Agendas sociais: desafio da intersetorialidade na construção do desenvolvimento local sustentável

Rodrigo Gravina Prates Junqueira*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O desafio das práticas intersetoriais nas agendas sociais; 3. Desenvolvimento e sustentabilidade: o desafio da *Agenda 21*; 4. Cidade saudável: a agenda 21 da saúde; 5. Agendas sociais e o desafio da intersetorialidade; 6. Mudança institucional e desenvolvimento local: a construção social da confiança nos processos das agendas sociais; 7. Conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: intersetorialidade; desenvolvimento local; instituições; capital social.

Este artigo discute as agendas sociais: agenda 21 local e cidades saudáveis — e suas contribuições na implantação do desenvolvimento local sustentável através do planejamento e da ação intersetorial. Aponta a importância da localidade como o espaço onde o cidadão participa das decisões das políticas públicas e da necessidade da integração dessas políticas como meio de melhorar a qualidade de vida da população. Discute a contribuição de diferentes autores ao entendimento das agendas e da problemática que tem marcado suas práticas intersetoriais, bem como os desafios das mudanças institucionais necessárias a sua implantação.

Social agendas: intersectorial challenge to the construction of a sustainable local development

This paper discusses the social agendas — local agenda 21 and healthy cities — and their contribution to the implementation of sustainable local development through planning and intersectorial action. It points out the importance of the locality as the space where the citizen takes part in public policy decision making, and stresses the need for integrating these policies in order to achieve better living conditions for the population. It discusses

* Engenheiro agrônomo, mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental (Procam) da USP e consultor em desenvolvimento organizacional e planejamento estratégico de entidades do terceiro setor.

the contribution of several authors to the understanding of those agendas and the problems which characterize their intersectorial practice, as well as the challenges posed by the institutional changes necessary for their implementation.

1. Introdução

Os grandes centros urbanos demonstram estar no limite de suas possibilidades no tocante à sobrevivência e à convivência entre seres humanos, à utilização de recursos naturais e à ocupação e mobilidade dentro de espaços limitados. Por isso, as idéias de desenvolvimento sustentável, cidades saudáveis e agenda 21 local têm sido discutidas como um caminho para superar essa situação.

Os ideais formulados no campo socioeconômico-ambiental exigem dos atores sociais não apenas idealismo e boa vontade, mas também a capacidade de lidar de forma consciente e construtiva com os crescentes desafios do desenvolvimento de uma localidade e a cooperação de seus agentes na realização de objetivos comuns.

Garantir ao cidadão uma vida com qualidade é um dos objetivos da gestão municipal. Esta questão passa pelas políticas sociais, mas não pela gestão de uma política apenas, e sim da relação que as políticas estabelecem entre si para atender às necessidades da população de uma determinada área geográfica. A relação homem-natureza, portanto, não se resolve no âmbito de uma só política, mas da ação integrada das diversas políticas sociais.

Nesse sentido, as particularidades regionais devem ser consideradas para implementar as idéias de desenvolvimento, pois a visão tradicional de crescimento econômico, sem considerar as potencialidades e as necessidades locais, não leva em conta as conseqüências sociais e as alterações ambientais determinadas por esse modelo. Com a crescente escassez de recursos e o surgimento de custos associados a tais recursos, o desenvolvimento local passa a ser considerado alternativa para melhoria da qualidade de vida das populações.

O desenvolvimento local sustentável é compreendido como um espaço dinâmico de ações locais, tendo como pressupostos a descentralização, a participação comunitária e um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades capazes de suprir suas necessidades imediatas, descobrindo ou despertando para suas vocações locais e desenvolvendo suas potencialidades específicas.

Por influência de órgãos internacionais e organizações não-governamentais, passou-se a difundir a proposta de desenvolvimento local sustentável como uma alternativa de solução a partir do trabalho pautado na realidade local. O paradigma da participação e da parceria passou a ser incorporado para a resolução dos problemas sociais mais imediatos.

