

**O**s textos que integram este livro dedicam-se ao salutar ofício de dissecar e desmontar algumas idéias que circulam em meios profissionais, ativistas e intelectuais que atuam em órgãos públicos, organismos multilaterais, mídia e sociedade civil organizada, em particular no campo socioambiental.

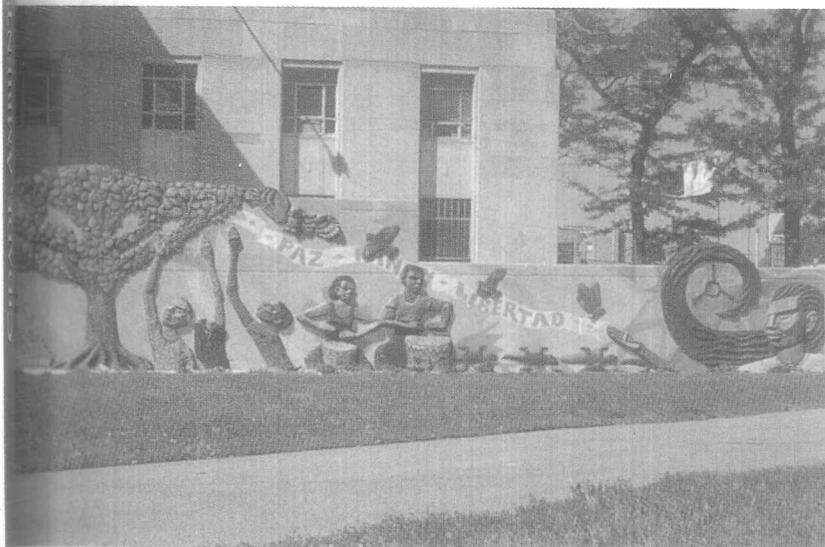
Procurm discutir o poder das palavras e os usos que dela fazem os poderes. Seus autores problematizam, na ótica da sociologia política contemporânea, os sentidos que se quer creditar a termos que vêm reconfigurando as arenas políticas nas quais as sociedades pensam suas cidades, seus ambientes e a própria política.

Visite-nos em  
[www.garamond.com.br](http://www.garamond.com.br)

Henri Acelrad  
Cecília Campello do Amaral Mello  
Gustavo das Neves Bezerra

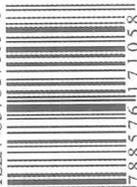
# CIDADE, AMBIENTE E POLÍTICA

*Problematizando a Agenda 21 local*



Garamond  
UNIVERSITÁRIA

ISBN 857617105-8



9 788576 171058

O fenômeno da “ambientalização” dos conflitos sociais, das políticas públicas e de sua legitimação social e política passa pelo estabelecimento progressivo de uma nova linguagem. Assim, a sua interiorização pelos profissionais e ativistas das questões ambientais torna a abordagem crítica trabalhada neste livro tanto mais pertinente quanto consegue desnaturalizá-la, não somente por meio da discussão de categorias centrais escolhidas, mas também da análise do contexto de sua gênese internacional e de casos locais no Estado do Rio de Janeiro, nos níveis estadual e municipal. A temática ambiental cresceu de importância por uma circularidade histórica entre movimentos sociais contestatários (anos 1960 e 70) e sua apropriação institucional nacional e internacional. Recomeçou adiante outro ciclo entre movimentos sociais incluindo grupos sociais outsiders (de “justiça ambiental” do movimento afro-americano; movimentos anti-barragens indianos e brasileiros, dentre outros) e instituições e leis nacionais (vide as leis e instituições ambientais brasileiras criadas, apesar de todo o ambiente político e

**Garamond**  
UNIVERSITÁRIA

COORDENAÇÃO  
*Maria Alzira Brum Lemos*

CONSELHO EDITORIAL

*Bertha K. Becker*  
*Candido Mendes*  
*Cristovam Buarque*  
*Ignacy Sachs*  
*Jurandir Freire Costa*  
*Ladislau Dowbor*  
*Pierre Salama*

*Henri Acselrad*  
*Cecília Campello do Amaral Mello*  
*Gustavo das Neves Bezerra*

CIDADE, AMBIENTE E POLÍTICA  
*Problematizando a Agenda 21 local*

Garamond

Copyright © dos autores, 2006

Direitos cedidos para esta edição:  
**Editora Garamond Ltda.**  
Caixa Postal 16.230 Cep 22.222-970  
Telefax: (21) 2504-9211  
E-mail: editora@garamond.com.br

*Diagramação*  
Luiz Oliveira

*Capa*  
Estúdio Garamond  
sobre "Falling forth the spirit of peace" mural em relevo  
de Jeffrey Cook e Phil Schuster, instalado no muro  
do quartel da Guarda Nacional de um  
bairro com gangues na cidade de Chicago - EUA  
Foto: Chicago Public Art Group Archives

*Revisão*  
Argemiro Figueiredo

*Apoio*



CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

C51

Cidade, ambiente e política : problematizando a Agenda 21 local / Henri Acselrad, Cecília Campello do Amaral Mello, Gustavo das Neves Bezerra, organizadores. - Rio de Janeiro : Garamond, 2006

132 p. 14x21cm

ISBN 85-7617-105-8

1. Política ambiental. 2. Desenvolvimento sustentável. I. Acselrad, Henri. II. Mello, Cecília Campello do Amaral. III. Bezerra, Gustavo das Neves.

06-3487

CDD 363.7

CDU 504.06

Todos os direitos reservados. A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

## Sumário

### *Apresentação*

Jean Pierre Leroy ..... 9

### *Território, localismo e política de escalas*

Henri Acselrad ..... 13

### *Agenda 21 local – um glossário analítico para o debate*

Cecília Campello do Amaral Mello ..... 33

### *Consensualismo e competição interterritorial:*

#### *a experiência da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro*

Gustavo das Neves Bezerra ..... 89

*Bibliografia* ..... 127

## Apresentação

Nas áreas do conhecimento denominadas de ciências exatas é relativamente fácil mostrar o laço entre uma pesquisa e seus usos ou entre determinada descoberta e sua aplicação, embora se assista, por vezes, a polêmicas sobre autoria. A essa transformação do conhecimento em objeto prático, com frequência apropriado pelo mercado, dá-se hoje o nome de tecnociência. Nas ciências humanas, por sua vez, é mais difícil, num primeiro momento, apontar uma ligação linear entre o conhecimento e seu uso. É possível que certas idéias, categorias ou inovações institucionais não sejam privatizadas no sentido estrito, nem transformadas em objeto de consumo, mas, sim, eventualmente reapropriadas, “fagocitadas”, transformadas em *doxa*, senso comum revestido de uma roupagem pretensamente científica. Neste percurso, não só pode se perder de vista a discussão conceitual que deu origem ao campo do debate, como também reduzir-se o conhecimento reflexivo e crítico – movido inicialmente por uma vontade transformadora de interpelação da sociedade – a um simples meio de reprodução da sociedade tal como ela é. Ou então, por caminhos análogos, pode-se promover categorias que não ultrapassam o senso comum ao estatuto de conceitos com lastro científico. De fato, aceitar *idées reçues*, idéias preconcebidas, que circulam com ar de verdade de tão repetidas e que, por serem aceitas sem questionamento pela opinião pública e pelos formadores de

opinião, não exigem grande esforço de demonstração para serem internalizadas e disseminadas, é mais fácil do que trabalhar com um quadro teórico mais complexo, que exige o combate incessante à *doxa*.

Os textos que integram este livro dedicam-se ao salutar ofício de dissecar e desmontar algumas idéias que circulam em meios profissionais, ativistas e intelectuais que atuam em órgãos públicos, organismos multilaterais, mídia e sociedade civil organizada, em particular no campo socioambiental. Governança, sustentabilidade, participação, comunidade... e aqui estamos nós, apoiados sobre as nossas (pré)-noções, pretendendo refazer o mundo! Só que há um problema: parece que o mundo resiste aos nossos assaltos bem-intencionados para mudá-lo. Não é difícil entender por que, quando se verifica que determinadas concepções de governança, por exemplo, podem, eventualmente, esvaziar a noção de espaço público tal qual foi teorizada até hoje; e a de comunidade, esconder as dimensões de classe e de minorias cujo reconhecimento se mostra necessário para o processo de construção democrática. A ação pretendida, quando embasada sem a devida reflexão crítica em tais noções, pode não levar a lugar nenhum – quando não a recuos em relação a situações anteriores. Em lugar de um real *empowerment* das classes desfavorecidas, é possível que propósitos ditos participativos, quando despolitizados, venham eventualmente contribuir para levar estes grupos a aceitar um lugar subalterno na sociedade de mercado.

Ao empreender a crítica de algumas categorias e práticas correntes no campo urbano-ambiental, os autores aqui reunidos não se arvoram, por certo, à condição de iluminados ou guias da práxis social, como se dissessem que as práticas sociais nascem das ciências humanas: sabemos que a maçã caiu da macieira antes de Newton formular a lei da gravidade. E Marx formulou a teoria do capitalismo ao observar genialmente o seu funcionamento. Assim, a crítica interpela com vigor tanto os pesquisadores quanto os ativistas e os

profissionais, mas ela não deve ser vista como paralisante, pois o conhecimento é feito erros e acertos, colocando sob verificação as múltiplas formas sob as quais a realidade sensível nos aparece.

Importa, assim, que as pessoas, grupos sociais e organizações não renunciemos a mudar o mundo, porque estamos envolvidos no esforço coletivo de democratizar nossas instituições, nossos territórios, nossas cidades e nossos ambientes, e continuemos a fazê-lo sem abrir mão do imprescindível vigor da pólis.

*Jean Pierre Leroy*

Coordenador Executivo do Projeto  
Brasil Sustentável e Democrático/Fase

## Território, localismo e política de escalas

*Henri Acselrad\**

### Introdução

No debate contemporâneo, o termo globalização é evocado para designar processos reais passíveis de descrição por uma noção-síntese. Para um certo número de autores, estamos diante de uma retórica que faz parte de uma determinada inflexão discursiva produzida durante a década de 1980, indicando o deslocamento da economia mundial de uma inscrição no sistema de Estados-nação para novas formas de organização que o transcenderiam. Sabemos que a velocidade dos fluxos de mercadorias acelerou-se a níveis sem precedentes e propagou o processo de desterritorialização e reterritorialização de capitais. Esse processo produziu um grande número de tensões geográficas e conflitos. Mas a chamada globalização, como o sustentam autores como Swyngedouw,<sup>1</sup> vem sendo freqüentemente evocada como síntese destes processos de desterritorialização e reterritorialização, de forma a torná-los a-espaciais ou a-geográficos e, deste modo, destituí-los das referências às relações de poder

---

\* Doutor em Economia pela Universidade de Paris I, professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e pesquisador do CNPq.

1 E. Swyngedouw, *Authoritarian governance, power and the politics of rescaling*, *Society and Space*, v. 18, n. 1, fev. 2000, p. 66.

que neles se encontram. Neste contexto, muitos governos, em diferentes escalas, passaram a tomar medidas para alinhar suas políticas ao que pretendem ser as exigências da nova ordem mundial competitiva. Um cânone acadêmico monolítico reproduzido por uma elite internacional de economistas e analistas políticos tem fundamentado as receitas políticas que se imporiam a uma sociedade civil fortemente impactada pelas mudanças nas relações de forças sociais distribuídas no espaço. A desregulação institucional (ou re-regulação como preferem alguns) ter-se-ia tornado a receita padrão para a dinamização das economias locais, regionais ou nacionais. A reestruturação da geografia da circulação e da acumulação do capital altera assim as configurações espaciais e as escalas de governo existentes, inaugurando novas e contraditórias formas de produção do espaço e apropriação do meio ambiente.

Interessa-nos aqui observar, em particular, como o “local” é neste contexto ora invocado como o *locus* de uma política alternativa de resistência, ora como arena de assimilação e adaptação ao discurso econômico dominante. Trata-se, pois, de evidenciar como a retórica localista integra um entrelaçamento de discursos e práticas que têm o espaço como referência, configurando o que vem sendo chamado de uma “política de escalas”. Para entender os meandros de uma tal política, não poderemos tomar esta desconstrução e reconstrução das escalas espaciais como auto-evidentes; devemos, ao contrário, procurar captá-las ao mesmo tempo como expressão de relações de poder e como dinâmicas que, por sua vez, redistribuem este poder sobre o território e seus recursos, sejam eles materiais, institucionais ou políticos.

### 1. O redesenho da esfera política: globalização e reestruturação produtiva

Através das profundas transformações dos paradigmas produtivos e dos cenários sociopolíticos em escala internacional, os Esta-

dos nacionais passaram, a partir dos anos 1980, a ser representados cada vez menos como fronteiras defensivas de proteção de territórios politicamente delimitados, passando a ser vistos progressivamente como plataformas ofensivas para a economia mundial. Os capitais financeiros, em particular, tornaram-se crescentemente independentes das estruturas produtivas e das regulações políticas em escalas nacionais. Os Estados, em contrapartida, é que passaram cada vez mais a depender, pela via do endividamento, dos mercados financeiros privados. Nos países periféricos, o crônico déficit fiscal e a insuficiente presença de poupança interna levaram os países a competir por recursos externos para financiar o crescimento de suas economias respectivas. A desregulação bancária provocou uma instabilidade sistêmica que, de forma recorrente, passou a desafiar os Bancos Centrais. Os Estados perderam, conseqüentemente, autonomia no setor cambial, vindo reduzir-se a sua capacidade de administrar as moedas nacionais.

Observou-se, assim, uma reestruturação do cenário de referência de boa parte dos processos sociais, caracterizada por seu descolamento relativo dos espaços tradicionais do exercício da política, descolamento este que vem contemplando tanto práticas econômico-financeiras quanto não estritamente econômicas, tal como nos casos do tráfico de drogas, das novas epidemias e das questões ecológicas globais. Mecanismos supranacionais – como as práticas das firmas multinacionais e a dinâmica dos fluxos financeiros – e mecanismos subnacionais – como as fragmentações de fundo étnico-religioso ou sociopolítico – concorreram para uma relativa deslegitimação dos Estados nacionais, que continuaram, apesar disso, mostrando-se fortemente regulatórios no que diz respeito à fixação espacial da força de trabalho e às restrições à imigração para as economias mais desenvolvidas.

No âmbito das políticas públicas, difundiu-se a crença na racionalidade que decorre dos ajustes de mercado e das negocia-

ções efetuadas em espaços decisórios segmentados; encurtaram-se os horizontes temporais das decisões concertadas; substituiu-se a política operada em escalas abrangentes pelos procedimentos técnicos acionados em escalas locais e fragmentárias. Tais ajustes, compatíveis com as mudanças propugnadas pelo chamado “Consenso de Washington” não foram, por certo, de corte puramente econômico. Os Estados nacionais foram, para tanto, agentes decisivos, levados que são permanentemente a optar politicamente entre os distintos modos pelos quais podem ser definidas as coalizões internas e externas de poder.

Enquanto instâncias que tradicionalmente modelaram o jogo entre recessão e inflação, arbitrando as forças que comandam a adoção do progresso técnico e as forças que pressionam em direção à elevação dos salários, os Estados nacionais periféricos viram estreitarem-se os espaços de possibilidade para o exercício das políticas públicas. Os mecanismos da chamada globalização vieram simultaneamente favorecer as inovações técnicas e enfraquecer as organizações sindicais, cimentando as bases de uma modernização que foi revelando-se crescentemente incapaz de integrar a sociedade. O que vimos, pois, foi um certo discurso hegemônico pretender induzir que os processos históricos passem a ser substancialmente governados pela própria dinâmica da inovação tecnológica, em detrimento das escolhas coletivas fundadas em valores e projetos que possam ser debatidos no espaço público.

No Brasil, como em grande parte dos países periféricos, interromperam-se os processos formadores de mercado interno, neutralizando-se simultaneamente as forças redistributivas que até então haviam gerado espaços de solidariedade objetiva, pela produção de uma unidade nacional e pela construção de vínculos econômicos inter-regionais. Debilitaram-se conseqüentemente as condições de obtenção de maior homogeneidade relativa dos padrões de vida inter-regionais. Erigida a capacidade de inserção internacional como o principal fator

de dinamização econômica, o discurso da competitividade foi sendo também evocado para legitimar o desemprego – considerado como custo social inevitável ou atribuído à própria “incompetência” dos trabalhadores ditos dotados de pouca “empregabilidade” – e induzir a mobilização “guerreira” para o trabalho intensificado dos que não perderam seus empregos. Os Estados nacionais, reduzidos à condição de “Estados comerciais abertos”, moldaram-se, assim, funcionalmente à dinâmica das estratégias que vinculam crescentemente o “nacional” aos processos de mundialização.

As novas regulações do mercado mundial têm também contribuído para redefinir as instituições sociopolíticas nacionais em direções que lhes são mais apropriadas. Por um lado, os processos de reconstrução dos Estados nacionais, mesmo aqueles autodescritos como situados além do nacional-desenvolvimentismo e do neoliberalismo, vêm cada vez mais se sobrepondo ao espaço decisório das nações, instâncias que são reguladas pelas forças hegemônicas dos países emissores de moeda forte. Por outro, observa-se uma inversão dos modos de legitimação dos Estados: enquanto que no Estado desenvolvimentista, a legitimidade provinha do aumento do gasto público e da inflação orçamentária, as políticas governamentais buscam hoje legitimar-se pela redução das despesas e por seu sucesso na destruição de um modo de redistribuição que havia fundado substancialmente a “sociabilidade desenvolvimentista”.

Considerando-se que o Estado planejador nasceu, nos países capitalistas centrais, do reconhecimento da crise como horizonte cotidiano do mercado, a atividade de planejamento que se afirmou no pós-guerra não configurou a expressão de um período de prosperidade e ausência de conflitos, mas sim um modo preciso de fazer da crise o motor do desenvolvimento. Nesta perspectiva, a “crise do planejamento” e dos mecanismos de financiamento do crescimento com redistribuição de renda consistiu em um modo determinado de conduzir o conflito na dinâmica do processo de desenvolvimento.

No Brasil, a configuração peculiar do Estado desenvolvimentista teria feito do desenvolvimento o meio de constituição de blocos de capital e de organização de mercados, capaz de absorver a crise através do financiamento inflacionário. O desmonte do Estado planejador – keynesiano-fordista nas economias centrais e desenvolvimentista no Brasil – veio colocar em novos termos as relações entre as esferas políticas nacionais e internacionais e os processos de produção/gestão/coordenação das crises no “capitalismo mundializado”.

