-se demonstrar o enraizamento das instituições em campos de poderes estruturados que respondem, em grande parte, pelas dificuldades de coordenação entre os diferentes interesses e modelos em disputa na esfera participativa.

Tomando o território do Vale do Ribeira como caso exemplar, o artigo ilumina as fragilidades das bases teóricas que sustentam as estratégias correntes de busca da sustentabilidade nos processos de desenvolvimento regional, baseadas no automatismo das relações entre participação, instituições e desenvolvimento e, mais especificamente, na racionalidade instrumental como modelo de ação social. Somando os esforços de teorias econômicas e sociológicas e buscando entender como se dá a articulação das dimensões ambientais, institucionais e estruturais em um caso empírico, o trabalho permite uma apreensão das distâncias entre os aspectos normativos e práticos do desenvolvimento regional e dos tipos de configurações territoriais mais favoráveis à aplicação do modelo institucional, permitindo a compreensão dos condicionantes das diferentes trajetórias de desenvolvimento nos variados territórios e proporcionando subsídios para a formulação de estratégias cada vez mais condizentes com as realidades concretas onde são implementadas.

### **Economia, meio ambiente e a aposta institucional**

A ascensão da questão ambiental e o crescente consenso sobre a necessidade de mudança nas formas de exploração e utilização dos recursos naturais pelas atividades econômicas desafiam, cada vez mais, os aparatos explicativos consagrados sobre as relações entre economia e meio ambiente. As vertentes econômicas tradicionais, acostumadas a encarar os problemas ambientais como externalidades, viram-se, ao longo dos últimos anos, obrigadas a incorporar a dimensão ambiental em seus modelos explicativos, diante das evidências sobre os impactos nocivos de trajetórias de desenvolvimento caracterizadas pela forte pressão sobre as bases de recursos naturais. Porém nenhuma delas, isoladamente, foi ainda capaz de equacionar a multiplicidade de dimensões agrupadas sob o conceito de desenvolvimento sustentável. A parcialidade dos aparatos teóricos consagrados favorece o distanciamento entre o aspecto normativo do conceito e sua realidade prática, e as estratégias de mitigação de impactos ambientais e promoção da sustentabilidade que deles derivam acabam, em muitos casos, por não surtir o efeito desejado na condução de mudanças significativas nos padrões de relacionamento entre as atividades econômicas e o meio ambiente. Utilizando as reflexões das vertentes ambiental, ecológica e institucional da economia, esta seção discute os avanços e limites dos instrumentos econômicos para o entendimento e a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável, apontando a importância das dimensões históricas e estruturais ausentes nessas abordagens. Através das reflexões de vertentes da sociologia econômica – mais especificamente a teoria dos campos –, busca-se o esboço de um quadro analítico que contribua com a construção de estratégias de desenvolvimento alternativas, sustentáveis e cada vez mais pautadas nas potencialidades dos diferentes territórios.

A chamada economia ambiental (Grossman e Krueger, 1995), impulsionada pela necessidade de solução dos crescentes problemas ambientais enfrentados pelos países de capitalismo avançado, assume as premissas da economia neoclássica acerca do sistema de preços como instrumento de in-

formação fundamental na coordenação das ações econômicas. Entendendo a dimensão ambiental como o conjunto de insumos indispensáveis à atividade econômica, sua manutenção estaria garantida através da valoração dos recursos enquanto bens de mercado. A taxação de recursos não renováveis consistiria no principal incentivo à sua substituição por recursos renováveis e de exploração menos agressiva ao meio ambiente. O sistema de preços seria, assim, o principal instrumento capaz de promover uma alteração nas formas de acesso e uso dos recursos naturais, direcionando os agentes e as atividades econômicas a práticas menos predatórias. Além disso, o avanço tecnológico seria capaz de mitigar os impactos ambientais e as altas taxas de degradação,<sup>2</sup> já atingidas em países de industrialização avançada.

A vertente ambiental da economia enfatiza, assim, a importância de instrumentos econômicos na promoção das mudanças necessárias rumo à sustentabilidade. A taxação dos recursos naturais seria um importante incentivo a agentes econômicos que, movidos por uma racionalidade instrumental, agiriam de acordo com ele em busca de retornos crescentes. Duas importantes limitações derivam das soluções apresentadas. A primeira consiste no fato de que apoiar-se sobre o postulado da racionalidade instrumental dos agentes econômicos restringe o entendimento das condutas sociais, compostas por elementos estruturais que vão além de interesses utilitários. Além disso, não se sabe ao certo a capacidade de suporte dos diferentes ecossistemas às alterações provocadas pelas atividades econômicas no meio ambiente, o que torna difícil a promoção de sua conservação exclusivamente pela variável tecnológica.

Em resposta às reflexões da economia ambiental, a economia ecológica e a nova economia institucional buscam outros caminhos explicativos sobre as relações entre sistemas econômicos e meio ambiente. Invertendo a visão baseada no otimismo tecnológico e no sistema de preços da economia ambiental, a economia ecológica de Georgescu-Roegen (1973) e Daly (1996) aponta para o colapso inevitável dos ecossistemas decorrente da contínua exploração de estoques energéticos e recursos não renováveis pelas atividades econômicas. Essa vertente utiliza-se de duas leis da termodinâmica – o princípio da conservação da energia e a lei da en-

tropia – para analisar as relações entre o meio ambiente e os sistemas econômicos. Em sistemas isolados, a energia disponível seria contínua e irreversivelmente transformada em energia indisponível, até desaparecer completamente. Utilizada pela vertente ecológica da economia, essa ideia resultou em reflexões sobre a insustentabilidade, a longo prazo, dos sistemas econômicos e dos processos de desenvolvimento baseados na industrialização e no uso intensivo de matéria e energia de baixa entropia contidas em estoques terrestres finitos.