Este cenário, composto por movimentos setoriais, passou a incorporar a dimensão intersetorial como princípio de suas práticas. Tal mudança, ainda incipiente, informa a agenda 21 local, promovida e encampada pela área de meio ambiente, e o movimento cidades saudáveis, promovido pela área da saúde. Esses dois movimentos, que passaremos a denominar agendas sociais, possuem princípios, atitudes e dizeres que, aparentemente, se sobrepõem.

2. O desafio das práticas intersetoriais nas agendas sociais

A importância desse tema advém do significado da cidade como o espaço onde o cidadão participa das decisões das políticas públicas, bem como resulta da necessidade de integrá-las como um meio de otimizar recursos para melhorar a qualidade de vida da população. Com isso passa-se a valorizar o padrão de desenvolvimento social com base local, pois é aí onde ocorrem as relações sociais de produção.

O conhecimento das especificidades locais possibilita o surgimento de soluções mais eficazes para as demandas sociais, potencializando o fortalecimento dos espaços de locução onde o aprendizado se dê no envolvimento dos valores e no exercício cotidiano da parceria, no planejamento e nas avaliações compartilhadas (Abramovay, 1998; Rosa, 1999).

O surgimento deste processo depende do sentimento de pertencimento, que aflora e é cultivado pelo reforço dos vínculos afetivos com a diversidade cultural e biológica, nas paisagens naturais e construídas (Berg, 1990). E só há esse sentido de pertencimento quando se participa. Esta participação tem por base o entendimento de que a sensibilização e a mobilização dos mais variados segmentos sociais só são possíveis mediante a conscientização e o fortalecimento da cidadania (Jacobi, 1989).

A cidadania é um processo de aprendizado, que se atualiza na medida em que as pessoas vão experimentando relações e percebem que seu saber e sua experiência têm importância e são respeitados, diferentemente da cidadania passiva, onde os sujeitos passam a declinar da possibilidade de serem cidadãos para assumirem a roupagem de massa e nisso virem a atender mais aos valores e objetivos predominantes na sociedade (Manzine-Covre, 1996).

Aproximar o cidadão dos responsáveis pela gestão da cidade favorece a construção do município como ente federativo e, ao mesmo tempo, possibilita aos governos locais tomarem decisões que atendam às necessidades dos cidadãos. Mas esse processo não se resolve apenas no âmbito de uma política social, pois os problemas sociais não se manifestam setorialmente. Nesse sentido sua compreensão e solução devem resultar de uma ação integrada das diversas políticas que, por sua vez, determinam a organização da cidade e regulam a maneira como se dão as relações entre diversos segmentos sociais (Viezzer & Ovalles, 1994; Junqueira, 1998).

Diante desse quadro, o grande desafio é que, apesar da retórica, pouco se tem realizado numa perspectiva intersetorial. Os profissionais de saúde têm, de uma forma ampla, monopolizado o debate sobre os determinantes da saúde, mas têm um entendimento conceitual e analítico limitado no estabelecimento de ligações entre as desigualdades complexas na saúde em relação a desigualdades ou injustiças dos demais setores, para subsidiar os processos de tomada de decisão.

3. Desenvolvimento e sustentabilidade: o desafio da *Agenda 21*

A preocupação pública pelos problemas de deterioração ambiental vem crescendo desde meados da década de 1960, quando começa a revolução ambiental norte-americana, expandindo-se para os outros países desenvolvidos na década de 1970 e culminando na década de 1980, quando atinge os países da América Latina e os demais continentes em desenvolvimento (Viola, 1992).

Como resultado dessa preocupação, emerge e desenvolve-se uma série de iniciativas de diversos atores sociais, que representam o movimento ambientalista global, o qual, com o passar do tempo, se transformou num movimento multissetorial capilarizado. Isto permitiu que o antigo debate dos anos 1970, que de certa forma tinha pensado isoladamente as questões ambientais e de desenvolvimento, fosse substituído por outro mais convergente e otimista, preocupado fundamentalmente com a questão de como alcançar um desenvolvimento sustentável (Viola & Leis, 1995).