Neste contexto, uma nova ortodoxia do desenvolvimento incorporou ao longo dos anos 1990 um conjunto de inovações discursivas que procuraram redistribuir legitimidade e poder no que se refere ao governo dos homens e das coisas. A noção de “governança”, recentemente adicionada às condicionalidades do ajuste liberal dos anos 1980, é uma das mais sugestivas em significados. Se buscarmos sua genealogia na literatura do Banco Mundial, perceberemos que ela nasce do esforço conceitual de técnicos que buscavam legitimar a ação das agências multilaterais de desenvolvimento em países onde os Estados nacionais afiguravam-se corruptos ou com “baixos índices de governabilidade”. A questão inicialmente colocada foi: como “ajudar” o desenvolvimento destes países sem ferir a soberania política de seus governos, em respeito aos próprios estatutos do Banco Mundial? A solução discursiva encontrada foi a de separar as funções propriamente políticas – a serem mantidas na órbita dos governos nacionais – das funções ditas de “governança”, entendidas como referentes à “boa gestão dos recursos de um país”, e vistas como de corte estritamente gerencial – passíveis, portanto, de serem assumidas pelos organismos multilaterais.<sup>2</sup>

2 World Bank, *Governance and Development*, Washington, 1992, p. 1-61.

Se nos remetermos à origem da noção de governo, diremos que se tratou, neste caso, de promover uma operação discursiva a que Michel Foucault teria chamado de uma “desgovernamentalização do Estado”. Vale lembrar, a este propósito, a análise que este autor desenvolveu sobre o nascimento da noção de governo como “modo de condução linear” a um determinado fim, seja de crianças, de famílias ou de almas, por exemplo, por intermédio dos saberes respectivos da pedagogia, da economia doméstica ou das pastorais.<sup>3</sup> O Estado pré-moderno, lembra este autor, não governava; apenas assegurava a soberania sobre o território. Uma literatura antimachiaveliana é que teria promovido a introdução da noção de governo no seio dos Estados modernos então nascentes. A noção de soberania, que era até ali a principal motora da ação dos príncipes, sendo caracterizada pela busca circular de domínio sobre os territórios, deu lugar à preocupação linear e direcionada com o governo de homens e coisas. A Economia Política surgiu, paralelamente, como um saber estratégico de Estado, relativo à condução das coisas em direção à produção de riquezas. Uma Biopolítica – da qual a Estatística é parte central – emergiu como um saber específico sobre o fato populacional, a requerer higiene, saúde, reprodução coletivas voltadas para o fornecimento das quantidades suficientes de trabalho à produção capitalista nascente. Pois bem: assim como os Estados nacionais incorporaram historicamente as práticas governativas no século XIX, estamos assistindo hoje a uma externalização de algumas destas práticas, seja por via da privatização, seja por via de um discurso sobre “parcerias”, “responsabilidade social das empresas” ou sobre uma “sociedade que toma em mãos os seus próprios problemas”.

3 M. Foucault, A Governamentalidade, in *Microfísica do poder*, Rio de Janeiro, Graal, 1979, p. 277-293.

Assim, pois, como se quer fazer crer que as reformas de mercado necessariamente gerarão crescimento e prosperidade, pretende-se difundir a idéia de que existe um receituário administrativo autônomo, desligado do turbulento mundo da política, da estrutura e da alçada do Estado, e que o mesmo é indispensável para dar eficácia aos propósitos anunciados do referido ajuste. Acena-se com o velho e irrealizado sonho liberal da separação entre os mercados e os espaços da política.<sup>4</sup> Para concretizá-lo, os fluxos oficiais de financiamento internacional ao desenvolvimento vêm-se crescentemente vinculados a reformas institucionais que se mostram hoje nucleadas pela temática da “boa governança”. A gestão da governabilidade é identificada, assim, à capacidade de reduzir as incertezas para os capitais mundializados, de eliminar as margens de possibilidade de que regras e instituições econômicas venham a ser alteradas.

Políticas ditas de “governabilidade limitada” são assim propugnadas pelo Banco Mundial e demais organismos multilaterais com o fim de configurar formatos governativos restritos e aptos a estabilizar as expectativas da comunidade financeira internacional, abrigando o Estado da ação indesejável da “explosão de demandas sociais e corporativas” e acumulando poder nas mãos dos principais agentes das reformas de mercado. Os novos espaços institucionais da “governança” seriam, portanto, aqueles capazes de escapar aos limites do Estado, e que, incluindo redes sociais, hierarquias e articulações, exerceriam ao mesmo tempo algum tipo de coordenação extra-estatal da subotimalidade do próprio mercado.<sup>5</sup> Para enfrentar os “excessos das demandas sociais” propõe-se, então, o estreitamento do espaço de operação da sociedade política. Às in-

4 M. A. Mello, Governabilidade no Brasil: caminhos percorridos e a percorrer, Seminário Governabilidade e Pobreza, Fundação Ford/CLACSO, Rio de Janeiro, 1994. 16p., mimeo.

5 J. L. Fiori, A governabilidade democrática na nova ordem econômica, *Novos Estudos do CEBRAP*, n. 43, nov. 1995, p.158.

suficiências do livre mercado, responde-se com a atribuição de maior espaço para o governo privado das redes informais e dos acordos interfirmas do quase-mercado.

Portanto, a “boa governança” propugnada pelo agentes internacionais do financiamento ao desenvolvimento, longe de constituir uma resposta técnica aos problemas colocados por este desenvolvimento, tal como a apresentam certos documentos do Banco Mundial, parece ser parte integrante das políticas que fazem emergir uma nova ordem mundial. A aparente despolitização de um certo número de funções governativas – aquilo que chamamos acima de “desgovernamentalização” relativa do Estado – institui de fato mecanismos de decisão e coordenação situados fora dos controles democráticos construídos até aqui nos contextos da sociedade política. A “boa governança”, tal como entendida pelos sucessivos governos que, no Brasil recente, aplicaram o receituário liberal, abdicando de sua responsabilidade para com as políticas sociais, com a educação e o meio ambiente, é aquela, conseqüentemente, que instituiu a figura do “bom pobre” – invisível e que assume a si próprio e aos seus sem nada pedir à coletividade –, que subordinou a saúde da população à saúde dos bancos e a sustentabilidade do meio ambiente à sustentabilidade dos fluxos financeiros especulativos.

## 2. O local e a política de escalas

O fim do regime militar abriu no Brasil fortes expectativas de que a brecha no bloco de poder permitisse avanços no duplo processo de democratização do Estado e de socialização da política, tornasse transparentes os negócios públicos e ampliasse o envolvimento da sociedade no debate político, nas dinâmicas decisórias e no processo de repartição dos recursos de poder. Supunha-se, então, que a forte adesão das esquerdas ao projeto de construção da democracia como uma forma de existência da sociedade – e não só um regime político –, juntamente com o revigoramento dos movimentos sociais, permitiria a

emergência do que Claus Offe chamara de uma “nova política”, com a rearticulação das esferas política e não-política, do Estado e da sociedade civil. Nesta perspectiva, os cidadãos participariam do controle das elites políticas por novos canais de comunicação com o Estado. Temas antes privados, morais ou econômicos, se politizariam. A ação do cidadão sobre o espaço do exercício da autoridade governativa expandir-se-ia. As instituições não-políticas da sociedade civil seriam politizadas com o fim de emancipá-las do Estado, e a sociedade civil questionaria os valores e modelos culturais no interior dos quais se definiam tradicionalmente os interesses divergentes. A natureza, o perfil e a orientação do controle da regulação política constituiriam os próprios objetos da luta política, que ocorreria num espaço público mais amplo do que o simples espaço público estatal.

Hoje nos vemos confrontados a um paradigma bem diferente: nele, a desqualificação da política justifica a ampliação da esfera não-política. Temas antes políticos se despolitizam e passam para a esfera privada. Práticas governativas são transferidas para atores não-estatais através de novos canais como fóruns, conselhos, Agendas 21 locais, que se pretendem, via de regra, alheios aos males da política, vista como pequena esfera a ser deixada doravante ao arbítrio das elites “por sua pouca relevância e eficácia”. As instituições privadas da sociedade civil passam a encarnar a unidade, antes uma prerrogativa da autoridade política estatal. Os valores, modelos culturais e regras do jogo em que se definem os interesses são considerados indiscutíveis, e os interesses diversos são simbolicamente unificados. Economiza-se, com efeito, a política através de metáforas econômicas da “cidade-empresa” para as políticas urbanas, do “funcionário-empendedor” para a gestão dos programas de investimento público, da “competitividade da nação” para a inserção internacional do país, da atribuição de preços aos elementos não-mercantis do meio ambiente, da consideração da capacidade de venda como expressão do valor do conhecimento produzido nas universidades etc.

O país foi sendo, assim, introduzido gradualmente no modelo que Rancière chamou de “pós-democracia consensual”, caracterizado pelo encobrimento dos litígios, pelo “desaparecimento da política” e pela designação de certos segmentos sociais como aptos à negociação com o Estado na nova condição de “parceiros”. Se os conselhos e fóruns integram de fato empresários e trabalhadores, poluidores e poluídos, aquelas figuras híbridas entre Estado e sociedade o têm feito, porém, na condição homogênea de “parceiros”, com frequência diluindo qualquer diferença de papéis sociais, de responsabilidade ou de poder entre os agentes. Reparte-se, dessa maneira, equanimemente, por exemplo, a responsabilidade pela poluição e por sua superação nas Agendas 21 locais. Os poluidores não expõem aí suas informações sobre o risco que produzem e muito menos autorizam o controle social destes riscos. Os manuais que disseminam os novos formatos organizativos para enfrentar as contradições ambientais do desenvolvimento adotam modelos formais de adesão a uma “consciência ambiental” abstrata, desconectada dos conflitos ambientais concretos que desafiam aqueles atores sociais dispostos a democratizar o meio ambiente. É significativa a frequência com que os inúmeros documentos que procuram descrever experiências de Agendas-21 locais recorrem a representações gráficas e diagramas através dos quais pretende-se transmitir a pedagogia desta nova institucionalidade – quadros, flechas, linhas pontilhadas e espirais são utilizadas para representar “ferramentas de transformação”, “passos para o desenvolvimento sustentável”, “elementos de governança local” e “instrumentos de diagnóstico”. Tais diagramas pretendem representar o modo como instâncias “individual” e “coletiva” fazem interseção com “práticas”, “cultura”, “comportamentos”;<sup>6</sup> descrevem mecanismos de transferência entre di-

6 I. Roberts, Leicester environment city: learning how to make local agenda 21, partnership and participation deliver, *Environment and Urbanization*, v. 12, n. 2, out. 2000, p.21.

ferentes escalas geográficas em sua interface com as variadas manifestações de danos ambientais;<sup>7</sup> traçam sistemas de acompanhamento, controle e gestão de informações, de práticas de liderança, constituição de instituições de apoio, produção de indicadores e distribuição de informação;<sup>8</sup> definem modelos de hierarquização espaço-temporal na distribuição de ações e instituições, configuração de modelos temáticos ou setoriais<sup>9</sup> etc. Embora explicáveis como meio eficaz de apoio à “capacitação”, tais diagramas ofuscam o caráter contraditório da matéria sobre a qual os atores sociais deverão se debruçar, dando-lhe um caráter antes administrativo e gerencial, transmissível por mimesis ou treinamento.

Os conselhos abertos à sociedade civil, por sua vez, mostram-se cada vez mais “participativos” em sua composição, ao mesmo tempo em que tornam-se menos decisórios em sua pauta e mais passíveis de apropriação por uma política-espetáculo. A vontade de indiferenciação social interna aos espaços de “parceria” favorece o desenvolvimento de uma espécie de democracia imagética. A aparência de estabilidade obtida por meio dos consensos simbólicos torna-se elemento essencial das políticas de atração de investimentos internacionais. A necessidade de oferecer vantagens para os capitais internacionais – consenso social, segurança, sustentabilidade ecológica – justifica, assim, que todos os projetos em disputa se anulem em favor de uma competição interlocal ou interurbana. No

7 M. Hordijk, A dream of green and water: community based formulation of a local agenda 21 in peri-urban Lima, *Environment and Urbanization*, v. 11, n. 2, out. 1999, p. 15.

8 L. S. Velásquez B., Agenda 21: a form of joint environmental management in Manizales, Colômbia, *Environment and Urbanization*, v. 10, n. 2, out. 1998, p. 30.

9 C. Freeman, S. Littlewood, D. Whitney, Local government and emerging models of participation in the local agenda 21 process, *Journal of Environmental Planning and Management*, 39 (1), 1996, p. 71-73 e P. Selman, Local agenda 21: substance or spin, *Journal of Environmental Planning and Management*, 41 (5), 1998, p. 536-537.

entanto, o caráter fictício de muitos desses consensos se fará logo sentir dada a crescente visibilidade dos sintomas de ruptura dos laços de sociabilidade, quais sejam, segregação socioespacial e violência social, mas também, de forma cada vez mais explícita, conflitos ambientais.

Tecnologias de formação de consenso são então formuladas de modo a caracterizar todo litígio como problema a ser eliminado. E todo conflito remanescente, por sua vez, será visto como resultante da carência de capacitação para o consenso e não como expressão de diferenças reais entre atores e projetos sociais, a serem trabalhadas no espaço público.

Para preencher o vazio político deixado pelo “quase-nada” a ser governado pela legitimidade democrática, propugna-se a “cidadania local” e os laços comunitários como instrumentos da auto-compreensão unitária da sociedade, imaginada como um tecido social sem fissuras. Tenta-se, assim, compensar a tendência à fragmentação social através da pretensão de integrar os excluídos nas coletividades locais. Ou seja, uma “democracia de proximidade” aparecerá como remédio à desagregação social. No entanto, tal pretensão mostra-se ambígua, posto que as causas mais profundas da exclusão não são encontradas ao nível local. Faz-se visível, a este propósito, que a própria idéia de “violência urbana”, que vem galvanizando a agenda pública nas cidades, territorializa uma crise social cujos princípios estão fora do local, gestando-se, por certo, na desigualdade social e em certos processos supranacionais. Eis, pois, como a submissão dos direitos sociais – comprometidos seriamente pela nova “economia da ação pública” – aos imperativos de uma racionalidade competitiva termina por fazer do local uma expressão a mais da razão “globalitária”.<sup>10</sup>

10 J. P. Garnier, *Le Nouvel Ordre Local – Gouverner la Violence*, Paris, Ed. L'Harmattan, 1999.

### 3. A construção da agenda hegemônica para as cidades – o caso do discurso do Banco Mundial

A sociologia dos problemas sociais nos ensina que a agenda pública é objeto de disputa.<sup>11</sup> A agenda proposta pelos organismos multilaterais como o Banco Mundial, o BID e o FMI é, em grande parte, indicadora do estado desta disputa. Isto porque cada vez mais o discurso destas agências evidencia a disposição tática de incorporar um certo número de questões levantadas pelos próprios movimentos sociais. Assim foi exemplificado já com a problemática ambiental e, em seguida, com a da “participação”. Absorvidas pelas forças dominantes, tais questões puderam ser reelaboradas, ressignificadas e, via de regra, esvaziadas de seu conteúdo transformador, diluídas que foram na pauta hegemônica. A questão da vez é, no início dos anos 2000, sem dúvida, a da pobreza, e da pobreza urbana em particular.

A incorporação subordinada da questão da pobreza urbana, através da qual a agenda hegemônica atribui autoridade para a sua solução, resulta, no mínimo, em ambigüidades. A Agenda Habitat, por exemplo, pretende ser “parte integrante do processo de erradicação da pobreza”.<sup>12</sup> No entanto, aponta, ao mesmo tempo, a própria pobreza como obstáculo à implementação da Agenda Habitat. Encontramo-nos, assim, ante uma causação circular – a Agenda Habitat combate a pobreza que impossibilita, por sua vez, a Agenda Habitat. A persistência da pobreza, ademais – afirma o *Relatório Habitat 2001* –, deve-se, ao mesmo tempo, à falta de vontade polí-

11 “A definição de alternativas é o supremo instrumento de poder; os antagonistas raramente podem concordar a respeito das questões da agenda porque o poder está envolvido em sua definição. Aquele que determina os assuntos da política dirige o país; porque a definição das alternativas significa a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder” (cf. Schattschneider, 1960 apud M. Fuks, *Arenas de ação e debates públicos*, IUPERJ, 1997, p.32, tese de doutorado).

12 Declaration on Cities and the other Human Settlements in the new Millenium, Nova York, 2001, p. 3. A agenda Habitat é uma plataforma de princípios e de ação global adotada pela comunidade internacional na Conferência Habitat II realizada em Istambul em 1996.

tica e à falta de mercado. Assinala-se, dessa maneira, a insuficiente ação política, mas propugna-se, contraditoriamente, para o seu enfrentamento, a expansão da autorregulação do mercado. Ambigüidades e paradoxos são, por certo, esperáveis em fóruns de tal modo amplos, onde discursos tão variados se entrecruzam.

No caso do Banco Mundial, trata-se de uma operação menos ambígua e mais complexa, através da qual a pobreza urbana justifica a necessidade da intervenção do Banco no apoio aos governos locais. O processo de acentuada urbanização das populações e a mudança do papel das cidades configuraria o que o Banco chama de “transição urbana”. Mas trata-se, na verdade, de uma operação de justificação da transição urbana no portfólio do próprio Banco, cujos investimentos em programas urbanos teriam sido até então muito pouco significativos. As operações de desenvolvimento urbano seriam estratégicas, afirma o *Relatório Cities in Transition* editado pelo Banco em 2000, criando nas cidades vantagens de mercado que propiciariam a redução da pobreza. Como “reduzir a pobreza é a missão central do Banco”, a persistência da mesma, a despeito dos projetos convencionais de desenvolvimento, justifica a ação urbana desta agência.<sup>13</sup> Por outro lado, afirmam os estrategistas do Banco Mundial, satisfazer a demanda de conhecimento e financiamento dos governos locais “é um bom negócio para o Banco”.<sup>14</sup> Infere-se, assim, que a redução da pobreza urbana, fim último do financiamento das operações urbanas dos governos locais, é um bom negócio para o Banco. É natural que seja desse modo, nos dirão, por estarmos tratando mesmo de uma instituição financeira. Mas na suposição de que este bom negócio deva dar bons resultados também para a população, cabe perguntar: como o combate à pobreza se daria? Em primeiro lugar, dizem os técnicos do Banco, dando

13 World Bank, *Cities in Transition – World Bank Urban and Local Government Strategy*, Washington, set. 2000, p.5-6.

14 World Bank, op. cit., p.4.

atenção às cidades, porque é nelas “que as políticas encontram o povo”; tornando-as habitáveis, pela garantia da oferta de oportunidades “inclusive para os pobres” e atacando “nos pobres o sentimento de que são destituídos de poder”.<sup>15</sup> Não se trata, portanto, de introduzir os pobres nas asperezas da política e nas possibilidades da ação estratégica do poder, mas de neles reduzir o sentimento de despossessão. Isto faz sentido, pois a persistência deste sentimento, como veremos, pode ser indesejavelmente danosa para a confiabilidade econômica e financeira das cidades – peça central para a inserção das mesmas na economia global – para que elas sejam cidades “bancáveis”, segundo o discurso do Banco Mundial.

Vale lembrar que em nome do combate à pobreza, trata-se essencialmente de forjar “cidades de alta produtividade, competitivas e empresariais, aptas a integrar o mercado global”.<sup>16</sup> Não é outro o motivo de se buscar forjar economias urbanas ditas “resilientes” – metáfora biológica que exprime a capacidade de os ecossistemas adaptarem-se aos choques externos. No nosso caso, os sistemas ecopolíticos em questão são as cidades, cuja estabilidade financeira e social espera-se fazer sobreviver aos trancos dos movimentos súbitos dos capitais globalizados. Preocupa em particular aos técnicos do Banco estabilizar o estreito entrelaçamento do capital financeiro com a dinâmica dos mercados imobiliários.<sup>17</sup> Pois, para o Banco Mundial, é “sustentável” a cidade dita “bancável”, que não oferece riscos ao sistema financeiro, “por ser gerida economicamente como uma empresa”<sup>18</sup> e “pela adoção de enfoques comerciais em muitas de suas funções administrativas e de serviços”.<sup>19</sup> Eis, enfim, o crité-

15 World Bank, op. cit., p. 2 e 8.

16 World Bank, op. cit., p. 9 e 10.

17 O colapso do mercado imobiliário do sudeste asiático é emblemático da ausência de “resiliência” na economia urbana contemporânea. Cf. World Bank, op. cit., p. 2.