Essa vertente avança ao tomar a dimensão ambiental como ponto de partida para a análise da dimensão econômica do desenvolvimento, e não o contrário, como propõe grande parte das análises ligadas às correntes neoclássicas da economia.<sup>3</sup> Transformando a lógica que entende a dimensão ambiental como fornecedora de recursos e receptora de rejeitos das atividades produtivas, a economia ecológica enfatiza as potencialidades do meio ambiente como provedor de importantes serviços às sociedades, devendo ser, mais do que mantidos, subsidiados. Porém, as estratégias de promoção de mudanças nas trajetórias de desenvolvimento, baseadas na ideia de estado estacionário – em que o crescimento econômico seria qualitativo, com investimentos na melhora e na durabilidade dos bens de consumo –, prescindem de explicações sobre os meios e mecanismos capazes de promover a alteração dos comportamentos econômicos necessária ao alcance desses objetivos, faltando, assim, o elemento responsável pela mudança.

Por sua vez, a ênfase em arranjos institucionais como formas de promover processos sustentáveis de desenvolvimento ganha força a partir das reflexões da Nova Economia Institucional, que tem em Douglass North seu principal teórico. Buscando entender os processos desiguais de desenvolvimento econômico nos diferentes países, North destaca o papel das instituições na configuração dos diferentes cenários observados. Distanciando-se dos postulados lançados pelas vertentes econômicas neoclássicas – principalmente o equilíbrio de mercado derivado do sistema de preços e a ausência de custos de transação entre agentes econômicos dotados de informação perfeita –, North enfatiza a existência de custos permanentes de interação que

impediriam o equilíbrio dos mercados caso não existissem as instituições como mecanismos de regulação capazes de reduzir as incertezas envolvidas nos processos econômicos.

Motivado pelo questionamento sobre os motivos que responderiam pela permanência histórica de instituições pouco eficientes na garantia dos direitos de propriedade, North utiliza-se da economia e das ciências da cognição para explicar tal fato por meio do conceito de *path dependence*, cuja ideia central é a de que uma matriz institucional produziria retornos crescentes incentivando a continuidade de investimentos em sua direção particular e dificultando a mudança de uma trajetória institucional específica através dos altos custos impostos à sua reversão. Mecanismos econômicos – retornos crescentes provenientes de investimentos em uma mesma trajetória com o passar do tempo – e mecanismos cognitivos – que explicariam a tendência de os agentes buscarem soluções passadas para novos problemas – seriam responsáveis pelo aprofundamento e reprodução de trajetórias institucionais já estabelecidas (North, 2005).

A partir da abordagem institucional aplicada às formas de acesso e uso dos recursos naturais, Elinor Ostrom dedica-se ao entendimento da origem e desenvolvimento de instituições relacionadas com a coordenação do uso de recursos hídricos, focando formas de arranjo institucional eficientes na solução dos dilemas envolvidos nos usos privados de recursos comuns. Criticando explicações consagradas acerca das regras de acesso e uso dos recursos – a tragédia dos comuns, o dilema do prisioneiro e a lógica da ação coletiva –, Ostrom sustenta que a alternativa está nas formas de coordenação criadas pelos próprios agentes, que garantiriam a manutenção dos recursos em longo prazo através de uma estratégia cooperativa. As “regras do jogo” influenciariam na construção de formas eficientes de gestão dos recursos comuns, aumentando os incentivos para investimentos em determinadas direções e garantindo o monitoramento e a convergência dos comportamentos individuais (Ostrom, 1990).

As reflexões de North e Ostrom refletem a centralidade atribuída às instituições como dimensões explicativas para os diferentes processos de desenvolvimento e para a construção de modelos eficientes

de coordenação das atividades econômicas para a promoção do uso sustentável dos recursos naturais. Entendidas como mecanismos de incentivo capazes de direcionar os comportamentos econômicos, elas responderiam pelas formas de interação entre os diferentes agentes e os resultados daí provenientes, fundamentais para o êxito de processos de desenvolvimento e para a promoção de formas sustentáveis de relação entre sistemas econômicos e meio ambiente. Partindo da ideia de que as regras institucionais moldariam os comportamentos sociais, porém, essa vertente assume, ainda em continuidade com o *mainstream* econômico, o foco no individualismo metodológico e na racionalidade instrumental como principal motor da ação, avançando pouco no entendimento das determinações estruturais das diferentes condutas sociais e em explicações mais consistentes sobre a mudança institucional.<sup>4</sup>

Diante do fato de que os espaços institucionais e suas regras são, ao menos em parte, desenhados pelos próprios agentes, torna-se necessária uma explicação que para além de uma análise dos mecanismos e dos resultados institucionais entenda os agentes concretos que criam as instituições e que nelas atuam. Nas reflexões expostas até aqui, as relações entre economia e meio ambiente e as estratégias de promoção da sustentabilidade apresentam, como visto, pouca ou nenhuma referência às dinâmicas históricas e sociais em que estão inseridos os sistemas econômicos e que configuram fatores-chave para o entendimento dos caminhos possíveis de mudança em realidades concretas. Nesse sentido, a teoria dos campos oferece importantes ferramentas analíticas ao entendimento mais completo dos processos de desenvolvimento, com ênfase na configuração das estruturas sociais que conformam as bases em que as relações entre economia, instituições e meio ambiente irão ocorrer. As análises dessa vertente (Bourdieu, 2000; Fligstein, 2003) auxiliam no entendimento das formas pelas quais as relações de poder – caracterizadas pela distribuição desigual de capital cultural, econômico e simbólico – influenciariam na formação de diferentes estruturas cognitivas de classificação da realidade concreta que responderiam pelas diferentes formas de conduta social e de relacionamento dos agentes com a esfera institucional.

Defendendo modelos históricos para a análise dos comportamentos e das instituições econômicas, a teoria dos campos entende que as disposições à ação são endógenas e guardam estreita relação com as posições ocupadas pelos agentes na estrutura do campo econômico. Diferentemente da visão neoclássica sobre a ação racional e autointeressada, Bourdieu propõe uma teoria social que mostre como se formam, histórica, política e culturalmente, as disposições sociais à ação entendidas como resultados de estruturas sociais incorporadas pelos agentes que conformam tanto suas estruturas cognitivas e suas interpretações acerca do mundo onde vivem, como seu leque de possibilidades de ação. Para além da visão institucionalista sobre a persistência institucional resultante dos retornos crescentes, trata-se de um referencial analítico que comporta explicações à mudança institucional ao apontar os elementos históricos e estruturais que influenciam a formação de diferentes tipos de comportamento e suas repercussões para a manutenção ou a mudança social.