No início da década de 1970, o movimento ambientalista tinha duas posições polarizadas: a que defendia que era necessário parar imediatamente o crescimento econômico e populacional (expressa pelo relatório *Os limites de crescimento, Meadows, 1972*, elaborado para o Clube de Roma) e a que advogava a necessidade de estabelecer imediatamente mecanismos de proteção ambiental que agissem corretivamente sobre os problemas causados pelo desenvolvimento econômico e a de reverter a dinâmica demográfica, para atingir, a médio prazo, uma população estável (expressa pela declaração da Conferência de Estocolmo, 1972) (Leis, 1996).

A I Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo (1972), estabelece a origem de um processo de gestão planetária dos problemas ambientais — como a criação do Programa das Nações Unidas Para o Meio Ambiente — ou de âmbito nacional ou regional, no qual a poluição urbana, industrial, de rios e oceanos, entre outras, passa a mobilizar não só especialistas, mas diferentes agrupamentos sociais originários de estratos de comunidades locais.

A proposição de que é necessário e possível intervir e direcionar o processo de desenvolvimento econômico, de modo a conciliar eficiência econômica, desejabilidade social e prudência ecológica, passa a ter uma aceitação generali-

zada, sendo este processo denominado desenvolvimento sustentável. Entretanto, de forma previsível, existem as divergências, principalmente no que concerne aos mecanismos dessa intervenção. Tais divergências estão relacionadas especialmente ao entendimento do aparente paradoxo entre crescimento econômico e meio ambiente. As dificuldades desse entendimento revelam-se não apenas nas incontáveis definições de desenvolvimento sustentável, mas, principalmente, nas diferenças de interpretação de uma mesma definição. No *Relatório Brundtland* (CMMAD, 1991:46), por exemplo, ele é definido como "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades".

A dificuldade em definir e até interpretar um mesmo termo dá margem a que seja utilizado por um amplo espectro de profissionais, desde economistas neoclássicos até ambientalistas radicais, passando pela ampla gama de áreas que ao menos palpitam sobre o tema. Torna-se difícil, portanto, querer entender e discutir o adjetivo *sustentável*, já que não há clareza quanto ao próprio conceito de desenvolvimento. Mesmo sendo de importância relevante esta discussão, assume-se a expressão *desenvolvimento sustentável* tomando como referência o conceito de desenvolvimento de Amartya Sen — "o desenvolvimento como liberdade" —, o aumento da capacidade de as pessoas fazerem escolhas, inclusive em relação ao meio ambiente. Para o autor, o "desenvolvimento tem que estar relacionado sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo" (Sen, 2000:29).

O principal dilema atual do "desenvolvimento sustentável" é a necessidade de continuar ampliando e consolidando suas bases de sustentação político-social, a fim de transformá-lo numa alternativa realista ao modelo de desenvolvimento dominante. Complementar, e não menos importante, é a necessidade de dar uma forte base científica a suas políticas, a fim de que também sejam realistas, mesmo correndo-se o risco de contradizer os pressupostos ideológicos de alguns setores de sua base político-social (Viola & Leis, 1995:73).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Eco 92), 20 anos depois de Estocolmo e quatro após Brundtland, representou um grande avanço na maneira de compreender os graves problemas que crescem neste final de século, caracterizados pela superposição de crises econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais que transcendem as fronteiras nacionais e os espaços locais.

O principal documento resultante da Eco 92 foi a *Agenda 21*, apresentada como um guia para que a humanidade caminhe em direção a um desenvolvimento socialmente justo, economicamente viável e ambientalmente sustentá-

vel. Aponta para a necessidade de uma ampla revisão das ações humanas, com vistas a conceber novas teorias e práticas capazes de proporcionar um desenvolvimento com eqüidade e compatível com a capacidade limitada dos recursos da Terra.

Apesar de alguns autores (Guimarães, 1992; Leis, 1996) apontarem o caráter contraditório da *Agenda 21*, por opor a uma proposta contundente de desenvolvimento sustentável a falta de comprometimento das autoridades competentes em assumir as exigências financeiras e os mecanismos institucionais para sua implantação, o documento apresenta aspectos relevantes.

O capítulo 28 da agenda recomenda criar no nível municipal a agenda 21 local, contendo propostas de planejamento do desenvolvimento que levem em consideração os aspectos socioeconômicos aliados à preservação ambiental e à qualidade de vida.