18 World Bank, op. cit., p. 8.

19 World Bank, op. cit., p.9.

rio de seletividade para a ação do Banco: que sejam apoiadas aquelas cidades que “mostrem determinação em ajudar a si próprias”<sup>20</sup> – entenda-se, a determinação de se integrarem no mercado mundial, tal como empresas, e de se fazerem confiáveis ao sistema financeiro.

Ora, já temos podido ver alguns dos resultados socioespaciais de tais estratégias de mercantilização das cidades e de liberalização das políticas urbanas. Em consonância com os imperativos de desregulação requeridos pela acumulação flexível, tem-se fragmentado o tecido institucional e social urbano, tanto numa fragmentação por baixo como numa fragmentação pelo alto. A fragmentação por baixo, sugere-nos Jaglin,<sup>21</sup> decorre de uma concepção comunitarista de solidariedade, que promove um parcelamento gestionário dos bairros pobres, uma descontinuidade física das redes de ilhas selecionadas de atendimento, gerando competição por recursos escassos entre as comunidades e no interior das mesmas. A fragmentação pelo alto, por sua vez, reúne todas as formas de dessolidarização entre áreas ricas e áreas pobres, de renúncia ao compartilhamento fiscal, tarifário e de redes de infra-estrutura, além das práticas de auto-segregação espacial, via condomínios fechados, gradeamento, segurança privada etc. Tratam-se, em suma, de mecanismos de enfraquecimento da coesão social, de desintegração das instituições portadoras de sentido coletivo, processos dos quais a violência urbana é apenas um sintoma espetacular. É aí, pois, que reside o fermento para o florescimento da ideologia da segurança e do tratamento penal da miséria. Ante as evidências da sociabilidade em crise, uma demanda por ordem ocupa o espaço da contestação crítica do Estado. A política urbana é substituída por uma polícia das cidades. En-

20 World Bank, op. cit., p. 14.

21 S. Jaglin, La Gestion Urbaine en Archipels en Afrique Australe, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n. 80-81, dez. 1998, p. 27-34.

quanto os poderes transnacionais dominam a economia mundial a partir das megacidades, confere-se ao Estado o papel de nelas exercer o controle social e policial sobre as populações marginalizadas.<sup>22</sup> Para pacificar o campo urbano, os projetos urbanísticos internalizam a variável segurança, procurando um ordenamento do meio que se volte para a prevenção da criminalidade nas zonas ditas “vulneráveis, sensíveis ou difíceis”, acolhendo uma panóplia de tecnologias de vigilância a serem aplicadas sobre “populações de risco”. Para regular as tensões urbanas, procura-se então “normalizar aqueles que transgridem as normas de um sistema social que, precisamente, os impede de levar uma vida normal”.<sup>23</sup> E para pacificar a democracia de mercado, ameaçada pelas próprias desregulações de mercado, fala-se insistentemente em reconstruir no plano local – nas comunidades – tudo o que o global vem destruindo no plano nacional, a saber, a “solidariedade” e a “cidadania”.

Localismo, ideologia de segurança e tecnologias de consenso são vertentes fortes da agenda de mercantilização das cidades<sup>24</sup> e de desregulamentação das políticas ambientais e urbanas. Esta é a agenda que vem favorecer os chamados “novos usuários das cidades”, os que buscam reconfigurá-las como hiperespaço dos negócios internacionais. Afinal, a competição interurbana promovida pelos atores da globalização neoliberal – inclusive pelo recurso à noção de “meio ambiente favorável aos negócios” – é um importante instrumento da redução dos custos de deslocamento espacial dos capitais. Trata-se, para seus promotores, de instituir um urbanismo *just-in-time* que faça da cidade o espaço-tempo homogêneo necessário à circulação acelerada de mercadorias – materiais

22 J. Luzi, *Dialectique de la Dépendance*, *Agone* n. 16, 1996.

23 J. P. Garnier, *Le Nouvel Ordre Local - gouverner la violence*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 18.

24 O. Arantes, E. Maricato, C. Vainer, *A cidade do pensamento único*, Rio de Janeiro, Vozes, 2000.

e imateriais. Este urbanismo de resultados pretende, por certo, promover a construção simbólica de uma cidade contínua, una, não fragmentada. Mas em nome desta unificação simbólica para se obter possíveis ganhos futuros por via da competição, são justificadas medidas que concorrem, ao fim e ao cabo, para aumentar a segregação socioespacial, a desigualdade ambiental e o enfraquecimento político da população residente nas áreas empobrecidas, substrato do que o Banco Mundial chama de “sentimento de que os pobres são destituídos de poder”.<sup>25</sup>

O avanço da liberalização veio reconfigurar a correlação de forças pertinente aos processos decisórios de modo a afrouxar as condições vigentes de regulações políticas, de respeito aos direitos sociais, às normas urbanísticas e ambientais. As reformas liberais favoreceram concretamente, no interesse das grandes corporações, ganhos de mobilidade que têm sido decisivos para a prosperidade capitalista em sua etapa flexível, porque, com a desregulamentação, caiu consideravelmente o custo de deslocamento das unidades de produção e serviços de um ponto para outro do espaço produtivo mundial. As grandes corporações puderam, assim, escolher com maior liberdade as condições político-institucionais que lhes pareçam mais favoráveis à sua implantação espacial. De onde proviriam estes ganhos associados à maior mobilidade espacial das grandes empresas? Por certo, da enorme transferência de poder que a desregulação produz. Como a ausência de regulações reduz o custo de realocação das empresas, os agentes econômicos mais móveis absorveram muito do poder antes detido por atores sociais menos móveis – como governos locais e sindicatos. É assim que a força econômica das grandes corporações transformou-se diretamente em força política – posto que elas praticamente habilitaram-se a ditar a configuração das políticas urbanas, ambientais e sociais, conseguindo a flexibilização das

25 World Bank, *op. cit.*, p. 8.

normas com o argumento de sua suposta capacidade de gerar empregos e receitas públicas. É, então, para caracterizar como “favorável o clima para os negócios” que as forças hegemônicas buscam conjugar na agenda pública o localismo, a ideologia da segurança e as tecnologias do consenso. Na contramão da agenda hegemônica, por sua vez, os objetivos de combate à desigualdade ambiental e de democratização das cidades exigem a reafirmação da esfera política – ante a tendência à absorção mercantil dos conflitos – e o enfrentamento da segregação socioespacial. Para tanto, impõe-se o fortalecimento das instâncias sociais capazes de estabelecer limites à operação da mobilidade espacial dos capitais como mecanismo de obtenção de ganhos especulativos por elites rentistas.

## Agenda 21 local – um glossário analítico para o debate

*Cecília Campello do Amaral Mello\**

A Agenda 21 é um documento assinado por 170 países participantes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) que apresenta uma série de formulações e diretrizes para o “desenvolvimento sustentável”, dentre elas, a elaboração de uma Agenda 21 local pelos governos “locais”. Desde então, muitos municípios brasileiros começaram a implementar suas Agendas 21 locais, através de fóruns, conselhos e outros formatos “participativos” e de formação de “consensos”, promovendo a interação de diferentes segmentos sociais em torno dos princípios da “sustentabilidade”.

A partir da elaboração da Agenda 21, novos termos de um vocabulário específico vêm sendo incorporados à fala de atores políticos, ONGs, especialistas e movimentos sociais, formando um senso comum espontâneo ou normativo em torno das temáticas socioambientais. São poucos, porém, os estudos que estão contribuindo, dentro de uma perspectiva analítica, para o debate sobre essa forma de articulação relativamente recente entre os discursos ambientais e políticos emergentes após a Conferência Rio-92.

\* Antropóloga, colaboradora do projeto “Brasil Sustentável e Democrático” (FASE/IBASE/ASPTA/PACS/ETTERN-IPPUR), pesquisadora do projeto “Meio Ambiente, Economia e Política” (ETTERN/IPPUR/UFRJ), apoiado pelo CNPq, e doutoranda do PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.

O presente glossário analítico propõe-se a examinar esse novo léxico a fim de desnaturalizar algumas de suas noções e de seus pressupostos, considerando a lógica pela qual são construídos e evidenciando os “efeitos de poder” dos enunciados de que fazem parte. Não se trata de procurar nos discursos uma estrutura linguística a ser revelada, uma significação mais profunda, invisível a olho nu. Tampouco se pretende trazer à luz um conhecimento que estaria sendo perturbado e obscurecido pelas relações de poder subjacentes. Pelo contrário: buscamos compreender os enunciados na singularidade de seu acontecimento, para mostrar por que este enunciado é este e não outro, como ele ocupa um lugar que nenhum outro poderia ocupar (Foucault, 1997: 23). Em outras palavras, tal análise dirige-se aos discursos normatizadores da implementação da Agenda 21 tomados em sua *evidência e particularidade*, a partir dos quais a linguagem assume o poder de comandar ações.

Segundo Marcel Mauss (1909: 358), “a linguagem é um movimento que tem um fim e um efeito; é sempre, no fundo, um instrumento de ação. Mas ela age exprimindo idéias, sentimentos que as palavras traduzem para fora e substancializam. Falar é ao mesmo tempo agir e pensar”. Os textos aqui analisados estão de uma forma ou de outra comprometidos com um objetivo prático, o de dirigir as formas de expressão de um tipo particular de crença, com a finalidade de propagá-la, assim como o de regular toda a “liturgia oficial” que orienta o seu emprego. Deste modo, este vocabulário e as formas de fazer política que ele enuncia e anuncia podem ser entendidos como uma boa porta de entrada para a compreensão dos dispositivos políticos que os promotores do discurso sobre a Agenda 21 aqui analisado pretendem formular e disseminar.

### I – Do poder dos discursos e efeitos de teoria

O poder dos discursos não é algo como uma “substância” que deles emana em direção a instâncias desprovidas de poder. É, antes, um efei-

to que se produz no processo de instrumentalização dos enunciados. Os textos voltados para a instrumentalização de uma forma de desenvolvimento que se quer “sustentável” são estratégicos, na medida em que promovem, autorizam e justificam certas práticas, deslegitimando e excluindo outras. A promessa da sustentabilidade, por agentes sociais de proveniências diferentes e das mais diversas crenças e filiações políticas, traz em si um poder metafórico catalisador de processos sociais efetivos. O discurso do desenvolvimento promove e justifica intervenções bem reais e práticas, funcionando como um mecanismo produtor de factualidade pelo uso criativo e cultural que faz da palavra.

O léxico da Agenda 21 reúne uma série de conhecimentos e diretrizes que se supõem legítimos para a implementação do conjunto de ações que compõem a referida Agenda. O novo vocabulário produz determinadas representações do mundo social que são capazes, por sua vez, de agir sobre este mundo, na medida em que atuam sobre as representações que dele têm os agentes sociais.

Esse novo léxico e seus enunciados contribuem, portanto, para construir a realidade pelo próprio fato de enunciá-la, de torná-la concebível, engendrando uma vontade coletiva que pode contribuir para sua produção. Bourdieu (1981: 69) descreveu este processo como um “programa de percepção”, isto é, a evocação da capacidade instituinte das palavras em “prescrever sob a aparência de descrever ou de denunciar sob a aparência de enunciar”. Entendendo a Agenda 21 como um programa de percepção, verificamos que ela cria princípios de classificação, divisão e ordenação do mundo social, a partir de uma estratégia da neutralidade ética e de uma retórica imbuída de cientificidade. Por ser um discurso aparentemente coerente, enunciado por especialistas e que vai ao encontro das expectativas políticas implícitas de muitos grupos sociais, a retórica da Agenda 21 produz um *efeito de teoria*: trata-se de uma prescrição capaz de contribuir com sua própria verificação, uma vez que favorece a realização daquilo que enuncia e anuncia.

Certamente essas representações sociais não são neutras, pois produzem estratégias e práticas com o objetivo de legitimar um determinado projeto reformador ou justificar as escolhas e condutas dos indivíduos que o defendem. As representações sociais estão num campo de concorrências e competições e isso não é diferente para o discurso da Agenda 21, que pretende legitimar uma determinada classificação num contexto de classificações em disputa. As modalidades do agir e do pensar que a Agenda prescreve são atravessadas por relações de poder que colocam em jogo os princípios de ordenação e de hierarquização do mundo social. Os textos e as obras não têm um sentido intrínseco, absoluto, único (Chartier, 1990), mas são práticas discursivas que produzem sentidos e princípios classificatórios que podem ser acionados por diferentes sujeitos para a significação do mundo social.

Esses grupos e segmentos sociais ocupam, porém, posições desiguais no espaço da distribuição dos recursos sociais e no espaço das classificações e também estão desigualmente armados na disputa para impor sua visão de mundo e para agir nos níveis das denominações, das instituições (elas mesmas produtos de lutas simbólicas e classificatórias anteriores) e da produção de novas taxionomias (Bourdieu, 2000). Assim, as palavras aqui analisadas representam os sentidos que se afiguram hegemônicos constituídos nesse campo de disputas em torno das taxionomias legítimas que lhes permite, graças ao seu efeito de mobilização, “constituir o dado pela enunciação, fazer ver e fazer crer, confirmar ou transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto, o mundo” (Bourdieu 1998: 14). Justamente por isso é pertinente problematizá-las. Eis o propósito deste capítulo: discutir as categorias presentes no discurso sobre a Agenda 21 local tal como disseminadas por suas principais instâncias promotoras e identificar seus problemas internos para que possam ser apropriadas por sentidos e práticas democratizantes que auxiliem a ação transformadora da sociedade.

## II – Glossário analítico

A Agenda 21 local é a proposta de implantação, por meio de ações concretas no plano local, dos princípios centrais da Agenda 21, a fim de alcançar o *desenvolvimento sustentável*, isto é, um modelo de desenvolvimento em que crescimento econômico e preservação do meio ambiente não sejam contraditórios, mas complementares. Ela define que as “gerações presentes” teriam uma relação de solidariedade e responsabilidade com as “gerações futuras” e que, portanto, os níveis de destruição do meio ambiente e da qualidade de vida devem diminuir “aqui e agora” para que a vida no planeta seja viável no futuro. Além disso, parte do princípio de que qualquer mudança, qualquer transformação nas formas de relação das sociedades humanas com seu meio ambiente comum, só é efetiva se partir do plano local e se traduzir em ações concretas, envolvendo os “atores sociais locais”, com “metas, recursos e responsabilidades definidas”.<sup>1</sup> Supõe, portanto, que o local, por um lado, é o nível em que as “relações sociais efetivamente ocorrem” e, por outro, é um pedaço do global. Daí a idéia de que a soma das ações locais representaria mudanças no plano global. Neste sentido, é no local que se criam e desenvolvem as ações propostas nos fóruns da Agenda 21.

Esses seriam fóruns permanentes, compostos por representantes da sociedade civil e do poder público, nos quais a população teria a possibilidade de participar do “planejamento dos serviços básicos que afetam o seu dia-a-dia, assim como de influenciar a determinação das prioridades”.<sup>2</sup> A participação, tanto dos representantes do governo como daqueles da sociedade civil, se dá através da idéia de *parceria*, uma forma de gerir e conciliar a diversidade de interesses

1 *Agenda 21 local de Angra dos Reis: cidade sustentável – 21 perguntas e respostas para você saber mais sobre a Agenda 21 local*, p. 1.

2 *Id.*, *ibid.*

dos grupos organizados da sociedade. Ao mesmo tempo, os projetos de ação definidos e suas metas são o resultado de um processo de formação de consenso entre os diversos atores, já que, em última análise, pressupõe-se que todos teriam uma “visão de futuro” idêntica e compartilhada, a saber, aquela que aponta para a melhoria da qualidade de vida da população, conjugada com a preservação do meio ambiente.

Vejam, de forma breve, algumas contribuições teóricas sobre o debate em torno da noção de “local” como unidade emergente do fazer político e administrativo. Para autores como Klein (1991), o local constitui um novo referente da coesão social.<sup>3</sup> A recomposição social em torno do local seria o resultado da perda da eficácia reguladora das estruturas e instituições do Estado-nação enquanto referente unificador da regulação do território. Por um lado, as pressões do capitalismo global demandariam medidas supranacionais (regionais e continentais); por outro, a crise de legitimidade do capitalismo exigiria medidas infranacionais (locais e regionais).

O poder de regulação do Estado-nação reside na sua capacidade de impor aos atores sociais um referente social – a nação – e um referente espacial – o território nacional. A regulação seria o processo pelo qual uma coesão social se estabeleceria e o capitalismo se reproduziria. A regulação não resultaria, pois, da harmonização das relações sociais, mas, antes, de sua “domesticação”. Essa coerência se produz quando os conflitos sociais centram-se em torno de um mesmo referente comum: o Estado-nação. Para Klein, este seria o papel maior do Estado no sistema de regulação keynesiano, um papel que ele não mais desempenha.

3 J. L. Klein, *Les limites de la régulation: crise de l'État-nation et gestion du local*, in Lévy, Jacques (dir.), *Géographies du Politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991, p. 82.

Com o referente nacional incapaz de estabelecer as convergências sociais necessárias à regulação, essas convergências passariam a se estabelecer em torno do local, entendido pelos sujeitos como a forma mais eficaz para gerir os meios de vida dos cidadãos. Segundo Klein, esta seria uma resposta a uma tendência social real, em que os cidadãos preocupam-se com problemáticas locais, por entenderem as estruturas do poder local como mais próximas e preocupadas com os problemas relacionados à qualidade de vida. Para o autor, portanto, as discussões regionais dão um sentido social a um recorte puramente administrativo e combinam enquadramento e autonomia, duas dimensões centrais da gestão pós-keynesiana das relações sociais. Ele não crê numa ação planejada do Estado para a despolitização do social, em função do seu recentramento em torno do local. Ao contrário, aponta para uma possível re-politização dos atores, com o território sendo o foco, como é o caso das lutas sociais ligadas ao meio ambiente e à qualidade de vida. O social ressurgiria, então, “redomesticado”, graças à recomposição das relações sociais em torno do local, uma espécie de testemunho de um novo modo de regulação.<sup>4</sup> Sua abordagem do local é, no entanto, por demais realista – como se o que é “local” e o que não é estivessem representados pela objetividade dos fatos – para se apreendê-lo em suas contradições.

Outros autores acentuam a perspectiva do local como um espaço de cooperação e conflito (Hamel, 1991). O desenvolvimento local estar-se-ia tornando um valor estratégico tanto para as empresas que precisam se ajustar a um contexto de competição internacional, quanto para a classe política, que deve lidar com as políticas sociais do Estado.<sup>5</sup> Mas se há consenso no que diz respeito à impor-

4 J. L. Klein, op. cit., p. 83.

5 P. Hamel, *Développement local: une nouvelle culture politique*, in Lévy, Jacques (dir.), *Géographies du Politique*, op. cit., p. 65.

tância do desenvolvimento local, seu caráter aparentemente mobilizador esconderia ambigüidades em função das representações divergentes do que seja o desenvolvimento local para os diferentes atores sociais em jogo.