Sob o ponto de vista teórico, a teoria dos campos permite uma visão enraizada dos processos de persistência e mudança institucional em sistemas estruturados de distribuição de poder que influenciam os resultados institucionais e a consequente configuração de diferentes processos de desenvolvimento. Como visto, os aparatos teóricos consagrados nas reflexões sobre desenvolvimento e sustentabilidade encontram-se fortemente centrados em instrumentos econômicos, sem fazer referências às dinâmicas concretas dos diferentes contextos sociais. Ao contrário, a utilização dessa vertente para pensar as relações entre instituições e desenvolvimento implica no reconhecimento de que, mais do que um alinhamento de diferentes interesses, as instituições refletem os interesses dos grupos mais bem posicionados nas estruturas sociais, expressando desigualdades de poder e acesso a elas.

Isto significa uma alteração na maneira como se pensam os incentivos ao desenvolvimento regional. Não se trata de imaginar que as regiões responderiam igualmente a um conjunto de incentivos à cooperação em torno de projetos de desenvolvimento, e sim que os incentivos serão sempre classificados e utilizados em um sentido condizente



com a configuração das estruturas sociais locais. Trata-se, pois, de uma abordagem mais realista e menos normativa do planejamento regional. O esboço de um modelo analítico capaz de refletir a complexidade escondida sob o adjetivo “sustentável” do desenvolvimento busca, assim, contribuir com o entendimento das dificuldades de operacionalização dos conceitos normativos da participação e da sustentabilidade na abordagem territorial e, conseqüentemente, com sua superação, ao localizar as falhas que respondem, em grande parte, pelas dificuldades observadas.

### O território do Vale do Ribeira como campo

O Vale do Ribeira tem sido historicamente associado aos piores cenários socioeconômicos do Estado de São Paulo. Situado na região sul, na divisa com o Paraná, são inúmeros os estudos que se referem à região como a Amazônia paulista, diante da abundância e diversidade de recursos naturais que convivem lado a lado com baixos indicadores de desenvolvimento. Com uma população atual de mais de 400 mil habitantes, composta em grande parte por comunidades tradicionais – quilombolas, pescadores, indígenas e agricultores familiares –, a região engloba 25 municípios e se caracteriza pela concentração da maior área de Mata Atlântica contínua do país em doze unidades de conservação – sendo sete parques estaduais, três áreas de preservação ambiental e duas estações ecológicas – que recobrem, aproximadamente, 60% de seu território (Brancher, 2006; Favareto e Magalhães, 2007; Resende, 2002). Apesar da organização da sociedade civil local e da existência de instituições voltadas à promoção do desenvolvimento regional, a região segue sem conseguir traduzir suas vantagens comparativas em melhoras na qualidade de vida de sua população, e suas características ambientais, vinculadas à aplicação de sanções ao uso das terras pela legislação ambiental, transforma o meio ambiente em obstáculo ao desenvolvimento econômico na visão de grande parte dos habitantes locais.

A ocupação do Vale é anterior à chegada da colonização portuguesa, como mostra a presença de sambaquis indígenas em seu litoral. A chegada dos

portugueses às cidades de Cananéia e Iguape trouxe a mineração como principal atividade econômica, com uso de mão de obra escrava e possibilitada por rotas fluviais que garantiam o acesso às regiões do médio e alto Vale. O declínio do ciclo do ouro, devido à descoberta de jazidas em Minas Gerais, deu lugar, durante o século XIX, à ascensão do arroz, produto regional de exportação que declinou por fatores econômicos, como a concorrência com outras regiões e países, e pela construção do Vale Grande,<sup>5</sup> que fez com que o porto de Iguape, principal ponto de escoamento dos produtos, perdesse importância regional (Muller, 1980).

Os períodos seguintes caracterizaram-se pelo isolamento da região das dinâmicas econômicas do restante do estado. Em meados do século XX, iniciam-se as tentativas de dinamização da economia local através de políticas de colonização e incentivos à modernização agrícola, responsáveis pela atração de grupos de imigrantes de várias partes do mundo, como é o caso das colônias japonesas que ali se fixaram por conta de incentivos às culturas do chá e da banana. A construção da rodovia Régis Bittencourt, apesar de permitir maior integração do Vale com polos econômicos como São Paulo e Curitiba, agravou os históricos conflitos fundiários locais, valorizando terras com direitos de propriedade indefinidos e favorecendo a atuação de grileiros (Resende, 2002).

As estratégias de planejamento regional do Vale do Ribeira podem, assim, ser separadas em dois momentos. O primeiro, que vai do início do século XX até meados da década de 1980, caracterizou-se, como dito, pela sucessão de projetos de desenvolvimento regional com ênfase na implementação da infraestrutura necessária à integração da economia regional às dinâmicas econômicas do restante do Estado, através de políticas e planos de desenvolvimento de caráter autoritário, tecnocrático e pouco vinculados às demandas locais (Muller, 1980). A partir do final da década de 1980, a ênfase das iniciativas de planejamento desloca-se para arranjos institucionais voltados à inclusão das demandas locais até então excluídas das discussões sobre o desenvolvimento regional, através da abertura à participação da sociedade civil nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas.

Isso se refletiu tanto em incentivos à formação e ao fortalecimento de organizações civis locais como na proliferação de instituições participativas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável via envolvimento de diferentes agentes do território na construção de planos e programas regionais. É o caso do Comitê Gestor da Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape (CBH-RB), fundado em 1996, e do Consórcio para Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), inicialmente ligado ao programa federal Fome Zero e criado em 2004. O Comitê de Bacia consiste em um colegiado tripartite, composto por representantes de prefeituras, órgãos estaduais e sociedade civil, e é encarregado de propor planos para a conservação dos recursos da bacia hidrográfica através do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – Fehidro. Seu perfil técnico e o peso maior de agentes do poder público, que contam com dois terços das cadeiras, são muitas vezes tidos como impasse à participação da sociedade civil local. Com uma composição inversa, o Consad do Vale do Ribeira conta com dois terços das cadeiras para a sociedade civil e um terço para representantes das prefeituras locais, o que responde por seu perfil mais popular e por sua menor visibilidade perante os poderes públicos locais.<sup>6</sup>