As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, ambiental e social, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem políticas e regulamentações ambientais locais. Como nível de governo mais próximo das pessoas, essas autoridades desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável (Cnumad, 1996).

Reafirmando esse compromisso, Barbieri (1997:63) cita que uma das declarações assinadas na conferência "recomenda que os governos nacionais reconheçam formalmente a autoridade das cidades, das comunidades e das áreas metropolitanas, para que elas possam adquirir e gerir os recursos necessários à implementação de suas estratégias de desenvolvimento sobre seus respectivos territórios".

A agenda 21 local é um processo de definição de políticas locais para o desenvolvimento local sustentável. Para isso, constituíram-se parcerias entre autoridades locais e setores da sociedade civil, visando à implantação das políticas. O objetivo é identificar meios apropriados para se caminhar para o futuro desejado, o que implica a conciliação de interesses aparentemente conflitantes de desenvolvimento econômico, proteção ambiental e justiça social (Kranz, 1995). Apesar de o Brasil estar em fase de elaboração final da sua agenda 21 nacional, isto não exclui a relevância da agenda 21 local. O próprio Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal alertou sobre essa questão: "Não há vinculação ou subordinação entre a Agenda 21 que está sendo organizada para o país e as iniciativas de Agenda 21 Locais, ou seja os municípios não devem esperar a conclusão da Agenda 21 Brasileira para iniciar seus próprios processos de elaboração" (Brasil, 1998:31). Fortalecendo essa idéia, já em 1990 foi criado o Iclei (Conselho Internacional para Iniciativas Ambientalistas Locais), através de uma parceria do Pnuma com a União das Autoridades Locais, com o propósito de apoiar políticas e projetos de âmbito local.

4. Cidade saudável: a agenda 21 da saúde

Paralelamente ao processo de constituição das agendas 21, a saúde vem também buscando pautar suas ações por uma nova concepção de desenvolvimento social, que responda à sociedade a partir de uma concepção intersetorial.

No início da década de 1970, surge no Canadá o movimento por cidades saudáveis, como uma das propostas estratégicas de trabalho em saúde, que vem tentando, através de novas formas de ação, criar melhores condições de vida para a população (Westphal, 1997:10).

Autores como Ferraz (1999) entendem que este movimento realmente tomou corpo a partir da I Conferência Internacional sobre a Promoção da Saúde, realizada em Ottawa, Canadá, em 1986. O movimento foi inspirado nos princípios da *Carta de Ottawa*, produto da conferência e da publicação *Promoting health in urban context* (Hancock & Duhl, 1986), que formulam idéias precisas sobre o papel dos municípios, em termos de políticas públicas favoráveis à saúde. Para Hancock e Duhl (1986:24), "uma cidade saudável é aquela que continuamente cria e melhora o ambiente físico e social, expande os recursos comunitários, que possibilita às pessoas se apoiar mutuamente no sentido de desenvolverem seu potencial e melhorarem a sua qualidade de vida".

A carta conceitua a promoção da saúde como o processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria da qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação da comunidade no controle desse processo para atingir um estado de completo bem-estar físico, mental e social, em que os indivíduos e grupos sociais devem ser capazes de identificar aspirações, satisfazer necessidades e modificar favoravelmente o meio ambiente.

A partir da *Carta de Ottawa* e da publicação de Duhl e Hancock, começou a haver um reconhecimento de que a promoção da saúde não concerne exclusivamente ao setor saúde, mas constitui atividade eminentemente intersetorial (Ferraz, 1999:26).

Apesar de divergências quanto a essa concepção (Almeida, 1997), o conceito de cidades saudáveis, a partir de uma abordagem temática que envolve valores, interesses e aspirações sociais, alicerça-se em uma visão do mundo ampla o bastante para inserir-se em um único setor (Ferraz, 1993).