A noção de desenvolvimento local fixou-se no início dos anos 1980 como *objetivo e representação* útil para diferentes atores. A aposta no dinamismo local foi uma das saídas escolhidas para redirecionar as tendências negativas das tentativas de desenvolvimento “de cima para baixo”. O desenvolvimento local liga-se intimamente a uma abordagem pragmática, traduzida na realização de projetos concretos, que levem em conta as especificidades do território e o enraizamento dos atores – as chamadas “sinergias locais”. Segundo Hamel, o desenvolvimento local não seria mero resultado de mudanças associadas à crise do fordismo e ao lugar ocupado pelas economias locais, mas seria também acompanhado de uma mudança de “mentalidade” caracterizada por um certo gosto pelo empreendimento, uma maior confiança no pragmatismo e nas vantagens do consenso, nas novas formas de solidariedade, que não têm de ser necessariamente mediadas pelo Estado, ainda que este último não precise ser delas excluído.

Mas se o desenvolvimento local apresenta-se como promotor de consensos, é difícil ignorá-lo enquanto portador de paradoxos. Em primeiro lugar, o discurso de revalorização do local provém, com frequência, de elites empresariais, enfatizando a chamada parceria público-privado, a ser definida pelos meios empresariais e pela classe política, cujos interesses enfatizam a competição internacional, o foco em setores de ponta e o aumento das vantagens comparativas da cidade na rede hierarquizada de cidades em competição. Os movimentos sociais, por sua vez, opõem a isto uma visão social do desenvolvimento local, em que pesam a intensificação da democracia e a integração do conjunto da população, incluindo a reinserção social de trabalhadores pouco qualificados e cidadãos marginaliza-

dos. Ao contrário do que havia sugerido o realismo de Klein, visões conflitivas sobre o desenvolvimento local nascem conforme os diferentes contextos em que são enunciadas. Como as propostas e estruturas de formação de consenso não oferecem ganhos equivalentes para todos os grupos e atores sociais, será difícil uma conciliação entre as representações divergentes sobre os objetivos do “desenvolvimento local”.

Caberia então perguntar: em que medida a noção de desenvolvimento local e a participação dos cidadãos são parte de uma transformação democratizante do espaço local? Primeiramente, sugere-nos Hamel, o poder local não pode ser tratado isoladamente, uma vez que a dependência das dinâmicas econômicas locais com relação aos mercados externos aumenta cada vez mais com a globalização da economia. O próprio debate sobre as novas políticas urbanas não considera os governos locais e suas estratégias como objetos isolados, mas, antes, inclui as relações que os atores políticos estabelecem com empresas e, em particular, com o capital internacional. Veja-se, a respeito, o papel das novas políticas urbanas na crescente competição para atrair empresas e investimentos entre municípios, inclusive os situados numa mesma zona metropolitana. Este papel responde aos efeitos da crescente mobilidade do capital no contexto da globalização econômica, em oposição à suposta e desejável dependência com relação aos anseios das comunidades locais.<sup>6</sup> Neste contexto, a criação de inovações institucionais como fóruns e conselhos de participação comunitária, como vimos, nem sempre produziria uma maior democratização da administração pública ou uma maior participação dos cidadãos com estruturas descentralizadas de administração. Com frequência, tais fóruns não apresentam efetiva influência nas decisões públicas, pois não impe-

6 P. Hamel, Urban Politics in the 1990s: The Difficult Renewal of Local Democracy, *International Political Science Review*, v. 19, n. 2, 1998, p. 179.

dem que atores das comunidades e dos movimentos sociais sejam submetidos às relações de poder político ou ao domínio do discurso especialista.<sup>7</sup>

Tentativas de promover Agendas 21 em escala local, por exemplo, encontraram contradições fundamentais entre prioridades locais e globais. Segundo pesquisa realizada nos EUA, os governos locais, presos na armadilha da luta competitiva com outras localidades, têm se mostrado mais mobilizados a atender às demandas da economia globalizada – ou a enfrentar as conseqüências indesejáveis da globalização – do que a se comprometer com objetivos da “sustentabilidade”. Por vezes, programas que parecem contribuir para o que se entende por sustentabilidade em escala local podem não estar contribuindo para a sustentabilidade global, promovendo a simples transferência – ou “deslocalização” – de problemas sociais ou ambientais para outras localidades.<sup>8</sup> As municipalidades se vêem, assim, pressionadas entre a missão de responderem às demandas legítimas da população ou de se apresentarem como quase-firmas no mercado competitivo. Dimensões supralocais, conseqüentemente, se impõem, levando os “poderes locais” a se verem submetidos a pressões empresariais por regressão de direitos e flexibilização de normas, ante ameaças de fuga de capitais e de empreendimentos,<sup>9</sup> expostos à imposição de práticas predatórias e arriscadas em nome da necessária obtenção de empregos e receitas públicas. No caso brasileiro, pesquisa de opinião junto a atores sociais selecionados registrou também forte dependência das iniciativas locais frente a

7 P. Hamel, op. cit., p.183.

8 Robert W. Lake, Contradictions at the Local scale – local implementation of Agenda 21 in the USA, in N. Low; B. Gleeson; I. Elander; R. Lidskog (orgs.), *Consuming Cities – the urban environment in the global economy after the Rio Declaration*, Londres-Nova York, Routledge, 2000, p. 71.

9 N. Low; B. Gleeson; I. Elander; R. Lidskog, After Rio: urban environmental governance?, in \_\_\_\_ (orgs.), op. cit., p.303.

políticas nacionais, atribuindo-se “a anemia das poucas Agendas 21 locais existentes ao fato de não haver política indutora”: “são declarações de intenção sem financiamento apropriado” posto que, considerando-se os textos produzidos durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso, “no âmbito nacional, o documento da Agenda 21 foi considerado genérico e sem foco”.<sup>10</sup>

Qual poderia ser, então, o papel das autoridades locais nessas novas estruturas institucionais baseadas na comunidade e qual seria o sentido das referidas “instituições de governança” não-eleitas pela comunidade? Ou, nos termos colocados por Carlos Vainer, “o que pode o poder local”?<sup>11</sup> O discurso oficial sobre as instituições participativas enfatiza que as autoridades locais e as comunidades teriam os mesmos objetivos e necessidades. Mike Raco (2000) problematiza a própria idéia de “comunidade local”, destacando que o discurso oficial constrói a idéia de identidade local, o que explica por que as autoridades locais e as comunidades freqüentemente entrem em choque em torno de questões sobre o desenvolvimento local.<sup>12</sup> As comunidades locais, lembra ele, não necessariamente existem numa forma já dada. Os diversos ambientes podem ser socialmente construídos em controvérsias específicas, assim como as comunidades que se formam em torno de assuntos que lhes são próprios. As comunidades poderiam, eventualmente, construir identidades locais específicas como parte de campanhas contra um desenvolvimento externo entendido como uma ameaça.

10 ISER/MMA, *O que o brasileiro pensa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável*, sl. sd.

11 C. B. Vainer. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?, *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*, Rio de Janeiro, 2001, p. 140-151.

12 M. Raco, Assessing community participation in local economic development – lessons for the new urban policy, *Political Geography*, n. 19, 2000, p. 579.

Em sua leitura crítica sobre o aparecimento de parcerias locais nos anos 1990, Raco sugere que as mesmas têm mais a ver com a distribuição de fundos do governo central através de programas que enfatizam a competição inter-local – estimulando, assim, a construção de coalizões locais para disputar recursos – do que com uma efetiva atribuição de poder às comunidades. Nesta sentido, a nova ênfase no desenvolvimento da comunidade estaria ligada ao objetivo – neoliberal – mais amplo de criar cidadãos envolvidos com o apoio mútuo e reduzir a “dependência” dos atores locais em relação ao Estado do Bem-Estar Social. Esse tipo de parceria, estabelecido com o objetivo de competir por fundos governamentais, acabaria, assim, ao contrário dos propósitos explícitos que a justificam, por restringir a autonomia dos atores locais no próprio processo de definição das estratégias de regeneração do local.

A efetividade da participação comunitária através de parcerias é, portanto, problematizada como uma “área de ambigüidade”, pois enquanto os representantes das comunidades são formalmente reconhecidos enquanto parceiros iguais, freqüentemente não têm o poder, os recursos ou o conhecimento técnico para atuar no mesmo nível que os outros parceiros.<sup>13</sup> Assim, as comunidades podem ser incorporadas de modo a dar legitimidade a programas públicos, sem, porém, disporem de influência nos processos de tomada de decisão. Em alguns casos, as comunidades podem mesmo se tornarem “bode-expiatório” e serem responsabilizadas pelo eventual fracasso das políticas públicas no local, enquanto efetivamente têm poucos poderes e recursos.

A noção de desenvolvimento local, lembra Martin Vanier (1998), aciona duas lógicas contrapostas: uma exógena e outra endógena. À primeira estariam associados atributos de um tipo de organização fordista do trabalho industrial e sua dinâmica espacial. Por meio dela

13 M. Raco, op. cit.

dar-se-ia uma integração renovada de regiões, cidades ou localidades em circuitos em que elas encontram uma função especializada, em troca de uma certa transformação social, tal como acesso à habitação moderna, elevação do nível geral de alfabetização e novos espaços de consumo.<sup>14</sup> Contraposta a este “regime de acumulação”, a lógica endógena – que guia boa parte dos modelos que se pretendem “de desenvolvimento local” – estabeleceria uma organização socioeconômica alternativa, que substituiria o sistema fordista em crise, caracterizando-se pela capacidade de ativar e combinar recursos próprios até então negligenciados, práticas potencialmente inovadoras, poupança local, ofertas de emprego correspondentes às novas aspirações coletivas quanto à qualidade de vida, meio ambiente, lazer etc.

O tema do desenvolvimento local seria, assim, portador de uma mensagem dupla: a crise é global – ela vem “do alto” – e a solução é local – ela virá “de baixo”. Esta maneira de opor o global e o local, ou o exógeno e o endógeno, só se justificaria, neste prisma, para os fins da persuasão. Para que atores ditos exógenos tenham qualquer tipo de atuação local é sempre necessário algum tipo de mediação dos atores locais para o processo de distribuição de fundos para a reconversão econômica. O “exógeno” o seria apenas do ponto de vista de sua localização num instante determinado – decisão de implantação, de ordenação, de aporte de capital, tecnologia e mão-de-obra. A partir daí, o endógeno o digeriria, não pelo resultado de gerações espontâneas locais, mas como produto sempre refeito de relações socioprodutivas tecidas no seio de um território dado, como também de relações entre este território e aqueles que o englobam.

Nesta perspectiva, o que caberia ter em conta seriam as expressões locais de um desenvolvimento que encontra seus recursos numa combinação de fatores em escalas variadas. Igualmente, não haveria

14 M. Vanier, *Quel pouvoir économique pour les pouvoirs territoriaux? La pensée*, n. 314, abr.-mai.-jun. 1998, p. 97-98.

um poder econômico estruturalmente local, nem do lado privado, nem do público, mas dimensões locais de um poder que se constrói na hierarquia complexa dos tomadores de decisão públicos e privados.<sup>15</sup>

A nova territorialidade da política se traduz, por certo, no fato de que diferentes escalas geográficas – cidades, regiões e Estados-nação – encontram-se em concorrência. Utilizando os poderes do Estado, diferentes “grupamentos territoriais”<sup>16</sup> esforçam-se por canalizar em sua vantagem os fluxos de capital, a fim de otimizar a criação de um “clima favorável aos negócios”. Por este expediente, porém, o poder de disposição sobre os recursos materiais e institucionais passa a situar-se não mais propriamente em instâncias globais ou locais, mas naqueles atores dotados de maior mobilidade espacial e de maior capacidade de efetuar o que se entende crescentemente ser uma política de escalas.<sup>17</sup> Para tornar mais inteligível esta trama, procederemos, a seguir, a uma problematização de certos termos do vocabulário corrente envolvido na discussão sobre Agendas 21 locais, a partir da leitura crítica de um número significativo de documentos elaborados por alguns de seus relevantes agentes promotores.<sup>18</sup>

#### AÇÃO LOCAL OU AÇÃO CIDADÃ<sup>19</sup>

Consiste numa forma de atuação em nível local constituída pela iniciativa autônoma da sociedade civil. Os esforços despendidos na

15 M. Vanier, op. cit., p.99.

16 Cox, Kevin, Classes, localisation et territoire, in Lévy, Jacques (dir.), *Géographies du Politique*, op. cit., 1991, p.168.

17 E. Swyngedouw, Authoritarian governance, power and the politics of rescaling, *Society and Space*, v. 18, n. 1, fev. 2000, p. 66.

18 Embora saibamos não haver uma unidade orgânica entre os manuais de capacitação, boletins de difusão e textos sobre procedimentos e métodos aqui analisados, encontraremos entre eles uma grande afinidade de concepções, via de regra referidas ao ideário do ICLEI - Conselho Internacional de Iniciativas Ambientais Locais, organismo sediado no Canadá.

19 Os termos do presente glossário estão apresentados a seguir em ordem alfabética. Quando houver ligação relevante entre os mesmos, a remissão ao outro verbete aparecerá, ao longo do texto, entre parênteses.

constituição de uma parceria Estado-sociedade são esperados, mas a ausência do Estado não constitui impedimento para a sua realização. Trata-se de implementar no plano imediato – “aqui e agora” – uma ação que tenha como objetivo aliviar o sofrimento daqueles que têm carências sociais básicas; isto é, passam fome, têm doenças endêmicas, são analfabetos, não têm casa, terra ou emprego. A prática da “solidariedade” e o exercício da “colaboração no presente” devem ser estimulados em vez de se “empacar na análise das causas estruturais da fome” ou de responsabilizar o “governo central, o Estado, o sistema social ou o gênero humano”<sup>20</sup> pelos problemas ou pela falta de atuação.

Parte-se do princípio de que o Estado ora é insuficiente (são necessários mais esforços do que tão-somente o estatal), ora completamente dispensável para a solução dos problemas (neste caso, a ingerência do Estado é vista negativamente).

A ação cidadã representa a entrada da sociedade civil em áreas outrora ocupadas pelo Estado e das quais está ausente em função do modelo de reestruturação produtiva que prevê grandes cortes nos gastos públicos, desresponsabilização do Estado e atribuição da regulação econômica ao livre-mercado. O imperativo de implementar ações cidadãs no plano imediato, “aqui e agora”, prevê que atores não-estatais atuem sobre os efeitos deste modelo de reestruturação. Neste sentido, as ações cidadãs excluem, de certo modo, uma reflexão sobre suas causas (“não empacar na análise das causas estruturais da fome”) ou a elaboração de políticas de médio e longo prazo para a mudança do padrão excludente do modelo hegemônico que, sob esta ótica, é naturalizado. Pressupõe-se, assim, uma desvinculação dos níveis local e nacional, uma vez que as “boas práticas” (ver “boas práticas”) locais seriam capazes de mitigar as consequências sociais das políticas econômicas nacionais.

20 A. Franco, *Educação a distância*, INED/CEAD-UnB, n. 4, p. 77-80.

## ATORES RELEVANTES, ATOR ESTRATÉGICO OU PESSOA-CHAVE

São as partes interessadas em situações nas quais há conflitos ou significativas diferenças de opinião, sejam de ordem econômica, ambiental ou cultural. Atores (ou agentes sociais) são todos os cidadãos que integram a chamada sociedade civil: trabalhadores, membros de comunidades, associações, sindicatos, ONGs, líderes comunitários e líderes empresariais, entre outros.<sup>21</sup>

Os atores sociais convocados para participar da Agenda 21 devem se aliar sob uma ética da responsabilidade comum e possuem certos atributos, como o interesse na resolução de determinados problemas ou recursos diversos que facilitariam a implementação das diretrizes da Agenda. O ator estratégico é, portanto, um ator social ou uma instituição que representa um aporte de capital financeiro, político, legal ou humano, para o grupo de parceiros (ver “parceria”). Sua atuação é sempre previsível, uma vez que seu papel é definido *a priori* como sendo o da resolução de conflitos. Estes são representados como “problemas a serem enfrentados” igualmente por todos, como dotados de existência objetiva fora do grupo de parceiros e não como algo a ser definido pelos debates e embates entre os atores estratégicos. O “ator relevante”, portanto, não problematiza, não gera debates que questionem, por exemplo, o postulado da parceria e do consenso: sua função é a de identificar os conflitos – por definição, externos ao grupo – e operacionalizar sua solução.

## BOAS PRÁTICAS

São práticas desenvolvidas nas mais diversas áreas e que funcionam como ações demonstrativas, isto é, exemplos de experiências vitoriosas que devem servir de modelos e ser aplica-

21 MMA, *Gestão dos recursos naturais*, Brasília, 2000, p. 19

das aos municípios; ações consideradas inovadoras num contexto de “gestão estratégica descentralizada, inter-setorial e participativa” e que aplicam os enfoques e princípios da Agenda 21 local com a pretensão de realizar uma abordagem integral dos problemas urbanos. Reúnem práticas já desenvolvidas pelas secretarias das prefeituras de alguns municípios (como programa de governo) ou por organizações não-governamentais, com financiamento governamental.

São, por definição, exemplos bem-sucedidos da parceria entre a sociedade civil (mais precisamente, o chamado terceiro setor) e o Estado; “ações cidadãs” (ver “ação cidadã”) localizadas e pontuais, isto é, não integradas no processo de planejamento central dos governos; práticas isoladas que concorrem entre si ou com o próprio Estado e não dispõem de nenhum tipo de coordenação que as articule ou direcione por um planejamento mais amplo. Embora muitas vezes criativas e inovadoras, estas práticas destinam-se a ter uma finalidade propriamente paliativa, na medida em que estão desarticuladas de um projeto de médio-longo prazo de combate às causas estruturais dos fenômenos que se quer enfrentar.

## CAPACIDADE DE SUPORTE ou LIMITE ECOLÓGICO

A idéia de que a natureza impõe limites à expansão humana encontra sua matriz no pensamento malthusiano, no qual se opõem uma tendência e um limite no chamado *Princípio da população*: enquanto a produção de alimentos cresce em proporção aritmética, a população humana se reproduz em proporção geométrica.

Mais do que uma simples “lei econômica”, esta concepção se ancora numa combinação singular entre uma Teodicéia e os princípios morais pautados na educação religiosa do seu formulador. O desequilíbrio natural entre a “avareza” da natureza e a “abundân-

cia” da humanidade seria um obstáculo *necessário* às civilizações humanas para que cada ser humano pudesse ser capaz de “despertar no espírito a matéria inerte, caótica; de sublimar a poeira da terra na alma; de evocar do barro humano uma centelha etérea”, para, desta forma, “elevant o espírito” e tornar-se um “perfeito servidor da vontade do Criador”. Portanto, na perspectiva de Malthus, Deus teria permitido falhas físicas e morais no universo com o objetivo de manter constante no homem o esforço para sair “das trevas” ou de estados selvagens de desenvolvimento, rumo à perfeição, viável numa civilização que fosse capaz de encontrar um equilíbrio entre sua tendência à expansão e os limites impostos pela natureza.<sup>22</sup>

Uma reformulação do princípio malthusiano é encontrada no conceito de *capacidade de suporte*, que faz referência a um número de pessoas que um determinado território é capaz de manter por tempo indeterminado. Produto da filosofia moral da escassez, a noção de que há um limite absoluto inscrito na natureza ignora, porém, 1) as disputas científicas – na medida em que as estimativas científicas sobre “quantas pessoas a terra pode manter”<sup>23</sup> existem às centenas e variam de 1 bilhão até 157 bilhões; e 2) os embates políticos – já que a relação das sociedades humanas com a natureza é mediada por sistemas simbólicos e opções políticas e econômicas, diferentes e conflitantes entre si. Neste sentido, qualquer noção de “limite” só tem significado como *efeito* concernente à relação entre as sociedades humanas e seu meio natural, que é, em última instância, definida pelo modelo de desenvolvimento escolhido por essas sociedades. A Agenda 21,

22 Todas as citações provêm de T. Malthus, Ensaio sobre a população, in *Os economistas – princípios de Economia Política – e considerações sobre sua aplicação prática*, São Paulo, Editora Nova Cultural.