A aposta nos fóruns como instrumentos de governança regional baseia-se na capacidade desses espaços em promover uma ampla coordenação social através de desenhos institucionais que incentivem a participação e o diálogo. Como dito, as abordagens territoriais do desenvolvimento e as estratégias de busca da sustentabilidade enfatizam a importância das articulações entre as forças sociais de um território na elaboração de políticas públicas relacionadas com as particularidades regionais e capazes de promover impactos positivos sobre a pobreza e as desigualdades sociais em configurações territoriais específicas. Porém, na mesma linha de estudos que têm questionado o alcance dessas articulações na promoção do desenvolvimento (Abramovay, 2006; Coelho *et al.*, 2007; Veiga, 2005), o caso do Vale mostra que, ainda que os fóruns tenham significado uma ampliação do espaço onde atores estatais e sociais têm a possibilidade de debater e negociar questões pertinentes ao desenvolvimento regional, eles têm contribuído para reproduzir e aprofundar

determinadas assimetrias presentes nas estruturas locais, quando sua missão seria atenuá-las. A expressão de coalizões já existentes demonstra que os fóruns têm funcionado mais como uma extensão do jogo de poderes inscrito na cena regional do que como espaços promotores de novas configurações e arranjos entre as forças sociais locais para o estabelecimento de projetos alternativos. Se por um lado a participação avançou, por outro, muitos segmentos locais e grupos importantes no contexto econômico regional seguem à margem desse processo (Coelho *et al.*, 2007).

Na mesma direção, o trabalho publicado sob o título de “How styles of activism influence social participation and democratic deliberation” (Coelho *et al.*, 2010), ao analisar as organizações do Vale do Ribeira,<sup>7</sup> mostrou as relações existentes entre os diferentes tipos de ação coletiva e elementos das estruturas sociais do território que, neste caso, tendem a reforçar posturas combativas, limitando as possibilidades de articulação de projetos de desenvolvimento regional. Os diferentes estilos de ativismo adotados pelos grupos locais na esfera participativa guardam profundas correspondências com elementos estruturais, como a configuração de propriedades sociais de suas lideranças, o caráter das redes sociais estabelecidas e seu relacionamento com o estado, podendo aproximar-se ou não da cooperação e da negociação com interesses divergentes nas esferas participativas. Formas de socialização e racionalização do real mais ligadas a tradições e valores, predominância de redes sociais baseadas em laços identitários ou políticos e acesso a políticas públicas focalizadas e dirigidas a esses grupos específicos teriam reforçado suas identidades e os situado em um caminho de maior confronto na arena política. Ao contrário, estilos de ativismo resultantes de formas mais instrumentais de racionalização do real, redes sociais baseadas em recursos diversificados e participação em debates regionais para acesso às políticas públicas seriam mais abertos à negociação (Coelho *et al.*, 2010).

A análise dos fóruns regionais e dos estilos de ativismo nessa região mostra que a orquestração para elaborar e implementar políticas públicas não se dá, exclusivamente, pela institucionalização da participação social. Ao contrário, o caso apresentado

aponta para a reprodução, no interior dos espaços participativos, da balança de poderes inscrita nas estruturas sociais locais, o que permite aferir que o entendimento dos bloqueios à mudança da realidade regional não pode estar somente nas instituições em si, mas em seu enraizamento nas estruturas sociais que operam, influenciando seus resultados. Daí a importância de se entender o território com base em suas estruturas sociais e na consequente desigualdade de distribuição de recursos materiais e cognitivos que lhe é característica e que confere, aos grupos mais bem posicionados, poder e recursos simbólicos para a formulação e a intervenção nas “regras do jogo”. Estas acabam por refletir seus interesses específicos, dificultando o diálogo e a negociação nos espaços institucionais.

### **Onde as instituições encontram as estruturas sociais**

A história regional do Vale do Ribeira consiste, assim, em uma sucessão de ciclos econômicos e planos regionais que não foram, até o presente momento, suficientes para garantir processos de desenvolvimento capazes de alterar significativamente as baixas condições de vida local, a despeito da crescente abertura à participação dos agentes locais em espaços de discussão sobre os rumos do território. A utilização da teoria dos campos e a análise do caso apresentado mostram que o desempenho e os resultados institucionais dependem não apenas do desenho das instituições e de suas regras de funcionamento, mas também da configuração de elementos estruturais responsáveis pelas diferentes respostas aos incentivos institucionais e, conseqüentemente, pelos diferentes estilos de ativismo na esfera participativa, que podem se aproximar ou distanciar da cooperação nos debates regionais. Para entender de que forma as estruturas sociais influenciam as respostas dos agentes e os programas e modelos de desenvolvimento debatidos e priorizados nos fóruns regionais, a questão da construção da barragem de Tijuco Alto é particularmente emblemática.

Proposta pela CBA – Companhia Brasileira de Alumínio (Grupo Votorantin) –, a barragem de Tijuco Alto começou a ser discutida nos anos de 1980

como parte da estratégia de busca por autossuficiência energética da empresa.<sup>8</sup> Desde então, o processo de licenciamento nos órgãos ambientais – inicialmente as secretarias estaduais de meio ambiente de São Paulo e Paraná e, posteriormente, o Ibama – experimentou uma série de idas e vindas que culminaram na obtenção da licença prévia,<sup>9</sup> concedida à CBA em 2007, após a realização de cinco audiências públicas em que grupos de pesquisadores, ambientalistas e comunidades tradicionais da região se manifestaram contrários ao empreendimento.

Os debates regionais decorrentes do longo processo de licenciamento ambiental do empreendimento acabaram por transformar a questão da barragem em um epifenômeno das discussões sobre o desenvolvimento regional, no qual se pode identificar portadores de discursos opostos quanto ao uso dos recursos naturais locais e seu papel nas formas de dinamização da economia regional: grupos favoráveis à barragem enfatizam os benefícios provenientes de um empreendimento como Tijuco Alto, como o aumento de empregos e da arrecadação municipal pelo pagamento de royalties aos municípios atingidos; grupos contrários ressaltam a importância da manutenção da biodiversidade local, priorizando estratégias de desenvolvimento voltadas à conservação dos recursos, à regularização de seu uso pelas comunidades locais e à exploração das vantagens econômicas daí decorrentes, como a valorização de produtos e serviços típicos. A questão da barragem conforma, assim, um fenômeno no qual se torna possível compreender os posicionamentos das forças sociais do Vale em relação aos modelos de desenvolvimento concorrentes na região e as dificuldades impostas às instituições locais no equacionamento dos conflitos ambientais e na coordenação dos diferentes interesses em disputa no território.