Assim, no setor saúde, o movimento "cidades saudáveis" introduz uma postura que privilegia as necessidades individuais e comunitárias para se atingir uma vida mais saudável. Nesse sentido, valoriza as relações da saúde com os outros setores sociais, políticos, econômicos e ambientais, e aponta para um novo paradigma que pressupõe uma mudança de atitude em relação à organização dos serviços de saúde, que devem reordenar-se para responder às necessidades da pessoa, na sua integralidade.

5. Agendas sociais e o desafio da intersetorialidade

O que se percebe, tanto na agenda 21 local quanto no movimento pelas cidades saudáveis, é a dimensão da qualidade de vida buscada através da intersetorialidade das políticas sociais, mas, ao mesmo tempo, vê-se que a discussão e as práticas ocorrem no âmbito dos setores. Isso foi percebido por Stephens (1999) e Dooris (1998), que se referem às "esquinas setoriais", ou seja: os profissionais fazem o discurso intersetorial, mas a prática permanece setorial.

Segundo esses autores, processo similar ocorre na área ambiental. Apesar das demandas por planejamento intersetorial, poucas estratégias ambientais incluem especialistas em saúde ou tipos de coalizão referidos a políticas que garantam a eqüidade. Isto significa que profissionais que trabalham nas cidades, freqüentemente com mesmos objetivos e crenças, continuam a se confrontar nas "esquinas setoriais".

Daí a necessidade de discutir como as duas agendas concretizam o discurso da intersetorialidade e sua operacionalização para garantir um desenvolvimento local sustentável.

O modelo setorializado não responde mais às necessidades da população. Segundo Matus (1996:35), "a realidade gera problemas, ameaças e oportunidades. É um conceito muito prático, reclamado pela própria realidade, que faz o planejamento aterrizar. (...) Os problemas reais cruzam os setores e têm atores que se beneficiam ou são prejudicados por eles. Em torno de problemas, a participação cidadã é possível; em torno de setores, é impossível". Já Masiglia (1996:69) ressalta que "os municípios começam a enfrentar o desafio de atender urgências sociais que ultrapassam as limitadas e pontuais intervenções que no campo do social desenvolviam anteriormente. Os problemas de habitação, saúde, educação, emprego, meio ambiente, dentre outros começam a constituir matéria cotidiana de atenção municipal".

Nesse contexto, as agendas sociais surgem como alternativas de resposta para organizar o processo de implantação desses ideais e necessidades encampados por setores de nossa sociedade. Desvelar os discursos e as práticas similares e distintas que pregam a ação intersetorial como princípio básico parece ser fundamental para avançarmos na definição de subsídios para o desenvolvimento local sustentável como estímulo e apoio à formação de indivíduos, grupos e sociedade com autonomia incremental de gestão para a melhoria da qualidade de vida.

Nessa perspectiva a intersetorialidade pode ser entendida "como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de políticas, programas e projetos dirigidos a comunidades e a grupos populacionais específicos, num dado espaço geográfico, com o objetivo de atender as suas necessidades e expectativas de forma sinérgica e integral" (Junqueira et alii, 1998:81).

No Brasil, onde a discussão é recente, a experiência municipal de um planejamento intersetorial ocorreu no município de Fortaleza, Ceará, a partir de uma reorganização administrativa onde se propõe integrar a gestão das políticas setoriais. Esse processo está em construção, não sendo possível dizer que a prática intersetorial esteja consolidada. Há fatores que independem da vontade política de mudança, como as práticas administrativas e interesses que permeiam o aparato estatal, explicado, mesmo que em parte, pelas instituições que governam o espaço social.

Um dos principais desafios da intersetorialidade diz respeito às mudanças institucionais, pois estas esbarram na tradicional composição verticalizada de tomadas de decisão, inviabilizando o tripé descentralização, participação e parceria. Outro desafio é a capacidade local de ampliar a coordenação de propostas por meio do aprimoramento dos instrumentos de planejamento.

Entender o ambiente institucional em que se pretende implantar processos de mudança, como é o caso das agendas sociais, torna-se ponto-chave para tomadas de decisão mais coerentes e efetivas.