23 Para uma análise das estimativas, ver J. E. Cohen, *How many people can the Earth Support?* Nova York, WW Norton&Cia., 1995.

porém, define este limite natural absoluto como a *causa* da necessidade de um desenvolvimento sustentável e do imperativo do binômio “parceria-consenso” em torno de uma “visão de futuro” construída sob a ameaça dos limites naturais. Não obstante seus múltiplos significados sociais e políticos, a noção de capacidade de suporte se firmou no discurso do desenvolvimento sustentável como um princípio inscrito na natureza, com o poder de reger lógicas e processos sociais.

#### CAPACITAÇÃO – CAPITAL SOCIAL E CAPITAL HUMANO

A capacitação é o meio pelo qual as comunidades conseguirão uma inserção competitiva no mercado global, a estratégia para se defenderem da “ameaça de defasagem” e o fator de ligação do local com o global. Os formuladores das metodologias da Agenda 21 defendem a idéia de que é necessário uma mudança nas mentalidades e comportamentos dos diversos setores da sociedade para que seja possível a construção da sustentabilidade. A educação aparece como espaço para a efetivação dessa mudança de “sensibilidade”. Assim, a educação para a sustentabilidade se ancora sobre dois processos pedagógicos complementares: a “conscientização”, isto é, “a compreensão das relações entre sociedades humanas e natureza, meio ambiente e desenvolvimento, nível local e global”, e o “comportamento”, buscando desenvolver “atitudes menos predatórias e habilidades técnicas e científicas para a sustentabilidade” (Crespo, 1997: 68).

Mas enquanto esta mudança de fundo no plano dos valores e mentalidades não ocorre, é preciso oferecer os meios para que indivíduos e instituições se adequem aos imperativos deste “novo paradigma” e respondam de maneira satisfatória às “novas demandas” a eles endereçadas. Por definição, esses indivíduos e instituições – também conhecidos como dotados de “capital humano” ou “capital social” – estão aquém daquilo que lhes é demandado,

estão despreparados para lidar com esta nova configuração social, e por esta razão faz-se necessário que passem por um processo de “capacitação”.

[Capacitação] em termos literais quer dizer nada mais do que desenvolver as habilidades e recursos das instituições para o gerenciamento das diversas mudanças e atividades que lhes serão solicitadas. A mensagem da Agenda 21 é que não sabemos o suficiente sobre a maioria dos importantes processos para planejar e priorizar nossas reações (Kranz; 1999: 16-17).

Observe-se que a capacitação é centrada no *indivíduo*, que, deste modo, estará mais consciente em relação aos “problemas comuns a toda humanidade” e terá um leque maior de possibilidades abertas e mais motivação para se engajar em ações comunitárias.

A Agenda 21 enfatiza, nas áreas de programa que acompanham os capítulos temáticos, a capacitação individual e ressalta a necessidade de ampliar o horizonte cultural e o leque de oportunidades para os jovens. Há, em todo o texto, forte apelo para que governos e organizações da sociedade promovam programas educacionais que propiciem a conscientização dos indivíduos sobre a necessidade de se pensar nos problemas comuns a toda a humanidade, buscando, ao mesmo tempo, incentivar o engajamento de ações concretas nas comunidades (*Agenda 21 – o caso do Brasil: perguntas e respostas*).

No plano institucional, capacitação denomina-se *capacity building* e pretende ser um meio de produzir mudanças para a adequação das entidades às novas “competências e recursos” que a implementação da Agenda 21 irá demandar.

Desenvolvimento da capacidade institucional: A Agenda 21 ressalta a importância de fortalecer os mecanismos

institucionais através do treinamento de recursos humanos (*capacity building*). Trata-se, em outras palavras, de desenvolver competências e recursos das instituições governamentais e não-governamentais, nos planos internacional, nacional, estadual e local, para o gerenciamento das diversas mudanças e atividades que lhes serão solicitada (*Agenda 21 – o caso do Brasil: perguntas e respostas*, p. 17).

A capacitação representaria uma espécie de agregação de valor ao capital humano e ao capital social, fatores de desenvolvimento, segundo o Banco Mundial.

São de tal ordem as evidências de que a catalisação dos fatores sociais, culturais e humanos nos processos de desenvolvimento conduz aos melhores resultados, que o Banco Mundial conclui que 64% do desenvolvimento real podem ser atribuídos à articulação entre capital humano e capital social (*Agenda 21 brasileira – Bases para discussão*, p.50).

Temos, portanto, por um lado, a noção de capacitação como um substituto da idéia de educação: não se propõe *educar*, mas *capacitar* os indivíduos para que estes possam concorrer entre si de maneira idealmente mais equânime. O indivíduo torna-se, assim, responsável pela sua inserção no mercado. No contexto da competição internacional, o discurso de que é necessário capacitar os indivíduos para as “novas demandas do mercado” pressupõe que o destino dos recursos escassos será definido em função da qualificação da mão-de-obra no país a receber os investimentos. No discurso da Agenda 21, a concorrência seria, portanto, entre indivíduos (mais ou menos capacitados) e não entre economias (mais ou menos sólidas). Temos aqui um artifício lógico oposto ao quadro de escassez em que supostamente vivemos: haveria um capital a ser (virtualmente) investido, que não o é porque a

qualificação da mão-de-obra dos países (ou das regiões) é baixa. Uma vez aumentada, esta capacidade produtiva geraria o capital a ser (agora realmente) investido.

Por outro lado, a capacitação aparece como direcionada para a gestão, isto é, como tecnologia de formação do consenso para os “atores estratégicos” (ver “atores estratégicos”) da sociedade civil e governos comprometidos com o ideário da Agenda 21. Os promotores e implementadores da Agenda 21 teriam necessariamente um déficit de conhecimento ou um “despreparo” sobre os processos de planejamento e de “reação”, que deve ser suprido através da *capacitação* para a gestão. Trata-se de uma forma de disciplinamento dos discursos e práticas do “terceiro setor” no que diz respeito ao uso de um novo léxico cujo conteúdo predefinido induz a práticas previsíveis e anticonflitivas, em busca de uma ampla legitimação social. No discurso da Agenda 21, esta capacitação é apresentada sob a idéia de “reconhecimento” do papel do capital humano no desenvolvimento.

(...) a Agenda 21 estimula novas formas de planejamento e gestão, permitindo que tanto o governo como a sociedade potencializem o capital social existente no país, concebido em suas diversas modalidades de associativismo, emergentes do Terceiro Setor, produzindo novos atores e novas institucionalidades. Todavia, a consolidação desses novos modelos de planejamento e gestão exige a promoção das capacidades individuais e institucionais, respondendo, assim, ao difícil problema exposto pelo despreparo de indivíduos e, conseqüentemente, das instituições orientadas para fins públicos, tanto dentro como fora do Estado. Trata-se, portanto, de considerar a relevância do *capital humano* como fator de desenvolvimento (MMA, IBAMA, Consórcio Parceria 21, Redução das desigualdades sociais. Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília, 2000, p.16, mimeo, grifos da autora).

## COMUNIDADE

Trata-se de uma totalidade de pertencimento, concreta ou imaginária, que se reconhece ou é entendida como tal por outrem, a partir de características como uma certa homogeneidade social, fronteiras bem definidas, ausência de conflitos e tentativas empreendidas por seus líderes/criadores de criar um “espírito comunitário” e motivar o engajamento dos seus componentes no “desenvolvimento comunitário”. O planeta Terra também pode ser visto como uma comunidade global, que seria a soma das partes das comunidades locais e, por isso, refletiria as escolhas e decisões tiradas no plano local.

A comunidade global é um reflexo das tendências e escolhas feitas nas comunidades locais do mundo. Em um sistema de ligações complexas, pequenas ações locais têm impactos globais em larga escala. Os problemas ambientais não podem ser resolvidos por programas globais porque nós não vivemos “globalmente” e ninguém investe recursos para alcançar objetivos que não estão diretamente ligados às necessidades locais (...). A campanha da Agenda 21 local foi concebida para criar planos de ação que, resolvendo problemas locais, se somarão para ajudar a alcançar resultados globais (MMA, IBAMA, op. cit. p. 13, mimeo).

Os autores utilizam o termo “comunidade” num sentido explicitamente performativo, isto é, não se trata de um núcleo de pertencimento originário que existe em si mesmo: “produz-se” ou “cria-se” comunidade, uma sociedade – que via de regra se quer sem classes – em que se constroem vínculos sociais e “identidades” naqueles que são “incapazes de ser esses indivíduos criativos e contratantes que devem interiorizar e refletir a grande performance coletiva. (...). Por falta de emprego que ela [a comunidade] realmente não tem, ela empenhar-se-á em lhes dar o suplemento de identidade e de vínculo que lhes faltam” (Rancière, 1996: 118).

Assim, os fóruns locais da Agenda 21 e as ações que visam ao desenvolvimento sustentável da comunidade representam uma espécie de terapêutica social de reconstituição do tecido comunitário, “para devolver a cada excluído a identidade de uma capacidade e de uma responsabilidade mobilizadas, para instaurar em todo habitat abandonado uma célula de responsabilidade coletiva” (Rancière, 1996: 118).

Outra evidência de que a comunidade não existe *a priori*, mas é produzida, é a principal dificuldade assinalada por gestores de Agendas 21, que é a de motivar o que seria a proto-comunidade a se unir em torno das ações locais, se organizar coletivamente e definir um planejamento comunitário para o desenvolvimento local.

O diagnóstico realizado junto às mulheres e aos homens identificou alguns problemas que impediam o desenvolvimento de comunidade: a falta de definição de um planejamento comunitário e a própria organização de seus integrantes em torno de uma associação. (...) a dificuldade da comunidade em se unir a projetos comunitários é um outro entrave às soluções de seus problemas (Vitae Civilis, *Agenda 21 AGUA, Vale do Ribeira, Mata Atlântica*, São Paulo, 1998, p. 22).

Portanto, a comunidade é tanto o problema – por ser diferenciada, por ter sujeitos não capacitados, por não ser capaz de manter os vínculos de solidariedade social, enfim, por não ser sustentável – como a solução: a criação de um espírito comunitário é o *fiat lux* das ações locais e “boas práticas” (ver “ação local” e “boas práticas”) que visam à sustentabilidade.

## CONSENSO

Consenso – conformidade, acordo ou concordância de idéias e opiniões. Em um processo de construção de consenso, a palavra-chave é *acordo* ou *negociação*. O desafio é conseguir

que o grupo consiga tomar decisões que incluam os interesses de todos (*Comissão Pró-Agenda 21 Rio*, Glossário).

O consenso é a condição *sine qua non* para o desenvolvimento das ações previstas no Plano de Ação da Agenda 21. Deve ser obtido previamente, antes mesmo da definição das estratégias e do Plano de Ação. É, portanto, um pressuposto da ação e não uma aliança estratégica ou algo a ser construído em determinados momentos do processo; é uma prática que deve ser continuamente reforçada, através da constante formação de novos consensos que constituam uma “agenda possível”.

Tornar a agenda uma realidade é, antes de tudo, um processo social em que os atores pactuam gradativa e sucessivamente novos consensos e montam uma agenda possível, rumo ao futuro que se deseja sustentável (*Agenda 21 brasileira – Bases para discussão*, p. 41).

Esta idéia de um consenso prévio se funda na crença de que haveria respostas objetivas para questões a respeito do modelo de sociedade que se deseja para o país, ignorando que as respostas a tais indagações irão necessariamente variar de acordo com o grupo social em questão e com a diversidade de visões de mundo e pontos de vista sobre o que seja “desenvolvimento sustentável” no processo de definição das políticas para alcançá-lo.

Qual será o melhor caminho a ser seguido por um país com as condições específicas do Brasil? Que sistemas de educação, de ciência e tecnologia, por exemplo, são capazes de assegurar-lhe o lugar adequado no mundo? Que papel está reservado ao Estado nesse novo contexto? (...) Para responder a essas perguntas será indispensável alcançar consenso a respeito da melhor política para os biomas e para os setores econômicos e sociais contemplados na Agenda (*Agenda 21 brasileira – Bases para discussão*, p. viii).

O consenso, portanto, é o primeiro passo do Plano de Ação traçado pelos diversos segmentos sociais participantes do Fórum da Agenda 21. A despeito dos interesses diversos que norteiam esses grupos, espera-se que os projetos sejam capazes de refletir o *acordo* entre as diferentes expectativas destes vários grupos sociais:

[A Agenda 21] deve ser um plano obtido através de consenso, ou seja, com todos os atores e grupos sociais opinando e se comprometendo com ele. Em resumo, a Agenda 21 estabelece uma verdadeira parceria entre governos e sociedades. É um programa estratégico, universal, para alcançarmos o desenvolvimento sustentável no século XXI (*Comissão Pró-Agenda 21 Rio*, p. 1).

A idéia de consenso, por outro lado, não nega que há uma diversidade de interesses entre os diferentes atores sociais, mas entende que esses interesses são conciliáveis entre si (“tomar decisões que incluam o interesse de todos”). Quando não conciliáveis, isto é, quando há conflito, prevalece uma situação anômica, que deve ser corrigida através de tecnologias de formação de consenso, tais como capacitação e parceria.

Quem faz a Agenda 21? Governo e sociedade. Trocando em miúdos, tanto o poder local, municipal, quanto as comunidades organizadas podem ter iniciativas e propor projetos para melhorar a qualidade de vida e promover o desenvolvimento sustentável. Estes projetos, e suas metas, serão fruto do consenso entre os diversos atores. Por isso, a palavra forte da Agenda é parceria. É bom lembrar que a sociedade é diversa e formada por diferentes interesses. Por isso, os projetos devem contemplar as expectativas de vários grupos (*Comissão Pró-Agenda 21 Rio*, p. 6).

A noção de consenso norteia todo o discurso da Agenda 21, e até mesmo a própria formulação da Agenda como produto de um

consenso entre as nações signatárias é mostrada como exemplo da possibilidade de construir ações partindo de bases consensuais. Isso não significa, porém, que não tenha havido conflitos entre os países signatários quanto a temas cruciais (como o debate sobre a biodiversidade e a redução das emissões de CO<sub>2</sub>), ou que os países signatários estejam seguindo à risca o que apoiaram. É importante observar que toda a construção textual do documento final e dos escritos derivados dessa “matriz” gira em torno de ideais humanitários universais (“tornar as cidades mais humanas”, “garantir um futuro melhor para nossos filhos e netos”) e são, portanto, entendidos como de interesse comum. Abstrai-se a sociedade e coloca-se, no seu lugar, a noção de “humanidade” e a defesa das “gerações futuras”, o que é uma forma de não destacar a diversidade social no interior do futuro e do próprio presente.

A noção de *qualidade de vida* é um dos exemplos da estratégia discursiva produtora de consenso: definida como “condição de bem-estar físico, psicológico, social e espiritual de uma população ou de um indivíduo, em função das pressões exercidas pelo meio ambiente” (*Comissão Pró-Agenda 21 – Glossário*), a qualidade de vida é uma noção entendida como aspiração comum aos indivíduos e grupos sociais. Porém, ao focar este objetivo supostamente comum, não são enfatizados os meios de conquistá-lo, ou seja, não se questiona *como* esta qualidade de vida será atingida, quais opções políticas nortearão o processo de construção do bem-estar das populações.

Entende-se que o consenso é atingido através do diálogo entre os diferentes segmentos, que seriam igualmente capazes de dominar a linguagem e de argumentar publicamente em defesa dos seus interesses:

“Num processo de consenso, os participantes trabalham juntos para chegar a um sistema que maximize suas habilidades para resolver diferenças. Mesmo que nem todos con-

cordem com todos os aspectos do acordo, o consenso é alcançado se todos os participantes aceitarem o 'pacote'." (Kranz: 1999: 114)

O diálogo, em lugar de ser a forma de explicitação dos conflitos, aparece como um fundamento, lado a lado com o consenso, de uma forma "ousada" e "inovadora" de se promover a qualidade de vida e reduzir a exclusão social.

### CONFLITO

Se a busca do consenso é o ponto de partida, a resolução dos conflitos representa o primeiro passo para a implantação da Agenda 21.

A construção social do desenvolvimento sustentável é um processo de gestão de conflitos sociais pluridimensionais (*Agenda 21 brasileira – Bases para discussão*, p. 54).

Tudo isso, hoje, coloca o desafio de construir um desenvolvimento sob uma ótica integradora, que veja o território em estreita ligação com o capital humano, que as políticas modernas consideram o fator primordial para a edificação de uma sociedade sustentável. Implica privilegiar a resolução dos conflitos entre os vários níveis do coletivo no desenvolvimento local, que deve ser o ponto de partida (*Agenda 21 brasileira – Bases para discussão*, p. 16).

O conflito é representado como resultado da ausência de diálogo que esclareça os posicionamentos distintos e como passível de ser resolvido pelo livre debate e acordo entre indivíduos e grupos sociais, cujo poder político, sabemos, é desigualmente distribuído. Trata-se, porém, de uma etapa a ser vencida pela sociedade, através da formação de pactos que permitiriam o avanço rumo ao desenvolvimento sustentável. Os conflitos só são vistos de forma positiva quando superados ou solucionados pela obtenção do consenso,

que se dá não por meio de uma luta pela hegemonia de certas visões de mundo e práticas, mas quando os diferentes grupos abrem mão de suas reivindicações até chegarem a um patamar comum mínimo. Ademais, os conflitos são representados como imanentes à "dinâmica" dos grupos em geral e não como resultantes das lutas em torno dos diferentes sentidos e usos atribuídos ao meio ambiente comum pelos diversos atores sociais em jogo e das propostas políticas divergentes daí advindas. Não se nega o conflito, mas sim o "conflito de classes" (Prévost, 1996).

Uma das estratégias para dirimir os conflitos seria a constituição pelo Estado de um mecanismo de regulação da sociedade chamado de "governabilidade", que envolve a noção de segurança e remete à idéia do Estado-polícia, que "define limites" e neutraliza as tendências de ruptura do tecido social. Os efeitos perversos da opção neoliberal, por exemplo, são citados como resultado da ausência de uma "governabilidade forte", isto é, de um controle social cerrado num contexto de "volatilidade financeira" e "guerras comerciais".

Governabilidade não significa apenas governo. É a moldura de regras, instituições e práticas estabelecidas que define limites e proporciona incentivos para o comportamento dos indivíduos, organizações e empresas. Sem governabilidade forte, o perigo de conflitos globais será uma realidade no século 21 – guerras comerciais para promover interesses nacionais e corporativos, volatilidade financeira descontrolada detonando conflitos, o crime global descontrolado infectando vizinhos sadios e inviabilizando a política, os negócios e a segurança (*Agenda 21 brasileira – Bases para discussão*, p. 15).

### DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Tal como ela aparece em fins do século XX, em meio a uma questão ambiental construída progressivamente ao longo dos últi-

mos 30 anos, a sustentabilidade é uma inovação discursiva emprestada às ciências biológicas. Estas últimas, por sua vez, já a haviam formulado sob uma concepção fortemente economicista dos sistemas vivos, à luz de uma analogia entre os processos biológicos e aqueles de determinadas economias, mais especificamente de economias produtoras de excedentes. Nesta perspectiva, a noção de “sustentabilidade” da Biologia pensou os sistemas vivos como compostos de um “capital/estoque” a se reproduzir e de um “excedente/fluxo” de biomassa passível de ser apropriado para fins úteis sem comprometer a massa de “capital” originário.