Retomando a teoria dos campos, um campo – como está sendo entendido aqui o território do Vale do Ribeira – tem sua estrutura determinada pelos diferentes posicionamentos dos agentes em seu interior, e essas diferentes posições correspondem a estoques desiguais de tipos e volumes de capital acumulados. Segundo Bourdieu, os tipos de capital dividem-se em: capital cultural (Kc) – estoque de recursos relativos à escolaridade do indiví-



duo e grupo familiar, disponibilidade de recursos educacionais, posse de títulos e consumo de bens culturais; capital social (Ks) – recursos acessíveis por redes sociais externas à família, como relações comunitárias, de lazer, trabalho e religiosas, que denotam os ganhos potenciais decorrentes da participação em grupos sociais; capital político (Kp) – recursos relacionados com redes de caráter político que envolvem o histórico de participação na vida política, entendida tanto em termos de participação partidária quanto em termos de envolvimento com movimentos e organizações locais; e capital econômico (Ke) – conjunto de recursos materiais objetivos (acúmulo de bens materiais) ou potenciais provenientes de redes baseadas em vínculos econômicos.

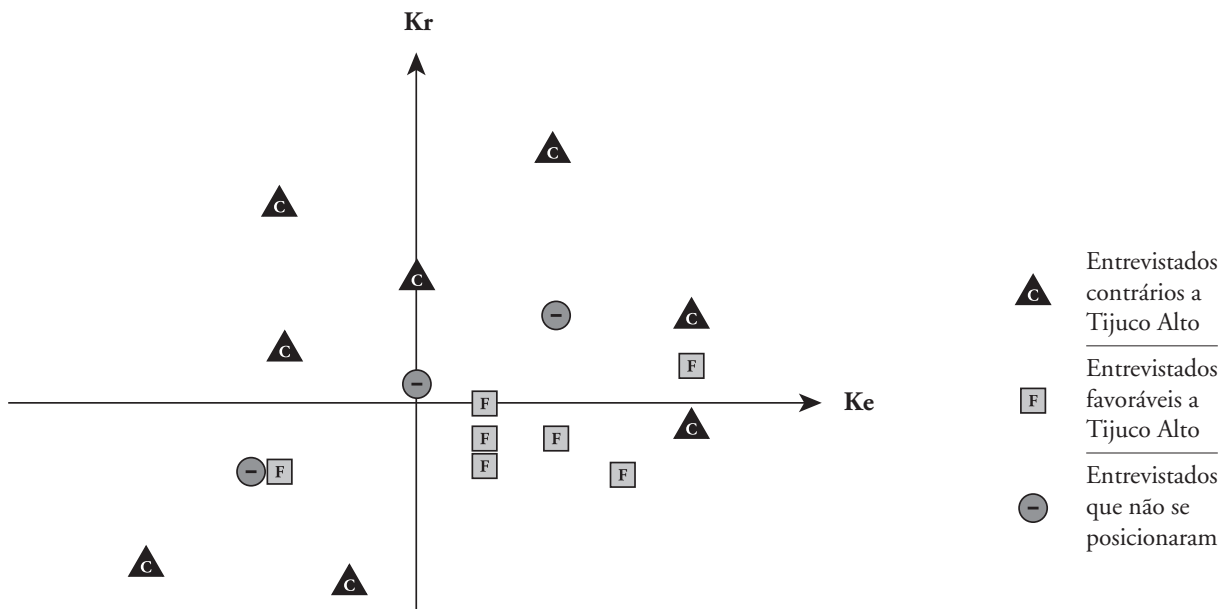
Buscando relacionar as diferentes visões dos agentes locais sobre a barragem e seus correspondentes posicionamentos na estrutura do campo regional, foram analisadas diferentes trajetórias de vida a partir de quatro esforços principais: a) entender os contrastes entre as diferentes visões sobre a barragem e o desenvolvimento regional; b) recompor suas trajetórias individuais como forma de explorar as diferentes configurações de seus estoques de capital; c) relacionar os diferentes estoques apresentados e os comportamentos sociais em relação à tomada de posição sobre Tijucu Alto; e d) buscar pistas sobre quais tipos de configuração do estoque de capitais estariam vinculados a estruturas cognitivas capazes de engendrar percepções e práticas sociais mais próximas ao ideal do desenvolvimento sustentável. Foram realizadas dezoito entrevistas, escolhidas com o objetivo de cobrir as principais posições a respeito do empreendimento e a pluralidade de segmentos envolvidos nos debates sobre a barragem, entre lideranças de organizações e movimentos locais e planejadores regionais. Aleatoriamente foram entrevistados membros da população local sem vínculos com organizações e movimentos locais, buscando, também, entender a configuração de seus estoques de capitais e seus posicionamentos sobre a realidade regional. Com base em elementos como trajetória e características do grupo familiar de origem, experiências e mobilidade profissional, militância política e expectativas de futuro, foi possível esboçar as configurações de estoque de capitais

acumulados (desde a infância pela herança do grupo social de origem até a vida adulta) e as percepções sobre o território, Tijucu Alto e os modelos de desenvolvimento defendidos.

Como dito, as opiniões sobre a barragem carregam, em si, percepções sobre a realidade regional que se diferenciam quanto à ênfase na importância de investimentos voltados ao crescimento econômico da região, no caso dos favoráveis, ou nas potencialidades ambientais como trunfos para o desenvolvimento regional no caso dos contrários. Em geral, os agentes favoráveis à barragem priorizam aspectos econômicos do desenvolvimento, e a dimensão ambiental é vista como responsável pela estagnação regional por envolver um aparato legal restritivo à expansão de atividades agrícolas. A ênfase recai, quase sempre, no incentivo a atividades industriais e em produtos tradicionais como a banana ou o chá, vistos como principais motores dos setores de comércio e serviços. Já os agentes contrários à obra priorizam o enfoque em atividades de comunidades tradicionais, mas ressaltam também o caráter restritivo da legislação ambiental e a importância de sua flexibilização e da implementação de alternativas ao modelo preservacionista de parques e unidades de conservação. As diretrizes para o desenvolvimento regional, nessa visão, estariam relacionadas com a exploração sustentável da biodiversidade local, o apoio à agricultura familiar e ao turismo rural e o cultivo de produtos por meio de manejo florestal e prática da agrofloresta, além do aprimoramento de mecanismos de pagamento por serviços ambientais.<sup>10</sup>