6. Mudança institucional e desenvolvimento local: a construção social da confiança nos processos das agendas sociais

As instituições são limitações, formais e informais, que os humanos impõem a si mesmos (North, 1990), ou seja, como definiu o Banco Mundial (World Bank, 1999), são conjuntos de regras formais e informais que governam as ações dos indivíduos e organizações, assim como as interações entre os participantes no processo de desenvolvimento. Ou ainda, como definiu a FAO (1995:232), instituições "são o conjunto de regras que articulam e organizam as interações econômicas, sociais e políticas entre os indivíduos e os grupos sociais".

Estas instituições (informais e formais) surgem como uma resposta às incertezas dos agentes que tomam decisões, as quais decorrem das limitações de percepção e de capacidade desses agentes diante da complexidade dos problemas de interação humana. As instituições são moldadas pelos valores culturais desenvolvidos para decifrar essa complexidade e fornecem a estrutura de incentivos e restrições de uma sociedade para condicionar os tipos de conhecimento, habilidades e aprendizados que os indivíduos, membros das organizações, vão adquirir. Por sua vez, as reações dos indivíduos dentro das organizações ao aumento das oportunidades de ganho trazidas pelo avanço dos conhecimentos de todos os tipos provocam alterações incrementais nas restrições institucionais informais, levando a mudanças nas instituições formais.

Este marco institucional vai determinar a maneira como as agendas sociais são concebidas e implantadas.

Para mudar o padrão técnico-administrativo em direção a uma prática intersetorial não bastam incentivos de mercado ou altruísmo. São necessárias

organizações voltadas para este objetivo. O incentivo à formação de grupos intersetoriais na resolução de problemas da cidade, por exemplo, pode ser uma solução institucional para diversos problemas sociais, pois estes grupos permitirão a repartição de responsabilidades por parte dos diversos atores envolvidos no processo.

Alguns autores, como Clage (1997), definem esses arranjos institucionais como capital social. Este conceito é uma referência complementar, para entender as condições sociais das quais depende o desenvolvimento.

A noção de capital social pode ser entendida como o conjunto de redes e de relacionamentos que, ao criarem simultaneamente confiança e reciprocidade, regulam não somente a quantidade, mas sobretudo a qualidade das interações sociais (Putnam, 1996).

Podemos ousar dizer que uma resposta aos processos locais de construção de agendas sociais foi dada por Lanzara (1999), ao declarar que a construção e manutenção de instituições exigem aprender a ter confiança e a controlar seletivamente as modalidades com as quais a confiança tem de lidar ou rejeitar, ou seja, valorizar, criar e controlar o capital social existente.

Esta resposta se faz necessária porque os processos de construção de agendas sociais com impacto local têm uma realidade distinta, muito mais próxima daquela descrita por Olson (1965). Para ele, um grupo só tem sustentação se cada membro tiver seu próprio benefício. Caso contrário, o grupo tende a se desestabilizar e a desaparecer. Indivíduos racionais não assumem custos de participação em grandes grupos quando os ganhos individuais aparecem com um comportamento de *free rider:* "Em qualquer grupo no qual a participação for voluntária, o membro, ou membros, cuja parte do custo marginal exceder sua parte das vantagens adicionais parará de contribuir para a consecução do benefício coletivo antes que o ponto ótimo de obtenção do benefício coletivo para o grupo como um todo tenha sido atingido" (Olson, 1965:43-4).

Levantada esta problemática, colocamos uma questão central: o que precisa ser alterado ou acrescentado para lidar com os dilemas da ação coletiva tão presentes nos processos de construção das agendas sociais?

O capital social aparece como instrumento para a solução dos dilemas da ação coletiva (Abramovay, 2000). A noção de capital social possibilita ver que os indivíduos não agem isoladamente e que nem sempre seu comportamento é egoísta, sendo a confiança um elemento enraizador da acumulação desse capital.

Torna-se, pelo menos, irresponsável conceber que agendas sociais sejam elaboradas e implementadas sem um mínimo de consciência da quantidade de capital social em jogo, isto é, qual é o ambiente institucional em que se pretende intervir e quais as redes sociais existentes, além de como se dá a correlação de forças dos atores sociais envolvidos.