A noção de desenvolvimento sustentável, tal como correntemente apropriada nos textos sobre Agenda 21 local, se institui sobre o pressuposto teórico de que existem limites absolutos inscritos na natureza contra os quais se confronta o desenvolvimento das sociedades humanas (ver “capacidade de suporte”). Em primeiro lugar, o desenvolvimento sustentável pretende ser uma solução para o impasse entre crescimento econômico e limites naturais.

A Agenda 21 consolidou a idéia de que o desenvolvimento e a conservação do meio ambiente devem constituir um binômio indissolúvel, que promova a ruptura do antigo padrão de crescimento econômico, tornando compatíveis duas grandes aspirações desse final de século: o direito ao desenvolvimento, sobretudo para os países que permanecem em patamares insatisfatórios de renda e de riqueza, e o direito ao usufruto da vida em ambiente saudável pelas futuras gerações (*Gestão dos recursos naturais: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*, p. 5).

Não se trata de problematizar a noção de crescimento econômico e a dos modelos de produção e consumo em que o mesmo se assenta, mas de gerenciar esta relação com os limites, entendida como tensão, obstáculo, impasse e, a partir daí, buscar uma maneira, um modelo ou uma técnica capaz de criar condições para a superação desta oposi-

ção. É interessante observar que a noção de “desenvolvimento” costuma ser entendida como o motor da realização de potenciais e mudanças sociais identificados como “objetivos quase universais” das sociedades humanas. Invoca-se um “nós” difuso que reúne e unifica grupos sociais com inserções e projetos distintos em torno de um objetivo entendido como comum. A estratégia discursiva de uniformização e equalização de interesses é acionada em diferentes momentos pelos formuladores da Agenda 21. Se, por um lado, a noção de desenvolvimento é criticada por ser, nos moldes em que vinha se mantendo, “insustentável”, por outro, esta crítica corta transversalmente países ricos e pobres, incluindo-os como igualmente poluidores. O que se chama de “padrão de produção e consumo vigentes” nada mais é do que o padrão emanado de um capitalismo que tem seu centro nos países mais industrializados.

Nos discursos explicitamente políticos, busca-se produzir uma compatibilização entre os conceitos de meio ambiente e desenvolvimento, na qual o desenvolvimento sustentável emerge como estratégia conciliadora e promessa da manutenção do primado do desenvolvimento:

Para nós brasileiros, meio ambiente e desenvolvimento são a mesma coisa. Não podemos mais separar de um lado os que cuidam do meio ambiente e do outro os que cuidam do desenvolvimento. Não se trata mais, como no passado, de uma guerra entre os que queriam o desenvolvimento e os que queriam preservação. Hoje é uma integração. É preservar para poder desenvolver em benefício da maioria e das gerações futuras (Fernando Henrique Cardoso, in: *A agenda 21 - o caso do Brasil*: 1998: 1)

Este “novo paradigma” de desenvolvimento, ao ter sua representação capturada por um determinado aparato político, passa a ter seus conteúdos reelaborados a partir da visão de política ou do modelo econômico que se deseja privilegiar. De acordo com a lei-

tura que documentos governamentais fizeram desse “novo paradigma”, o meio ambiente é entendido como um recurso natural a ser gerido com base na “competência gerencial”, sendo, acima de tudo, um recurso estratégico, porque escasso, e, conseqüentemente, dotado de valor de mercado, o que expressa uma visão voltada para a definição do meio ambiente comum como *mercadoria a ser poupada*, explícita na formulação que propõe a “poupança do capital natural”. Trata-se da crença de que a mercantilização do meio ambiente pode ser algo positivo para sua própria preservação/acumulação, uma vez que as inovações tecnológicas economizarão o meio e permitirão sua acumulação sob a forma de capital:

Com a Agenda 21, tornou-se possível construir politicamente as bases de um plano de ação e de um planejamento participativo em nível global, nacional e local, capazes de permitir, de forma gradual e negociada, o nascimento de um novo paradigma de desenvolvimento. Em que se baseia esse novo paradigma? Em duas idéias básicas: organização mais complexa do capital produtivo, com suporte na alta tecnologia, na competência gerencial e nas redes de informação; e indispensável valoração e poupança do capital natural, outrora infinito e abundante, hoje fator crítico e escasso em escala mundial (*Agenda 21 – o caso do Brasil: perguntas e respostas*: 1998: 9).

O “desenvolvimento local integrado e sustentável” (DLIS) seria a variante do desenvolvimento sustentável que opera como uma espécie de “marca” ou nome técnico para o modelo de desenvolvimento proposto pela Agenda 21 local, qual seja, um desenvolvimento local baseado nas premissas do desenvolvimento sustentável e na idéia de que as comunidades têm “vocações locais” determinadas que, supõe-se, devem ser exploradas para a “inserção competitiva”.

## EMPODERAMENTO

Como descrito anteriormente, os consensos nascem do diálogo entre diferentes grupos de interesse, cujo poder de mobilização e atuação poderiam ocasionalmente ser desiguais, o que os tornaria “vulneráveis”, potencialmente “excluídos” ou em “desvantagem”. Essas diferenças deixariam de existir quando este grupo “em situação de vulnerabilidade social” entrasse para o grupo de parceiros. A partir daí, o grupo receberia uma espécie de reconhecimento social ou “empoderamento”.

“Outra ênfase relevante está na declarada e reiterada necessidade de se incluir e reforçar (“*empowerment*”) todos os grupos social e politicamente vulneráveis ou em desvantagem relativa, como crianças, jovens e idosos, deficientes, mulheres, populações tradicionais e indígenas, buscando não só para estes grupos a básica igualdade de direitos e de participação, como trazer para o processo a contribuição valiosa e específica de cada um em termos dos seus valores, conhecimentos e sensibilidade” (Crespo: 1997: 71).

Em outros momentos, “empoderamento” também é apresentado como “transferência de poder”. Há, portanto, uma concepção substancialista do poder, e esses grupos, além de “vulneráveis”, são também “destituídos de poder”. A Agenda 21 viria solucionar este problema, transferindo um pouco desse “recurso” para os grupos que ela própria define como “marginalizados”. As categorias sociais de mulher, jovem, índio, idoso são apresentadas como auto-evidentes e constituídas por indivíduos igualmente frágeis e expostos à marginalização.

(...) a Agenda 21 enfatiza os direitos, a importância e as contribuições potenciais dos pobres, indígenas, idosos e jovens, mulheres, camponeses, deficientes e outros grupos “minoritários”. (...) Ela também explica que esses grupos têm os mesmos direitos à voz nas decisões sobre o caminho que

o desenvolvimento deve tomar e têm sua própria contribuição – em termos de conhecimento tradicional, valores, experiência de vida – a fazer para sua consecução. (...) Em toda ela há uma ênfase no desenvolvimento de recursos humanos para ajudar no envolvimento e transferência de poder às mulheres, jovens, indígenas e outros grupos potencialmente em desvantagem ou marginalizados (Kranz: 1999: 15-16).

Existe, assim, um sujeito do empoderamento, que atribui “mais poder” ao objeto do empoderamento. Deste modo, o empoderamento demarca bem o lugar dos “excluídos” ao definir *a priori* quais são os sujeitos que detêm o poder e, portanto, a capacidade e a possibilidade de transformação política, assim como os sujeitos que precisam de um aporte extra de poder para se fazerem ouvir. Não há relação de poder que ora penda para um lado, ora para o outro; como todos são parceiros, haveria simplesmente um tipo de “transferência” de poder em que ninguém perde e todos ganham. Vale observar que a forma de contribuição desses “grupos potencialmente marginalizados” para o debate se daria através do seu “conhecimento tradicional, valores e experiência de vida”. Seu aporte seria propriamente “cultural”, num sentido antes exotizante e a-político.

#### ENFOQUE SISTÊMICO

Consiste na maneira de abordar as questões a serem solucionadas pela Agenda 21 como um sistema cujos desequilíbrios teriam causas e efeitos identificáveis.

Todos os problemas devem ser analisados sob diversos pontos de vista integrados. Não se deve ficar limitado a apenas uma causa ou conseqüência identificada a partir de apenas uma área ou setor do conhecimento, sob pena de sua solução ser apenas paliativa e localizada.<sup>24</sup>

24 Agenda 21 Angra dos Reis: cidade sustentável. Relatório do Workshop para a formação do Grupo de Parceiros Pró-Agenda 21 local de Angra dos Reis, 1999, p. 6.

Para que seja possível este tipo de enfoque, as soluções deveriam em algum momento passar oficialmente pelo poder público, instância que, de algum modo, propiciaria uma articulação sistêmica das questões na definição e implementação das políticas públicas. É interessante notar que se supõe, via de regra, uma incorporação automática pelo município – independentemente da corrente política que o governe – dos debates e deliberações da Agenda 21 local. Cabe também observar que a noção de enfoque sistêmico é o simétrico inverso da noção de “boas práticas” (ver “boas práticas”), uma vez que estas constituem formas de ação local isoladas e não articuladas entre si. Por outro lado, este enfoque sistêmico atém-se a uma análise que se dá num sentido horizontal e interno às diferentes escalas políticas, não se propondo a uma recorte analítico vertical das diferentes escalas e que possa tematizar devidamente suas inter-relações.

#### FÓRUM DA AGENDA 21

Trata-se de uma instância monitoradora do Plano de Ação da Agenda 21 local, que deve ser aprovado pelas Câmaras Municipais das cidades e que marca o início oficial da Agenda 21 local. Deve ser composto tanto por representantes da sociedade como por autoridades locais, sob pena de não ter resultados expressivos caso estas últimas não sejam incorporadas ao Fórum.

“Se o Plano de Ação não estiver ligado aos processos formais de planejamento e administração do município, não conseguirá atingir plenamente os seus objetivos e a Agenda 21 local será apenas mais uma série de projetos em vez de uma profunda transformação dos rumos do desenvolvimento local” (Kranz: 1999: 78).

Deste modo, tanto as decisões tomadas no âmbito da Agenda 21 quanto o próprio Fórum em que elas são deliberadas devem passar necessariamente por um processo de legitimação estatal. Há o pres-

suposto de que o poder público entenda as decisões do Fórum 21 como legítimas e as implementem automaticamente: “A competência do Fórum é a de formular propostas de políticas e estratégias de desenvolvimento sustentável para promover e intensificar o crescimento social, ambiental e econômico, bem como o acompanhamento, controle, avaliação e implantação de suas propostas.”<sup>25</sup> Não se define, porém, o que ocorre quando as decisões do Fórum contrariam as orientações políticas do governo ou quando as orientações políticas do governo contrariam as deliberações do Fórum.

O Fórum 21 incorpora muitas atribuições<sup>26</sup> que antes eram exclusivamente do Estado e dos seus órgãos de regulação e fiscalização. Porém, sem o aparato indispensável para este tipo de ação, torna-se uma instância deliberativa, que não possui os meios de validação de suas decisões o que, por consequência, impede qualquer mudança efetiva na regulação dos usos do meio ambiente comum na cidade. Assim, somente quando o Estado se faz presente, o Fórum 21 têm efetivo poder de atuação. Uma lógica ambígua governa a relação Fórum-Estado. De um lado, a Agenda 21 propõe que o Estado se retire de funções que outrora ocupava ou que deveria ocupar. De outro, a Agenda possui como instância central o Fórum 21 assumindo estas funções, que, no entanto, só serão efetivamente

implementadas se o Estado voltar a cumprir os papéis dos quais havia se desvinculado anteriormente, conforme recomendação da própria Agenda.

## GOVERNANÇA

Se nos reportarmos aos sentidos disseminados pela literatura das agências multilaterais de desenvolvimento, a noção resulta do esforço discursivo de separar as funções propriamente políticas – a serem mantidas na órbita dos governos nacionais – das funções ditas de “governança”, entendidas como referentes à “boa gestão dos recursos de um país”. Definiu-se, assim, como já assinalado no capítulo “Território, localismo e política de escalas”, através de um corte estritamente gerencial, uma esfera de ação legítima que se supõe externa à política, passível, portanto, de ser assumida direta ou indiretamente pelos organismos multilaterais.<sup>27</sup>

Para alguns autores, a noção de *governança* diz respeito, por sua vez, a novas formas de negociação e sistemas de barganha que têm ampliado a esfera de ação pública local para além da estrutura política tradicional, envolvendo uma pluralidade de atores na perspectiva da regeneração da economia local (Mayer, 1997; Harding et alli, 2000). Entretanto, paralelamente à constatação de que políticas de crescimento econômico subnacionais – sejam regionais ou locais – tornam-se cada vez mais importantes, observa-se que os governos nacionais desempenham um papel crucial neste processo, pois não são eles que estão reformulando instrumentos políticos e estruturas institucionais na intenção deliberada de promover melhorias nas condições subnacionais de competitividade, flexibilidade do trabalho e qualificação profissional (Harding et alli, 2000: 986).

Já Mayer (1997) argumenta que somente se poderá descrever como pós-fordistas estes novos arranjos institucionais que prefiguram

25 Minuta do Estatuto da Agenda 21 local de Angra dos Reis, p. 1.

26 São elas: estabelecer uma declaração de princípios, em busca da sustentabilidade em nível local (...); organizar um diagnóstico ambiental da cidade, monitorar de forma sistemática a situação ambiental das comunidades locais; elaborar um Plano de Ação (...); produzir relatórios sobre a situação ambiental da cidade (...); propor instrumentos legais necessários à implementação do Programa da Agenda 21 local; divulgar todas as etapas e resultados alcançados pelo Programa; proceder a revisões no Programa da Agenda 21 local; apoiar e promover a construção de parcerias entre Governo Municipal e outros setores para a implementação do Programa; sugerir às autoridades municipais medidas internas que possam reduzir os impactos negativos de suas próprias ações no meio ambiente e programas de treinamento e capacitação de servidores municipais; apoiar, acompanhar e avaliar projetos que forem propostos ou executados por iniciativas comunitárias visando ao desenvolvimento sustentável (Lei n. 2561, de 9 de setembro de 1997, prefeitura do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Meio Ambiente).

27 Cf. World Bank, *Governance and Development*, Washington, 1992, p. 1-61.

formas de *governança* urbana se for possível demonstrar que elas superaram os limites e resolvem a crise do modelo tradicional, contribuindo para garantir condições para um novo modelo de crescimento. Mayer reconhece que, de fato, estas novas relações institucionais têm auxiliado a resolução de tendências de crise do estado local tradicional, pela substituição do papel hierarquicamente dominante do Estado central por uma multiplicidade de parceiros com os quais mantém relações mais horizontalizadas, conferindo maior grau de autonomia, agilidade e eficiência à ação pública. Contudo, assinala que o novo estado local empreendedor não só reduz despesas de consumo social, como as reorienta para a fragmentação e desigual provisão deste último. Na opinião de Mayer, nada garante que estas novas estruturas de barganha sejam mais democráticas e indutoras de negócios privados promissores do que as formas anteriores, pois o desenvolvimento concreto do modo de *governança* local, assim como seu grau de abrangência e responsabilidade, dependerá sempre de como os atores locais “agarram” as oportunidades proporcionadas por este novo sistema de negociação social.

Segundo a perspectiva de Benko & Lipietz (1992), estes novos modos de *governança* local traduzem formas de regulação “não-mercadoológicas” que se manifestam no seio da sociedade civil – nas tradições e práticas familiares, nas práticas de lealdade e reciprocidade entre empregadores e assalariados, nos hábitos de negociação da comunidade local – como normas de conduta que, no caso italiano, se combinam à atuação dos municípios a fim de favorecerem a constituição de redes sociais cooperativas. Contudo, a possibilidade da ocorrência destas formas “não-mercadoológicas” não se restringe ao local ou a outra escala geográfica determinada. Como sublinha Lipietz (1990), as coletividades que melhor têm se adaptado à concorrência internacional – o “local que deu certo” – são as que conseguiram, a despeito de todas as dificuldades, pactuar compromissos e construir novos modos de regulação social correspondentes a

distintas escalas e estruturas políticas, como exemplificam as prefeituras comunistas da Emilia Romana, o Japão e a Comunidade Econômica Européia. “São freqüentemente espaços entre si particularmente bem organizados, dotados de formas de regulação internas não-mercadoológicas intensas... e que praticam, por outro lado, um protecionismo tanto mais eficaz quanto tácito, ‘cultural’ (como se diz no Japão), que se revelam os melhores adaptados à competição mundial” (Lipietz: 1990: 96).

Se no caso da Terceira Itália, este novo compromisso social – fundado na mobilização dos assalariados na batalha pela produtividade e pela qualidade, com vistas a assegurar a competitividade de suas exportações – ocorreu no ramo industrial (como de resto na Alemanha e no Arco Alpino), no Japão ele foi negociado ao nível da empresa e, na Escandinávia, junto à sociedade inteira. Sem receitas preconcebidas, porém, tais compromissos implicaram sempre a manutenção de certa rigidez das conquistas sociais – em vez da via da flexibilização liberal escolhida pelos países anglo-saxões, latinos, ao sul da Europa e da França – negociada em troca do engajamento dos trabalhadores cada vez mais qualificados (Lipietz, 1990: 12).

Não obstante alguns compromissos poderem, como demonstram as experiências acima citadas, ser negociados no âmbito do município, da empresa ou do ramo industrial, para Lipietz (1990), assim como para Benko (1995), é imprescindível que haja uma articulação entre formas de *governança* local e uma organização política que garanta compromissos institucionalizados no âmbito nacional, aproximando-se à conformação de um Estado federativo. Segundo Benko, portanto, “apenas poderá haver um certo tipo de ‘regiões que ganham’ (ou uma certa maneira de ganhar, para uma região) no quadro de um certo tipo de Estado nacional ou federativo se eles souberem suscitar este tipo ‘regiões que ganham’” (Benko, 1995: 183).

## METAS

São objetivos entendidos como realizáveis dentro de um determinado prazo e necessariamente aprovados pelos governos locais e normalmente definidos no Plano de Ação da Agenda 21, que determina as estratégias a serem adotadas no processo de implementação das Agendas Locais. Ao se definirem pela plausibilidade da sua realização, as metas representam a forma que assume o pensável e concebível em termos de ação política. Em outras palavras, aquilo que não for considerado “alcançável, específico e mensurável” e que não “incluir prazos” deixa de ser imaginável politicamente. Mas a política também se define como a arte de se engendrar o até então inconcebível e de, desafiando as predefinições, criar novos “possíveis”. Neste sentido, a noção de metas pode ser acionada como um recurso de tecnificação da política, visando aos rendimentos mensuráveis e, deste modo, produzindo um enrijecimento do imaginário político, uma vez que certas ações são tornadas descartáveis quando caracterizadas como voltadas para objetivos ditos “inalcançáveis”.