A análise das trajetórias de vida mostrou que, de fato, propriedades sociais incorporadas relacionam-se aos diferentes posicionamentos dos agentes nos debates regionais. Em geral, às trajetórias caracterizadas por uma alta concentração de capital relacional<sup>11</sup> (Kr), correspondem posicionamentos contrários à barragem, enquanto àquelas caracterizadas por uma maior concentração de capital econômico (Ke,) correspondem posicionamentos favoráveis. É notável o predomínio de baixos estoques de capital econômico (Ke) entre os agentes contrários ao empreendimento, e de baixos estoques de capital relacional (Kr) entre os agentes favoráveis. Graficamente tem-se a dispersão a seguir.

Figura 1  
Dispersão Gráfica dos Entrevistados Favoráveis e Contrários a Tijuco Alto



Contrastando os diferentes posicionamentos sobre Tijuco Alto e as formas e volumes de capital analisados em cada trajetória, ficam claras as correspondências entre a configuração dos estoques de capital dos agentes e suas percepções e posicionamentos nos debates regionais, confirmando a hipótese de que os portadores sociais dos diferentes modelos e interesses em disputa nas instituições locais apresentam sistemas específicos de classificação do mundo social característicos das diferentes posições ocupadas na estrutura do campo regional.

Ao mesmo tempo, o contraste entre as trajetórias de agentes vinculados a organizações e movimentos locais e de agentes sem vínculo associativo mostra que os níveis de capital acumulados são maiores entre os agentes organizados. Como dito, o Vale do Ribeira é reconhecidamente uma região deprimida do estado de São Paulo. Embora não haja indicadores de capital social, a organização das comunidades é concentrada em alguns poucos setores (Coelho *et al.*, 2007) e dados recentes confirmam a permanência de baixos níveis de escolaridade e renda entre seus municípios<sup>12</sup>, o que permite afirmar – com alguma segurança, ainda que as entrevistas realizadas não pretendam configurar uma perspectiva amostral – que

a região apresenta baixa diferenciação social e que o perfil dos entrevistados organizados difere do perfil mais facilmente encontrado entre a população local que apresenta, em geral, volumes menores tanto de capital relacional – que aumenta consideravelmente com o engajamento em círculos sociais, associativos e políticos – quanto de capital econômico e cultural. Admitindo-se que as visões e os tipos de ação mais próximos à cooperação e ao ideal de sustentabilidade têm a ver com concentrações mais altas de capital relacional, pode-se aferir que um importante entrave às mudanças envolvidas na promoção de processos sustentáveis de desenvolvimento do território esteja no fato de que posicionamentos em prol da cooperação e da sustentabilidade derivam de estoques de capital social e político que não correspondem à configuração dos estoques da maior parte da população regional. Além disso, com volumes menores de capital, a maior parte da população do Vale apresenta visões diferentes sobre a realidade regional daquelas expressas nos debates dentro dos fóruns regionais – que só admitem a participação organizada –, o que poderia responder pelo descolamento entre as alternativas em debate nas instituições participativas e as dinâmicas reais do território.

Os resultados da análise das trajetórias de vida confirmaram a existência de correspondências entre propriedades sociais e disposições à ação dos agentes do Vale, apontando para os limites da variável institucional na promoção do diálogo entre as diferentes forças sociais. Iluminar as origens estruturais do baixo alcance das iniciativas institucionais postas em prática nos últimos anos significa entender as estruturas sociais como fontes de muitas das persistências institucionais observadas, restringindo as possibilidades abertas à mudança em um campo regional específico e dotado de dinâmicas próprias de distribuição de recursos simbólicos, políticos, culturais, econômicos e sociais que respondem pelos diversos tipos de ação social e suas relações com o ambiente institucional. Os portadores sociais dos diferentes interesses em disputa apresentam disposições à ação historicamente configurada de acordo com seu posicionamento na estrutura social, o que resulta em diferentes formas de pensar as relações entre meio ambiente, instituições e desenvolvimento, como mostram os conflitos em torno da construção da barragem de Tijucu Alto. O tipo de comportamento esperado pelo ideal da sustentabilidade e da governança participativa corresponde a posicionamentos menos conflitivos na esfera institucional e a visões que enfatizem a importância de processos de desenvolvimento ancorados às bases naturais e capazes de alterar as desigualdades inscritas na dimensão estrutural do território. Porém, como visto, comportamentos mais próximos a esse ideal estão ligados a altos estoques de capital que não representam a maior parte da população local, o que dificulta a coordenação de interesses e ações nos debates sobre o uso dos recursos naturais e os rumos do território.

## Conclusão

Os anos de 1990 significaram um realinhamento dos instrumentos de promoção do desenvolvimento regional através de uma crescente inversão na lógica de elaboração das políticas públicas. Os períodos anteriores, marcados por políticas verticais, generalistas e ausentes de preocupações com as particularidades regionais, vêm dando lugar à busca de formas mais democráticas capazes de

garantir uma maior equidade na distribuição dos resultados do desenvolvimento, tanto entre as diferentes regiões como entre os vários grupos sociais. Juntamente com a ascensão das abordagens territoriais e seu foco nos territórios e nos mecanismos de governança local como principais instrumentos de planejamento de ações, as reflexões recentes sobre o desenvolvimento regional apostam nas relações entre organização, participação, concertação e processos exitosos de desenvolvimento. Por meio da institucionalização da participação popular tem-se buscado dar voz a grupos locais até então excluídos dos processos de tomada de decisões, que cooperariam entre si e com o estado rumo a uma melhor aplicação dos recursos públicos, em direções apontadas em planos e programas de ações prioritárias para as diferentes regiões. Baseadas na participação e na promoção de acordos entre os agentes, as novas políticas propostas teriam, como fonte criativa, a discussão entre poderes públicos e privados promovendo consensos sobre os modelos de desenvolvimento mais condizentes com as realidades locais.