Compreendendo de que forma são tecidas as redes sociais locais, constrói-se uma percepção mais coerente e efetiva das especificidades locais, con-

tribuindo para o surgimento de soluções mais eficazes para as demandas sociais e fortalecendo os espaços de locução onde o aprendizado se dá, no envolvimento dos valores e no exercício cotidiano da parceria, no planejamento e nas avaliações compartilhadas.

Neste contexto, o desenvolvimento local sustentável é compreendido como um espaço dinâmico de ações locais, tendo como pressupostos a descentralização, a participação comunitária e um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades capazes de suprir suas necessidades imediatas, descobrindo suas vocações locais e desenvolvendo suas potencialidades específicas.

Abramovay (1998:8) define de forma precisa as relações existentes entre desenvolvimento local, capital social e instituições: "A idéia de desenvolvimento local procura colocar a ênfase em mecanismos institucionais específicos capazes de mobilizar energias produtivas que o funcionamento dos mercados acaba por inibir e que a simples presença de certas infra-estruturas mostrava-se inapta a despertar. Da mesma forma que o capital social, o desenvolvimento tampouco resulta da operação espontânea dos contatos sociais, mas exige uma intervenção consciente e deliberada de organizações públicas, estatais e não estatais".

Os ideais formulados no campo socioeconômico-ambiental exigem dos atores sociais não apenas idealismo e boa vontade, mas também a capacidade de lidar de forma consciente e construtiva com os crescentes desafios do desenvolvimento sustentável e a cooperação na realização de objetivos comuns.

Os diversos atores envolvidos na elaboração das agendas sociais precisam ter, desde a concepção até a operacionalização, a consciência destes processos. Sem isso, o discurso voluntarista manterá estas agendas nos baús de seus idealizadores e as transformará em mais uma desilusão da população menos favorecida.

7. Conclusão

O desafio de implantar agendas sociais com o objetivo central de contribuir com a melhoria da qualidade de vida da população de uma localidade é ponto pacífico. Entretanto, o discurso intersetorial e as práticas não vêm surtindo o efeito desejável nas inúmeras declarações e intenções encontradas nos documentos e nos discursos de quem as encampa.

Por um lado, temos profissionais das diversas áreas concentrando esforços em dizer que praticam algo intersetorial, e o que de fato observamos é que, nos momentos de tomada de decisão, a cultura setorial ainda impera e dirige as ações, num horizonte de transformações limitadas, fundamentadas no peso político adquirido pelos atores sociais envolvidos. Por outro lado, fica

claro que as agendas sociais padecem de um arranjo institucional mais favorável para operacionalizarem suas intenções. Porém, para que este arranjo se altere e tenha uma aplicação institucional, é preciso, primeiro, conhecer bem o existente para depois traçar estratégias adaptadas à realidade local, considerando, sempre, as potencialidades e limites do processo de desenvolvimento local.

Encerramos este artigo colocando uma questão. É possível disparar um processo de agenda intersetorial em ambientes institucionais carentes de capital social?

A resposta pode ser sim, se prestarmos atenção nas instituições vigentes e no caminho que devemos trilhar ao longo do tempo, não desprezando em hipótese alguma a história, os diversos atores e tipos de conhecimento existentes nos locais, e se as propostas de agendas sociais passarem a ser mais do que a vontade da elite intelectualizada deste país, valorizando e respeitando a dinâmica local e suas especificidades.

Referências bibliográficas

Abramovay, Ricardo. A formação de capital social para o desenvolvimento local sustentável. In: Fórum Contag de Cooperação Técnica, 2. São Luiz, 1998. mimeog.

———. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, *4*(2):379-97, abr./jun. 2000.

Almeida, E. S. Cidade/município saudável — a questão estratégica: o compromisso político. *Cidades Saudáveis, Revista Saúde e Sociedade*, 6(2):71-81, ago./dez. 1997.

Barbieri, J. C. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21*. Petrópolis, Vozes, 1997.

Berg, P. Bioregional and wild! A new cultural image. In: Plant, Christopher & Plant, Judith (eds.). *Voices for a sustainable future* Lilooet, New Society, 1990.