## MOBILIZAÇÃO SOCIAL

A mobilização social é a condição para que os diferentes grupos sociais possam ser ouvidos e participem das definições da Agenda 21. Os formuladores da Agenda 21 local têm uma visão muito clara do que seja mobilização social e do que não pode ser confundido com esta noção, a saber: os tipos de mobilização tradicionalmente identificados com as práticas da política partidária ou de reivindicação de direitos, tais como passeatas e manifestações. Estas formas de se fazer política não entram na definição de mobilização social porque, segundo esta visão, não seriam “atos de razão” com objetivos comuns bem definidos, como evidencia-se no trecho selecionado a seguir, de uma apostila de um curso de capacitação para gestores municipais e líderes de organizações sociais do Estado do Rio de Janeiro:

[A mobilização social] é um dos principais fatores da implementação do desenvolvimento sustentável. (...) a mobilização social é muitas vezes confundida com manifestações públicas, com a presença de pessoas em uma praça, passeata, concentração. Mas isso não caracteriza uma mobilização. A mobilização ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, cotidianamente, resultados decididos e desejados por todos. Neste sentido, toda mobilização é mobilização para alguma coisa, para alcançar um objetivo predefinido, um propósito comum, por isso é um *ato de razão* (Miranda, s.d. p. 7).

Deste modo, são racionais somente aqueles tipos de mobilização que envolvam a formação do consenso (ver “consenso”) entre os diferentes grupos, que devem agir “cotidianamente” e não atuar politicamente através de ações demonstrativas. Esta pedagogia do consenso serve, portanto, para o apaziguamento dos movimentos contestatórios e para a desqualificação dos movimentos políticos que fazem o uso de formas de mobilização social como “passeatas e concentrações”, identificando-os como práticas irracionais sem propósitos ou objetivos bem determinados.

## PARCERIA

Entende-se por “grupo de parceiros” (também chamado de “grupo de sócios”) um conselho instituído e coordenado pelo município, formado por uma equipe técnica, por órgãos e secretarias do município, vereadores, conselhos municipais, órgãos federais ligados ao meio ambiente, empresas de serviços, ONGs, sindicatos, universidades públicas, universidades particulares, associações de empresários, associações profissionais, federações de associações de moradores, entidades filantrópicas etc., que *fixa e conduz* as políticas da Agenda 21 local, os grupos de trabalho, as prioridades, legitimando e difundindo a Agenda e negociando consensos.

As parcerias visam a dar um sentido de “horizontalidade” às relações entre grupos sociais com poderes desiguais e interesses muitas vezes distintos. Não é mais o caso de um enfrentamento “face a face”, mas de se colocar “lado a lado” para definir que caminhos tomar rumo ao “nosso futuro comum”. Esse tipo de relação pode se dar tanto no plano das relações entre classes sociais distintas (1), entre Estado e “sociedade civil” (2), como entre as diferentes nações (3). Abaixo, temos exemplos dessa noção de parceria nas três escalas:

(1) É possível pensar numa Agenda 21 em favelas? Com certeza. A Agenda 21 prevê iniciativas e ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida de toda a população e um de seus princípios é a justiça social. A participação de todos os setores sociais é condição indispensável para a construção de uma Agenda Local. O que muda em relação à organização comunitária do passado é que a Agenda 21 local vê a relação da comunidade com o poder público como uma parceria, um compromisso mútuo. As favelas devem eleger seus representantes e participar ativamente dos fóruns da Agenda 21 local e dos Grupos de Trabalho (*Comissão Pró...* p.14).

(2) As parcerias entre instâncias de governo e entre os mais diversos segmentos da sociedade aparecem como resultado de um processo em que todos contribuem para garantir o uso e a conservação do patrimônio natural do país (*Gestão dos recursos naturais*, p. 43).

(3) (...) a problemática do meio ambiente altera uma antiga visão de geopolítica. Nenhuma nação é periférica; impõe-se a necessidade de colaboração entre o Norte e o Sul, porque existe uma complementaridade dos problemas e caminhos para as soluções entre países do Primeiro e do Terceiro Mundo (G. Krause, in: *Agenda 21 - o caso do Brasil: perguntas e aspectos*: 1998: 10).

Os formuladores das práticas da Agenda 21 enfatizam a importância de as parcerias privilegiarem uma dimensão de “responsabilidade” e de “*compromisso mútuo*”. As responsabilidades são coletivamente partilhadas, isto é, igualmente distribuídas entre os parceiros. E o Estado delega aos seus parceiros atribuições que cabiam a ele em outro momento, uma vez que se propõe a “compartilhar poder decisório”.

O grupo de parceiros deve ser “realmente multi-setorial para o planejamento da Agenda 21 local”, e as associações precisam ser “inclusivas e responsáveis”. Deve-se criar um grupo de parceiros que permaneça mesmo com as mudanças de poder, que “resistam às mudanças políticas” (Kranz: 1999: 28-29.). Daí a necessidade de o grupo de parceiros ser uma instância idealmente a-política, composta por indivíduos que devem deixar seus compromissos ou interesses políticos em segundo plano.

Ao mesmo tempo em que a efetividade das ações propostas pelo Fórum 21 está condicionada à presença de representantes do poder público, única instância com os meios e recursos para a implementação das ações, a metodologia da Agenda 21 prevê um ideal de parceria em que os diversos atores neutralizem suas posições políticas em nome da formação de um consenso calcado na “visão de futuro comum”.

A parceria pode ser vista como uma nova modalidade de gestão da relação indivíduo/coletividade, que coloca a necessidade de se encontrar, nesse novo cidadão, nunca um contestador, mas um interlocutor (Prévost, 1996). Sob a parceria desaparecem as clivagens de classe, gênero, cor etc., assim como a diversidade dos projetos de sociedade defendidos pelos atores representados na Agenda 21. Deste modo, a parceria, ao estabelecer o imperativo *a priori* da formação de laços de solidariedade entre atores com diferentes visões, representa uma “nova cidadania”, baseada na homogeneidade e não no respeito às diferenças, diluindo, em última instância, a dimensão propriamente política da vida social.

## PARTICIPAÇÃO

A participação é um tema central na Agenda 21 e tem seu eixo no processo de planejamento participativo, que diagnostica e analisa a situação do país em suas diferentes escalas (regiões, estados, municípios) a fim de planejar o futuro “de forma sustentável”. A Agenda 21 promete uma participação ativa dos diferentes grupos sociais parceiros atuantes num debate público em busca do consenso, que é o que, em última análise, definirá as prioridades e programas de ação, desde a sua formulação até a sua execução. Deste modo, os diferentes atores coletivos entram nas atividades de planejamento não por terem conquistado capacidade decisória – “poder” –, mas para atuarem lado a lado com “o poder”, que, desta forma, encontra legitimação social para suas ações. É o que Donzelot (apud Prévost, 1996) denomina da passagem da participação à *implicação*: todos estão implicados e são co-responsáveis pelas ações determinadas de maneira consensual: “os grupos implicados nas novas políticas urbanas de desenvolvimento social” – nos sugere Prévost – “não possuem nenhuma possibilidade de dominar o ambiente institucional, a não ser em aparência (...). Eles são cativos dos dispositivos [governamentais] e a eles se submetem acreditando se afirmar” (Prévost, 1996: 70).

Os promotores da Agenda 21 crêem que ela seria capaz de atuar em áreas tais como planejamento dos serviços básicos, determinação das prioridades no orçamento, funções tradicionalmente exercidas pelos políticos eleitos e administração pública em geral. Não há, porém, a explicitação dos mecanismos concretos através dos quais o governo eleito e a administração deverão incorporar as deliberações dos participantes do Fórum 21. Em outras palavras, dada a ausência de instrumentos jurídicos e administrativos que garantam a participação, conta-se com a boa-fé dos governantes e com o seu interesse em, efetivamente, apoiar e implementar políticas participativas.

A participação representa o espaço potencialmente aberto a todos os segmentos sociais que se supõe terem iguais condições de inserção no planejamento participativo. Se a abertura para a participação pode produzir conflitos, seu objetivo final é, porém, a busca do consenso (ver “consenso”). No discurso da Agenda 21, este consenso é representado como um expediente fortalecedor da democracia, mas pode ser traduzido de modo inverso quando for condição imposta para que todos cheguem a uma solução em comum acordo. Neste caso, pode tornar-se um mecanismo inclinado a ignorar a diversidade de perspectivas e projetos políticos dos agentes envolvidos nos canais de participação. Tal participação é, por vezes, associada a um efeito psicológico positivo a ser obtido junto aos atores envolvidos – um elemento de “auto-estima”:

A divulgação de informações é essencial para a participação, a transparência e a democracia local. Sem um público bem informado, a participação não terá maiores significados e não construirá a auto-estima (Comissão Pró-Agenda 21, *21 perguntas e respostas para você saber mais sobre a Agenda 21 Local*: s.d.: 6)

Há, por fim, uma caracterização paradoxal dos efeitos das parcerias sobre as posições dos agentes: por um lado, a metodologia da Agenda 21 define que a diversidade dos pontos de vista (denominada “afinidades diferenciadas”) dos diferentes atores é legítima e característica da ordem democrática; por outro, e por isso mesmo, as diferenças de posicionamento entre os diversos parceiros são vistas como devendo ser obscurecidas, em nome de uma visão de futuro comum que os uniria em última instância.

Nas relações de parceria não há a sublimação de divergências políticas ou a desresponsabilização dos agentes do Estado ou da sociedade civil. Pelo contrário, acreditamos que o exercício e a manutenção de diferentes pontos de vista

correspondem à natureza mesma da democracia. Não podemos permitir, portanto, que visões e afinidades diferenciadas paralise nossa ação no sentido de garantir um meio ambiente saudável e sustentável para todos.<sup>29</sup>

## REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

As desigualdades sociais são entendidas como um “efeito perverso” do atual modelo de desenvolvimento brasileiro e como objeto de estratégias para contê-la ou reduzi-la, mas não para combatê-la ou suprimi-la, uma vez que são supostas como inelutáveis ou mesmo inerentes ao modelo de acumulação em que vivemos. Essas estratégias teriam, de acordo com seus formuladores, dois objetivos:

Um, de caráter *metodológico*, voltado para a superação de obstáculos e para a criação de melhores meios operativos que possibilitem a transformação das condições atuais para a execução da agenda já consagrada de redução das desigualdades sociais. O outro, *cultural*, entendido aqui como o empenho de criar uma nova mentalidade em relação à esfera pública por meio do desenvolvimento de capacidades de gestão, de novas formas de parceria, requalificando a participação social nas políticas públicas, ampliando assim o leque do conjunto de recursos que podem ser mobilizados (MMA, IBAMA, Consórcio Parceria 21 – *Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira: redução das desigualdades sociais*. Brasília, 2000, p. 29).

A primeira estratégia para a redução das desigualdades é a de ampliar as oportunidades de educação para que os indivíduos ou “capacidades individuais” adquiram capital cultural suficiente para competir em condições de igualdade. Quando não há emprego – ou quando a força de trabalho é vendida muito abaixo do seu preço

–, deve-se recorrer, assim se supõe, à “capacidade de iniciativa individual, novo paradigma do indivíduo-valor, relativo à etapa histórica da nação confrontada à globalização”. Em outras palavras, a possibilidade de “emancipação” deste “novo cidadão” está relacionada à sua capacidade de iniciativa própria e ao seu mérito individual (Prévost, 1996: 61).

Ampliar as oportunidades de educação continuada e extensiva, em termos de múltiplos espaços, tempos, modos e objetivos, permitindo o desenvolvimento das capacidades individuais, nos campos público e privado, como também a igualdade de oportunidades de acesso ao mundo do trabalho e ao exercício da cidadania plena e responsável (MMA, IBAMA, Consórcio Parceria 21 – *Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira: redução das desigualdades sociais*. Brasília, 2000, p.30).

A segunda estratégia seria uma mudança da “cultura política” e um incremento da eficiência no planejamento e gestão dos governos e “otimização na utilização dos recursos públicos”, eufemismo para redução dos gastos públicos, que levariam à redução das desigualdades sociais. A idéia segue o raciocínio lógico de que haveria uma “cultura política brasileira” unívoca e ineficiente, que deve ser transformada. O modelo a ser alcançado com esta mudança é um “patamar de correção e eficiência”, que procura entender a administração pública como uma empresa que visaria à obtenção de lucro, neste caso, a busca do “equilíbrio” das contas internas.

Para reduzir as desigualdades sociais e atingir o desenvolvimento sustentável, nesta ótica, caberia reduzir os gastos públicos e, no lugar das funções anteriormente ocupadas pelo Estado, introduzir atores não-governamentais, bem como novos critérios para o uso do gasto público. As desigualdades são, assim, representadas como produtos indesejáveis, mas passíveis de serem amenizados através da

29 Angra 21: cidade sustentável – II Seminário para a implantação da Agenda 21 local de Angra dos Reis, p.4-5.

mudança nos mecanismos administrativos e gerenciais do Estado, sempre em parceria com a sociedade civil.

Essa estratégia objetiva potencializar e multiplicar as diversas formas de participação social e de parceria, promovendo uma nova visão relativamente à oferta de bens e de serviços públicos voltados para reduzir as desigualdades sociais no Brasil. É concebida como uma tarefa que não compete mais somente ao Estado, mas na qual todos podem e devem empenhar-se (MMA, IBAMA, Consórcio Parceria 21: Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira: Redução das desigualdades sociais: 2000: 31).

A terceira estratégia pretende criar e implementar mecanismos que reconheçam e promovam iniciativas da sociedade civil, de maneira que contribuam para ampliar, qualificar e reproduzir as *boas práticas* num “projeto inovador” de desenvolvimento sustentável para o país. A sociedade civil seria parceira e, portanto, co-responsável pela gestão dessas “boas práticas” que contribuiriam para minorar as desigualdades sociais. Em outras palavras, esta enunciação define que a redução da atuação do Estado e o crescimento da atuação dos atores não-governamentais (ONGs, empresariado, sociedade civil organizada em geral), com suas “boas práticas” (ver “boas práticas”) e “ações locais” (ver “ações locais”) paliativas, serviriam como estratégias para a redução das desigualdades sociais, cuja reprodução e mesmo intensificação, por sua vez, podem ser creditadas à redução dos investimentos públicos em saúde, educação e políticas sociais.

#### RESPONSABILIDADE OU CO-RESPONSABILIDADE

É um dos pré-requisitos do processo de planejamento participativo: os parceiros são responsáveis ou co-responsáveis pelo plano de ação ou pela gestão dos recursos naturais. Essa co-responsabilidade requer a formação de alianças, que muitas vezes podem levar à redu-

ção das reivindicações de determinados atores, idealmente em condições de igualdade de negociação. Assim, “capacidade de renúncia” é um atributo fundamental para a construção de uma responsabilidade conjunta no contexto desse “novo padrão civilizatório”.

(A Agenda 21) é um processo de co-responsabilidade, de solidariedade, de soma, de integração. Um processo político no sentido amplo, de construção e implantação progressiva do desenvolvimento sustentável, que exigirá maturidade e, também, capacidade de renúncia. Na realidade, trata-se de definir para o país um novo padrão civilizatório neste especial momento em que o mundo experimenta profundas transformações (*Agenda 21 Brasileira: Bases para discussão*, p. vii).

Portanto, a noção de responsabilidade tal como acima referida remete àquela de participação enquanto *implicação* (ver “participação”): os atores sociais participantes do Fórum 21 estão, na verdade, implicados em um processo de tomada de decisões que muitas vezes não corresponde aos seus anseios. Desta forma, impõe-se que possuam atributos psicológicos como “maturidade” e “capacidade de renúncia”, que sejam capacitados a aceitar aquilo com que não concordam. Implícita a essas noções está a idéia de que os atores que não aceitarem abrir mão dos seus pontos de vista poderão ser avaliados a partir de um prisma psicologizante e considerados “imaturos” ou “irresponsáveis”.

#### SUSTENTABILIDADE AMPLIADA

Tal noção exprime o objetivo de obtenção de uma reprodutibilidade aplicada às várias esferas da vida social. No plano econômico, traduz-se na manutenção da estabilidade monetária; no ambiental, no princípio da reposição e reparação dos danos (note-se que os danos são representados como inelutáveis, fazendo-se necessário, portanto, esforços no sentido de “repará-los”); no social, nas estratégias

para a redução das desigualdades; e no político, a “governabilidade” ou consolidação das instituições democráticas.

O conceito de sustentabilidade ampliada permeia todas as instâncias de uma realidade singular, sedimentada na sustentabilidade econômica, pela consolidação da moeda estável e pela busca do equilíbrio fiscal; na sustentabilidade ambiental, mediante a aplicação do princípio da conservação e reposição dos recursos naturais; e na sustentabilidade social, pela redução das desigualdades e pela aplicação do princípio de justiça social fixada por meio de um pacto da sociedade que renove as políticas públicas. Merece tratamento especial a questão da sustentabilidade política, visando à continuidade das instituições democráticas e à construção de regras mais estáveis e duradouras no plano federativo, na relação entre os três Poderes e na administração pública (G. Krause, in: *Agenda 21 - o caso do Brasil: perguntas e respostas*: 1998: 10).

Trata-se, portanto, nos termos do pronunciamento acima transcrito, da tradução de um “programa de governo” em uma noção da qual se espera obter efeitos retóricos. Sintetizava-se assim a estratégia política do governo de então através deste conceito de “sustentabilidade ampliada”: *sustentabilidade econômica* = Plano Real (“moeda estável”); *sustentabilidade ambiental* = Lei de Crimes Ambientais (“reposição de recursos naturais”); *sustentabilidade social* = Programa Comunidade Solidária (“redução das desigualdades”) e *sustentabilidade política* = aumento da presença do Estado para garantir a “continuidade das instituições democráticas” (na conjuntura da época, através, por exemplo, do controle sobre as manifestações críticas às comemorações do Brasil 500 Anos, sobre as ações do MST, as manifestações contra a privatização de empresas estatais, dentre outras mobilizações).

Cabe reconhecer que em termos de concepção, a noção de sustentabilidade ampliada apresenta-se como um avanço em relação a concepções estritamente ecossistêmicas da sustentabilidade, mas evidenciam, ao mesmo tempo, que seus promotores pressupõem existir uma separação entre ecologia e justiça social, entre sustentabilidade ambiental e sustentabilidade social. Os objetivos da justiça social, nesta ótica, se somariam aos objetivos materiais da prudência ecológica, determináveis em si, separadamente de suas formas sociais. Ao pretender incorporar a dimensão social, os promotores da noção de sustentabilidade ampliada revelam ainda a prevalência de uma concepção algo fetichizada da ecologia. Numa perspectiva dialética, como nos lembra David Harvey (1996), não haveria projeto social que não tivesse uma dimensão ecológica e não haveria projeto ecológico que não tivesse sua dimensão social.

#### VISÃO DE FUTURO OU VISÃO COMPARTILHADA

A “visão de futuro” comum é vista como produto da imaginação utópica dos atores sociais “mobilizados” em torno da Agenda 21. Eles devem definir os princípios e valores que são compartilhados por todos e que, portanto, guiarão a sua ação.

(...) a Visão de Futuro da comunidade descreve seu ideal de futuro e expressa um consenso local sobre as precondições fundamentais à sustentabilidade (Kranz: 1999: p.33).

A Visão de Futuro comum é o momento em que se concretiza a *pedagogia do consenso* proposta pela Agenda 21. Duas interpretações podem daí ser derivadas. A primeira pressupõe que os diferentes grupos, agora “parceiros”, compartilham a mesma visão de mundo, os mesmos valores e os mesmos projetos de sociedade. Considerando, porém, que uma identidade total das visões é algo pouco provável, os temas “consensuais” entre os diversos atores serão vagos e pouco precisos – a pretensão de “salvar a humanida-

de”, por exemplo. Outra interpretação possível seria a de que, sendo o conflito apresentado como negativo em si mesmo, a elaboração de uma Visão de Futuro comum seria uma estratégia capaz de criar um projeto político, onde antes não havia, além de aspirações sociais homogêneas para todos os grupos sociais envolvidos.