Com a implementação de diversas instituições participativas voltadas ao desenvolvimento sustentável da região, as formas de planejamento do Vale do Ribeira vêm cada vez mais abrindo espaço para a sociedade civil local. Em âmbito regional, pode-se dizer que as instituições locais vêm promovendo, de fato, uma maior participação de agentes no traçado de diretrizes a serem perseguidas pelo território. Porém elas não foram, ainda, capazes de promover uma ampla participação e o pacto entre os segmentos envolvidos nos conflitos locais. Se é verdade que hoje a sociedade civil participa, também é verdade que é uma determinada sociedade civil, a que parece possuir mais recursos – políticos, sociais, culturais e econômicos – para intervir nas discussões regionais e, de fato, alterar seus resultados. Além disso, os condicionantes estruturais da ação e dos posicionamentos diante dos debates regionais permitem afirmar que onde as disposições dos agentes não são direcionadas ao diálogo e à negociação, eles não acontecem, ainda que os dispositivos institucionais sejam desenhados para isso, o que limita o seu alcance na promoção de convergências em torno de um modelo sustentável de desenvolvimento regional

Os limites estruturais impostos às instituições regionais do Vale do Ribeira fazem com que sua realidade empírica esteja, ainda, distante do que propõe o ideal normativo de coordenação de agentes e promoção de resultados eficientes sob o ponto de vista do desenvolvimento e da sustentabilidade. Os limites empíricos da engenharia institucional na promoção de mudanças nas dinâmicas regionais, historicamente excludentes e de forte pressão sobre os recursos naturais, refletem, no plano teórico, os limites dos aparatos consagrados de análise das relações entre meio ambiente, instituições e desenvolvimento. As vertentes econômicas – mesmo a institucionalista, apesar dos importantes avanços em relação às teorias tradicionais – prescindem de análises acerca dos agentes envolvidos nos processos de mudança social, entendidos aqui como fatores-chave para o entendimento das possibilidades abertas à mudança em configurações territoriais específicas.

Ao iluminar o fato de que as estruturas sociais interferem nas formas de classificação e organização do mundo social e em suas instituições, a teoria bourdieusiana dos campos aponta para a importância do entendimento da ação social inserida em campos de alternativas determinados por assimetrias na distribuição de recursos materiais e simbólicos que acabam por se constituírem como instrumentos de dominação dos grupos mais bem posicionados nas estruturas do território, o que representa o reconhecimento de importantes limitações ao estabelecimento de formas cooperativas de desenvolvimento regional. Isso mostra a necessidade de aprofundamento dos estudos acerca das relações entre instituições e comportamentos, buscando cada vez mais explicitar os elementos estruturais que influenciam os resultados institucionais observados, rumo à construção de um instrumental teórico que, articulando diferentes variáveis, possa servir de subsídio à implementação concreta de arranjos institucionais capazes de promover a sustentabilidade em processos de desenvolvimento e, efetivamente, contribuir com a diminuição das desigualdades históricas presentes em territórios como o do Vale do Ribeira.

## Notas

- 1 Para um panorama explicativo sobre os conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade, ver Veiga (2005).
- 2 Através da chamada curva ambiental de Kuznets, essa vertente constrói uma representação gráfica da degradação ambiental em função do crescimento econômico que, uma vez atingindo um patamar mínimo, permitiria a sustentabilidade e a redução dos danos ambientais pelas atividades econômicas.
- 3 Alguns autores dedicam-se especialmente às relações entre as bases naturais e diferentes trajetórias de desenvolvimento. Ver Sunkel e Glico (1980) e Diamond (2002).
- 4 Para uma aproximação das reflexões de vertentes institucionalistas da ciência política, ver Evans (2003) e Pierson (2004).
- 5 Canal feito para reduzir distâncias, causou obstrução da ligação com Iguape penalizando os excedentes regionais no mercado santista e paulista. Sua construção teria causado a deterioração do sistema de transportes regional baseado nas vias fluviais para exportação pelo porto de Iguape (Muller, 1980).
- 6 Os Consads foram inicialmente idealizados no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2004. No caso do Vale do Ribeira, o Consad passou a ser o colegiado territorial responsável pela articulação local das políticas dos ministérios envolvidos no programa Territórios da Cidadania (2008).
- 7 Movimento dos Ameaçados por Barragens (Moab), Sindicato dos Agricultores Familiares do Vale do Ribeira (Sintravale), Associação da Reserva Extrativista do Mandira, no município de Cananéia, e Associação do Bairro Guapiruvu (AGUA), no município de Sete Barras.
- 8 Desde os anos de 1960, a CBA foi responsável pela construção de seis usinas no Vale do Ribeira, localizadas nos municípios de Juquiá, Miracatu, Juquitiba e Tapiraí, além de outras treze usinas nos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina.
- 9 Para uma análise detalhada do processo de licenciamento ambiental e dos conflitos envolvidos na questão de Tijuco Alto, ver <[www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)> e Nascimento (2009).
- 10 É recorrente nos discursos a necessidade de aprofundamento de discussões de alternativas como o PSA (Pagamento por Serviços Ambientais) e o ZEE (Zoneamento Econômico-Ecológico), que permitiriam uma exploração econômica sustentável dos recursos locais.