Brasil. Ministério da Saúde. *Promoção da saúde: Carta de Ottawa, Declaração de Adelaide, Declaração de Sundsvall , Declaração de Santa Fé de Bogotá*. Trad. Luis Eduardo Fonseca. Brasília, 1996.

———. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. *Agenda 21: o caso do Brasil*. Brasília, 1998.

Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. Bogotá, 1996. mimeog. (Proyecto regional Cepal-GTZ — Descentralización fiscal en América Latina.)

Clage, C. The new institutional economics and economic development. In: *Institutions and economic development*. The Johns Hopkins University Press, 1997. p. 13-37.

CMMAD (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). *Nosso futuro comum. Relatório Brundtland*. Rio de Janeiro, FGV, 1991.

Cnumad (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento). *Agenda 21*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

Dooris, M. *UK National Roundtable Health & Agenda 21*: *integrating strategies in local government to achieve sustainable development*. Bristol, United Nations Environment and Development UK Committee, 1998.

FAO. Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica. Roma, FAO, 1995. (Materiales de captación para la planificación agrícola, 39.)

Ferraz, S. T. A pertinência da adoção da filosofia de cidades saudáveis no Brasil. *Saúde em Debate* (41):45-9, 1993.

———. *Cidades saudáveis: uma urbanidade para 2000*. Brasília, Paralelo 15, 1999.

Guimarães, R. El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra. Evaluación impresionista de Rio-92. *Nuena Sociedad* (122), nov./dez. 1992.

Hancock, T. & Duhl, L. *Healthy cities: promoting health in the urban context*. Copenhagen, WHO, 1986. (Health Cities Paper, 1.)

Jacobi. Pedro. *Movimentos e políticas públicas*. São Paulo, Cortez, 1989.

Junqueira, Luciano A. Prates. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *32*(2):11-22, mar./abr. 1998.

———; Inojosa, Rose M. & Komatsu, Sueli. Descentralização e intersetorialidade: a experiência de Fortaleza, In: Unesco/Clad. *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública*. 1998. p. 63-124.

Junqueira, Rodrigo G. P. A intersetorialidade do ponto de vista da educação ambiental: um estudo de caso. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *32*(2):79-92, mar./abr. 1998.

Kranz, Patrícia. *Pequeno guia da Agenda 21 local*. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro, 1995.

Lanzara, Giovan F. Por qué es tan difícil construir las instituciones. Desarrollo económico. *Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, *3*(152):925-51, ene./mar. 1999.

Leis, Hector R. *O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo, Gaia; Blumenau, Furb, 1996.

Manzine-Covre, Marilou. *No caminho de Hermes e Sherazade: cultura, cidadania e subjetividade*. Taubaté, Vogal, 1996.

Masiglia, A. S. Temas e atores em um cenário de mudanças. *Desenvolvimento e gestão local*. São Paulo, Polis, 1996.

Matus, Carlos. *Adeus senhor presidente: governantes e governados*. São Paulo, Fundap, 1996.

North, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Olson, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge, Harvard University Press, 1965.

Putnam, Robert. C*omunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

Rosa, S. C. Desafios e elementos do desenvolvimento local sustentável. *Município Saudável, Promoção da Saúde* (1):21-5, ago./out. 1999.

Sen, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

Stephens, C. What's health got to do with it? Using environment health to guide priority-setting towards equitable environmental management in cities. Bristol, 1999. mimeog.

Viezzer, Moema & Ovalles, O. (orgs.). *Manual latino-americano de educação ambiental*. Versão brasileira por Moema Viezzer e Rachel Trajber. São Paulo, Gaia, 1994.

Viola, Eduardo. A dinâmica do ambientalismo e o processo de globalização. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Seade, *6*(1), 1992.

——— & Leis, Hector R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: Hogan, D. J. & Vieira, P. F. (orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. 2 ed. Campinas, Unicamp, 1995. p. 73-102.

Westphal, Márcia F. Municípios saudáveis: aspectos conceituais. *Cidades Saudáveis, Revista Saúde e Sociedade*, *6*(2):9-18, ago./dez. 1997.

World Bank. *Entering the 21st century. World development report*. New York, Oxford University Press, 1999.