- 11 Que corresponde, para efeitos de análise, à soma dos capitais social e político.
- 12 Para o traçado de um perfil médio da região, ver dados recentes do Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (2013), disponível em <<http://atlasbrasil.org.br/2013>> ou o relatório de pesquisa “A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)” (Favareto *et al.*, 2013), que mostram o baixo desempenho socioeconômico recente dos municípios locais em relação ao restante do estado.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, Ricardo. (2004), “Entre Deus e o Diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais”. *Tempo Social*, 16 (2): 35-64.
- \_\_\_\_\_. (2006), “Para una teoría de los estudios territoriales”, in M. Manzanal, G. Neiman e M. Lattuada (orgs.), *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – Ciccus.
- ABRAMOVAY, Ricardo & FAVARETO, Arilson. (2008), “Pode a teoria dos campos de Pierre Bourdieu ser aplicada a estudos de desenvolvimento territorial?”. *Notas para discussão no seminário do Projeto de Pesquisa “Territorios rurales en movimiento”*. Salvador, 24-27 set.
- BOURDIEU, Pierre. (2000), *Les structures sociales de l'économie*. Paris, Seuil.
- \_\_\_\_\_. (2007), *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo, Edusp/Zouk.
- BRANCHER, Paulo. (2006), “Território Vale do Ribeira”. *Plano Safra Territorial*, São Paulo.
- COELHO, Vera; FAVARETO, Arilson; GALVANESE, Carolina & MENINO, Frederico. (2007), “Foros participativos y desarrollo territorial en el Vale do Ribeira (Brasil)”, in J. Bengoa (ed.), *Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en America Latina*, Santiago de Chile, Rimisp.
- COELHO, Vera; FAVARETO, Arilson; GALVANESE, Carolina; MENINO, Frederico & GONÇALVES, Yumi. (2010), “How styles of activism influence social participation and democratic deliberation”, in Bettina von Liers e Vera Coelho (orgs.), *Mobilizing for democracy*, Londres, Zed Books.
- DALY, Herman. (1996), *Beyond growth*. Boston, Beacon.
- DIAMOND, Jared. (2002), *Armas, germes e aço: os destinos das sociedades humanas*. Rio de Janeiro, Record.
- EVANS, Peter. (2003), “Além da ‘monocultura institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo”. *Sociologias*, 5 (9): 20-62.
- FAVARETO, Arilson. (2007), *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo, Iglu/Fapesp.
- FAVARETO, A. e MAGALHÃES, Reginaldo. (2007), *Índice de desenvolvimento territorial: estudos de aplicabilidade*. Escola Sindical SP, PNQ, FAT e Ministério do Trabalho e Emprego.
- FAVARETO, Arilson *et al.* (2013), “A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)”. Relatório de Pesquisa do Projeto Coesão Territorial para o desenvolvimento (UFABC/Cebrap/Rimisp).
- FLIGSTEIN, Neil. (2003), *The architecture of the markets*. Princeton, Princeton University Press.
- GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. (1973), “The entropy law and the economic problem”, in H. Daly, *Toward a steady-state economy*, San Francisco, Freeman.
- GONÇALVES, Yumi & FAVARETO, Arilson. (2006), “Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável (PTDRS) do território do Vale do Ribeira”. Relatório de qualificação no âmbito do convênio Plural/SDT/MDA.
- GROSSMAN, Gene M. & KRUEGER, Alan B. (1995). “Economic growth and the environment”. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (2): 353-377.
- MULLER, Geraldo. (1980), *Estado, estrutura agrária e população*. Rio de Janeiro, Vozes.
- NASCIMENTO, Alexandre. (2009), *Licenciamento ambiental no Brasil sob a perspectiva da modernização ecológica*. Dissertação de mestrado em ciência ambiental da Universidade de São Paulo (Procam/USP).



- NORTH, Douglass. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NORTH, Douglas. (2005), *Learning, institutions and economic performance*. Princeton, Princeton University Press.
- OSTROM, Elinor. (1990), *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PIERSON, Paul. (2004), *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton, Princeton University Press.
- RESENDE, Roberto Ulisses. (2002), *As regras do jogo: legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira*. São Paulo, Annablume/Fapesp.
- ROTHMAN, Franklin Daniel. (2008), *Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Viçosa, UFV.
- SUNKEL, Oswaldo & GLICO, Nicolo (orgs.). (1980), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.
- VEIGA, José Eli da. (2005), *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro, Garamond.
- ZHOURI, Andréa; PEREIRA, Doralice Barros & LASCHEFSKI, Klemens. (2005), *A insustentável leveza da política Ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte, Autêntica.

**DILEMAS DO PLANEJAMENTO REGIONAL E AS INSTITUIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Carolina Galvanese e  
Arlison Favareto

**Palavras-chave:** Sustentabilidade; Desenvolvimento regional; Instituições; Estruturas sociais.

Os debates sobre planejamento regional e sustentabilidade enfatizam o papel das instituições no equacionamento entre conservação ambiental e crescimento econômico. Casos como o do Vale do Ribeira, que concentra grandes remanescentes de Mata Atlântica e os piores indicadores sociais do estado de São Paulo são particularmente emblemáticos. Tomando a polêmica das barragens do Ribeira, o presente artigo analisa os fóruns locais e os diferentes interesses regionais em disputa e mostra que muitos dos limites à mudança na realidade regional se encontram numa incoerência entre instituições e características das estruturas sociais locais que influenciam os resultados institucionais gerando resultados não previstos no ideal normativo da participação associada ao desenvolvimento sustentável.

**REGIONAL PLANNING DILEMAS AND INSTITUTIONS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Carolina Galvanese and  
Arlison Favareto

**Keywords:** Sustainability; Regional development; Institutions; Social structures.

The debates on regional planning emphasize the role of institutions in settling the balance between economic development and environmental conservation. Cases such as that of the Vale do Ribeira, concentrating large remnants of Mata Atlântica along with the lowest social indexes in the State of Sao Paulo, are particularly representative. Taking as starting point the controversy about the construction of dams in the Ribeira River, the article analyzes the quarrels within the local forums and the different regional interests involved, showing that many of the limits for changing the regional situation are to be found in the incoherence between the institutions and the characteristics of the local social structures, whose influence on the institutional results leads to outcomes not forecasted by the ideal of participation associated to the notion of sustainable development.

**DILEMMES DE LA PLANIFICATION RÉGIONALE ET LES INSTITUTIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Carolina Galvanese et  
Arlison Favareto

**Mots-clés:** Développement durable; Développement régional; Institutions; Structures sociales.

Les débats sur la planification régionale et le développement durable mettent en avant le rôle des institutions dans l'équation existante entre la conservation de l'environnement et la croissance économique. Des exemples comme celui de la Vallée du fleuve Ribeira, qui concentre de grandes portions encore existantes de la forêt Mata Atlântica ainsi que les pires indicateurs sociaux de l'État de São Paulo, sont particulièrement emblématiques. À partir de la polémique des barrages sur le fleuve Ribeira, cet article analyse les forums locaux et les différents intérêts régionaux en dispute et démontre que plusieurs des limites imposés au changement de la réalité régionale se trouvent dans une incohérence entre les institutions et les caractéristiques des structures sociales locales qui influencent les résultats institutionnels, gérant des résultats non prévus dans l'idéal normatif de participation associé au développement durable.