Antes que o Grupo de Parceiros inicie suas atividades de planejamento, é útil que desenvolva uma visão comum do tipo de futuro que quer para a comunidade e pela qual estará trabalhando. Esta Visão de Futuro compartilhada pode ser a fundação do acordo que guiará o grupo à medida que este seleciona as questões que serão analisadas e negocia os objetivos, metas e planos de trabalho. (...) O processo de criar uma Visão deve servir para que todos os parceiros identifiquem os princípios ou valores-chave com os quais todos concordam como sendo fundamentais para a sustentabilidade (SMA-RJ, Manual de planejamento participativo, p. 25).

### III. Considerações finais

O projeto da Agenda 21, tal como mais correntemente implementado nos anos recentes no Brasil, pode ser entendido como parte de um projeto de redefinição da esfera política, em que o conflito perde seu caráter construtivo e cede lugar a um tipo particular de participação, através de processos de planejamento e organização que visam à obtenção do consenso entre os diferentes atores sociais envolvidos, mesmo que isso represente o recuo e sacrifício dos projetos que a princípio defenderiam.

Os novos termos do léxico do desenvolvimento sustentável atribuem um alto grau de objetividade aos problemas a serem solucionados através da Agenda 21, tomando-os como questões técnicas – e não políticas – de aplicação de uma metodologia que visa a estruturar o espectro das ações possíveis dos sujeitos coletivos. Trata-se, portanto, de um dispositivo de tecnificação da política,

em que as práticas sociais são mediatizadas pelos automatismos de uma tecnologia da relação social, inclinada a constituir uma “nova cidadania” que pretende regular e destituir de positividade os embates, conflitos e oposições que fazem parte da dinâmica da vida social.

As relações de poder tornam-se, assim, menos função das disputas em torno de distintos projetos de sociedade e mais uma questão de composição de interesses. Em um determinado plano da análise, podemos definir essa estratégia como antipolítica,<sup>30</sup> na medida em que ela não reconhece as relações de poder desiguais que permeiam a disputa pela definição dos usos e sentidos do meio ambiente comum, promovendo um apaziguamento dos conflitos políticos em jogo. Em um outro nível, que chamaríamos de micropolítico,<sup>31</sup> verificamos a operação de um discurso e de uma pedagogia que produzem *efeitos de poder* – relações de poder imbricam-se com técnicas de controle social.

A Agenda 21, como expressa em parte considerável dos documentos que a vêm difundindo em nosso país, pode ser entendida como uma forma de legitimação do que seriam as “novas políticas públicas”, pelas quais os governos promovem ao mesmo tempo, nos termos de Boltanski, um tipo de capitalismo (o “desenvolvimento”) e a aceitação pelos cidadãos de um espírito do capitalismo,<sup>32</sup> tornando-o “sustentável”, subtraindo o conteúdo político do que seriam ações cidadãs e substituindo-os pela cultura da eficiência e da competitividade da iniciativa privada (Prévoist, 1996). Esta “nova alienação” faria os atores sociais acreditarem que são os únicos responsáveis por sua própria atividade, o que os leva a uma incessante busca de capacitação, dentro de uma lógica da reprodução do

30 Ferguson, 1994.

31 Foucault, 1979.

32 Boltanski-Chiapello, 1999 e Guattari, 1990.

discurso consensual e não da criação de um discurso analítico ou crítico.

Este movimento de neutralização ou redução da política ao consenso e à identidade e de transformação da democracia em mera gestão da diferença e do interesse é assim resumido por Rancière (2001: 3):

A política é esvaziada de dentro para fora pelos Estados liberais que, cada vez mais, tendem a trazer a forma democrática de volta à gestão supostamente unívoca dos interesses econômicos comuns. O que fica mais claro do que nunca hoje é que a política não é um dado permanente e identificável na organização das comunidades de Estado. Ela é uma maneira de conduzir conflitos e de fazer disso o próprio centro da vida comunitária. Essa maneira nem sempre foi exercida. Mas todo Estado, bom ou ruim, tende a reduzir a política, por meios violentos ou brandos, em nome de um princípio de comunidade não equívoca, não conflitante: a identidade da fé ou da origem, mas também a lei, o interesse comum ou as restrições impostas pelas circunstâncias.

As apropriações dominantes de instrumentos como a Agenda 21 têm se revelado exemplo do que Rancière denomina de “pós-democracia consensual”, em que o agir democrático é sistematicamente apagado em nome da produção de práticas consensuais. O litígio – motor da política – é abortado antes mesmo de adentrar no debate público, uma vez que a “concordância racional” dos indivíduos e grupos sociais prefere suprimi-lo, por entender-se o conflito como elemento potencialmente desagregador da parceria, dispositivo fictício que une.

Podemos dizer que esta Agenda 21, ao incorporar dinâmicas que se pretendem participativas e democratizantes, está realizando o que Luc Boltanski (1999: 70-71) denomina “a incorporação de uma parte da crítica”, isto é, o movimento de justificação do capita-

lismo, quando confrontado à crítica convincente, de buscar responder aos pontos que essa crítica levanta e incorporar parte dos valores em nome dos quais foi criticado, antes que a crítica seja capaz de produzir o convencimento e adesão de suas “tropas”. Este movimento produz um efeito dinâmico sobre o “espírito do capitalismo”, reforçando seus dispositivos de dominação, impedindo que o princípio da acumulação seja colocado em causa e satisfazendo parcialmente seus detratores.

Haveria, ao mesmo tempo, uma versão menos otimista deste movimento de réplica do capitalismo às suas críticas: ela refere-se aos casos em que a resposta à crítica não resulta na incorporação de expedientes sociais considerados como mais justos, mas incide sobre mudanças nos modos de realização do lucro, assegurando a obtenção dos níveis esperados de rendimento na exploração do trabalho e dos recursos naturais.

Há sinais de que a dinâmica da Agenda 21 apresentada pelo discurso do consenso refletiria uma espécie de combinação dessas duas formas do capitalismo de lidar com a crítica: por um lado, teríamos, num certo plano discursivo, a proposta de incorporação de dispositivos sociais tidos como mais justos. Por outro, ao analisarmos este mesmo discurso, encontraremos a evidência dessa segunda forma, “menos otimista”, de o capitalismo responder a seus opositores: criam-se novas formas de realização do lucro e novos mecanismos de regulação política através de uma *pedagogia do consenso* voltada para a preservação, de forma perene (“sustentável”), dos princípios da acumulação.

O efeito desses novos agenciamentos seria, segundo Boltanski (1999:71), o de desarmar a crítica por um tempo, uma vez que se torna difícil dizer se estes novos dispositivos sociais serão favoráveis ou prejudiciais. Segundo ele, “o velho mundo que a crítica denunciava desapareceu, mas não se sabe o que dizer do novo”. Este glossário analítico é um esforço para, a partir de uma perspectiva crítica, dizer algo sobre este “novo”.

## Consensualismo e competição interterritorial: a experiência da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro

*Gustavo das Neves Bezerra\**

A Agenda 21 é o documento assinado por 170 governos de países participantes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Rio-92 –, apresentando uma série de diretrizes para o *desenvolvimento sustentável*, dentre elas a elaboração de Agendas 21 pelos governos *locais*. Desde o fim da Conferência de 1992, portanto, muitos municípios iniciaram a experiência de implantação de agendas locais, partindo, com frequência, de um conjunto de preceitos e metodologias difundidos pelo ICLEI – Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais, agência internacional sediada no Canadá e voltada para o estímulo de instâncias locais de governo. Muitos municípios brasileiros começaram a implementar suas Agendas 21 locais, através de fóruns, conselhos e outros formatos *participativos* e de formação de *consensos*, procurando promover a interação de diferentes segmentos sociais em torno do que se mostra entender por princípios da *sustentabilidade*.

---

\* Sociólogo, colaborador do projeto “Brasil Sustentável e Democrático” (FASE/IBASE/ASPTA/PACS/ETTERN-IPPUR), pesquisador do projeto “Meio Ambiente, Economia e Política” (ETTERN/IPPUR/UFRJ), apoiado pelo CNPq, e doutorando do IUPERJ. Versão anterior deste texto foi publicada na *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 7, n. 1, maio 2005.

A Agenda 21 local veio assim se constituindo numa instância de articulação social apresentada como capaz de associar políticas públicas de ordenamento territorial a dinâmicas participativas e preocupação com o meio ambiente. Uma vasta literatura tem disseminado, no plano internacional, uma linguagem peculiar compreendendo “ferramentas de transformação” e “elementos de governança local”, definindo modelos de hierarquização espaço-temporal na distribuição de ações e instituições, configurando o que se entende por “passos para o desenvolvimento sustentável”.<sup>1</sup>

O presente capítulo pretende discutir as implicações dos formatos institucionais e dinâmicas organizativas da Agenda 21 local desenvolvida no Estado do Rio de Janeiro para a distribuição de legitimidade, autoridade e poder sobre os processos de decisão com impactos sobre o uso e a apropriação de recursos territorializados. Para tanto, foram identificados os atores sociais envolvidos na Agenda 21 local bem como suas estratégias argumentativas relativas às noções de participação, meio ambiente, sustentabilidade, práticas ambientalmente benignas e parceria. A questão teórica de fundo reside em verificar em que medida pressões democratizantes por parte da sociedade civil podem estar sendo respondidas com propostas despolitizantes, pelas quais a política estaria sendo substituída por uma gestão que se quer consensual de um ambiente que, entretanto, apresenta características socioculturais múltiplas.

1 Roberts I., Leicester environment city: learning how to make local agenda 21, partnership and participation deliver, *Environment and Urbanization*, v. 12, n. 2, out. 2000, p. 21; M. Hordijk, A dream of green and water: community based formulation of a local agenda 21 of peri-urban Lima, *Environment and Urbanization*, v. 11, n. 2, out. 1999, p. 15; L. S. Velásquez B. Agenda 21: a form of joint environmental management in Manizales, Colômbia, *Environment and Urbanization*, v. 10, n. 2, out. 1998, p. 30; C. Freeman, S. Littlewood, D. Whitney, Local government and emerging models of participation in the local agenda 21 process, *Journal of Environmental Planning and Management*, 39 (1), 1996, p. 71-73 e P. Selman, Local agenda 21: substance or spin, *Journal of Environmental Planning and Management*, 41 (5), 1998, p. 536-537.

Temos por hipótese que a criação de redes locais em nome da necessidade de participação nas políticas territoriais “ambientalizadas”<sup>2</sup> pode integrar um movimento mais geral de despolitização das práticas de governo. Há indícios de que, em diversas experiências, a política estaria sendo substituída por uma gestão que se quer consensual de um ambiente tendencialmente destituído de suas características socioculturais múltiplas.

Nosso esforço analítico procurou evidenciar como a Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro se articulou com a esfera política – instância de construção e manifestação das vontades de distribuição do poder. O material empírico observado foi constituído pelos discursos e práticas que associam políticas públicas de ordenamento territorial, meio ambiente e dinâmicas participativas no Estado do Rio de Janeiro, com atenção particular aos casos da Agenda 21 do morro do Preventório em Niterói, do município de Angra dos Reis e da ilha de Paquetá, no município do Rio de Janeiro.

Nosso objeto teórico diz respeito aos processos de redefinição da esfera política a partir da remissão discursiva às noções de meio ambiente e de participação da sociedade civil, processo de redesenho das esferas de governo que, segundo sugerimos, tem exprimido um embate entre pressões democratizantes e práticas despolitizantes. A pesquisa que deu origem a este capítulo foi realizada através de entrevistas com atores relevantes, leitura de documentos e observação de algumas reuniões de implementação da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro.

2 Adotamos aqui o mesmo recurso que Leite Lopes (2004), usando o neologismo “ambientalização” para designar o processo histórico de construção de novos fenômenos pelos quais pessoas e grupos sociais interiorizam as diferentes facetas da questão pública do meio ambiente J. L. Leite Lopes, A ambientalização dos conflitos em Volta Redonda, in H. Acselrad (org.), *Conflitos ambientais no Brasil*, Rio de Janeiro, Relume Dumará, p. 217.

## 1. Histórico e formato institucional

Em observância ao acordo firmado com a Comissão Pró-Agenda 21 do Rio de Janeiro ainda no período eleitoral, o então Governador Anthony Garotinho instituiu por Decreto a “Comissão Executiva da Agenda 21 Rio”, em 5/5/99, com base na Lei n. 2.787/97 aprovada pela Assembléia Legislativa. No mesmo decreto, estipulou-se como meta a apresentação de uma “cesta de programas e projetos prioritários”, após um ano de exercício da Comissão Executiva. Desde o início, esta Comissão identificou um desafio fundamental: quebrar o que acreditava ser uma lógica estritamente setorial que atravessaria as diversas secretarias e órgãos executivos do Governo do Estado. Em contraste, tentar-se-ia construir propostas “transversais”, caracterizadas por introduzir a noção de “desenvolvimento sustentável” nas pastas que não compõem estritamente o aparato ambiental do Governo do Estado. Para isso, a Comissão acreditou ter descoberto uma “metodologia simples”: cada Secretaria deveria selecionar um ou mais projetos que contemplassem uma dimensão do chamado “desenvolvimento sustentável”. Apresentando os projetos numa rodada de discussão promovida pelo grupo executivo, o consenso em torno dos mesmos seria trabalhado e resultaria, então, no primeiro Programa Estadual da Agenda 21 Rio de Janeiro.<sup>3</sup>

A função inicial à qual se dedicou a Comissão Executiva da Agenda estadual foi a de divulgar o instrumento e disseminar os seus princípios e postulados nos municípios do estado. Nos dias 2 e 3 de dezembro de 1999, realizou-se a Primeira Conferência Estadual Fluminense da Agenda 21, com a presença de mais de 500 pessoas, entre empresários, representantes de universidade e centros de pesquisa, ONGs e o que foi identificado como “cidadãos comuns”, além de 40 prefeitos municipais do estado. Nela organizaram-se três grupos de trabalho (GTs) expressivos das principais

preocupações e objetivos da Comissão estadual: 1) suporte financeiro e recursos; 2) mobilização e informação; 3) parceria e formação de consensos.

Com o mesmo intuito de divulgar a Agenda e seus princípios, a Comissão organizou “cursos para gestores” por região, como a Baixada Fluminense e a Região dos Lagos. As prefeituras convidadas a participar dos fóruns e cursos para gestores faziam de próprio punho o recrutamento dos atores sociais que representariam cada município, entre membros do poder público, do empresariado e da sociedade civil.<sup>4</sup> Um consórcio composto por várias ONGs foi designado responsável por ministrar os cursos.

Podemos observar inicialmente que antes de se discutir uma agenda específica do estado, como previa o decreto, foi priorizado o fortalecimento do “local”: a Agenda estadual, ao menos neste primeiro momento, seria o resultado do mosaico de agendas municipais, com o estado sendo apenas o articulador das experiências localizadas. Por exemplo, a Conferência Regional Sul Fluminense, realizada em julho de 2000, foi mais um exercício de sensibilização dos municípios envolvidos em promover suas próprias Agendas do que uma tentativa de pensar a especificidade integrada da região sul do estado como um todo. A estratégia adotada foi a de apresentar a experiência dita “exemplar” de Volta Redonda e incentivar os demais municípios a tomarem-na por modelo. Vale lembrar que o engajamento na Agenda é opcional; daí o esforço de sensibilização executado pela comissão Pró-Agenda com vistas a conseguir a adesão das prefeituras. Este caráter não-obrigatório da Agenda já evidenciava uma importante diferenciação com relação a outros instru-

4 Mais especificamente, cada município tinha direito a duas vagas: uma obrigatoriamente pertenceria a um técnico governamental, enquanto a outra a um membro de “organização social local”, estando o poder municipal, portanto, livre para optar entre um representante do setor empresarial ou da sociedade civil. Os únicos critérios sugeridos para tal recrutamento seriam o “potencial multiplicador” e a “capacidade de estabelecer parcerias” da entidade.

3 Souto L., p. 1. *Boletim do Grupo Executivo da Agenda 21 Rio*, n.1.

mentos de ordenamento territorial consagrados, como o Plano Diretor, obrigatório em cidades que possuem mais de vinte mil habitantes.

As conferências de divulgação da Agenda, tais como a Primeira Conferência Estadual e a Conferência Sul Fluminense, além da prática de exibir as experiências exemplares de alguns municípios, caracterizaram-se pela tentativa de levar alguma sensibilidade ambiental aos técnicos da administração pública e aos empresários, com a exposição de alguns conceitos e princípios considerados portadores da “sustentabilidade”.<sup>5</sup> Por outro lado, um aspecto fundamental seria o de mostrar à sociedade o quanto o empresariado industrial já se estaria modificando, adquirindo uma satisfatória racionalidade ecológica. A exibição das novas virtudes do empresariado veio sempre acompanhada da sensibilização para a importância da sociedade civil construir uma relação de parceria com este ator, utilizando-se do raciocínio de que é ele o “maior responsável pelo desenvolvimento”<sup>6</sup> na noção de desenvolvimento sustentável proposta pela Agenda. Percebe-se já aí que, nas Agendas 21, os empresários deveriam ser aceitos como atores do planejamento,<sup>7</sup> em contraposição à concepção de tradicionais instrumentos de ordenamento territorial, em que a atuação dos mesmos

5 A estratégia para convencer os setores empresariais a adotar práticas “sustentáveis” é, em geral, a de apelar para a própria lógica de mercado, que hoje em dia beneficiaria mais, em termos econômicos, aquele que não “desperdiça” recursos, contendo seus gastos em energia, água e em matérias-primas extraídas do meio ambiente.

6 Exposição de Aspásia Camargo, na ocasião, chefe da assessoria técnica da secretaria geral da Presidência da República, na Conferência Regional Sul Fluminense da Agenda 21.

7 Esta participação integrada entre estado, empresariado e sociedade civil, visando ao consenso entre as partes, é propalada pelos coordenadores da agenda estadual como um “Novo Projeto Civilizatório”, construído em oposição ao que identificam como um antigo modelo da “construção do inimigo” na relação entre estes setores.

deveria ser regulada pelos dispositivos de planejamento governamental.<sup>8</sup>

No Estado do Rio de Janeiro, as experiências que podem ser destacadas são as da própria capital, de Angra dos Reis e de Volta Redonda, sendo estes também exemplos amplamente utilizados para sensibilizar outros municípios. É significativo que estas três sejam também as cidades marcadas pelas problemáticas ambientais mais notórias do estado, onde historicamente constituíram-se embates socioambientais de expressão e onde atualmente se procura desvincular a imagem das cidades da imagem da poluição ou do perigo ambiental.

No item que trataremos a seguir, aprofundaremos a investigação desta contigüidade entre a preexistência de conflitos socioambientais históricos e o desenvolvimento de Agendas municipais, esforço que pode contribuir para uma melhor compreensão da natureza e da dinâmica que assumiram as Agendas 21 no Estado do Rio de Janeiro, seja nos diversos níveis locais (nos municípios) ou em sua costura mais abrangente, em nível de unidade estadual da federação.

Antes de nos debruçarmos analiticamente sobre a experiência da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro, cabe, porém, esclarecer que não foi atingida a meta proposta pelo decreto que a instituiu, aquela tida como de “fácil” realização pela Comissão Estadual, que para ela elaborara uma “metodologia simples”<sup>9</sup>: não foram apresentadas, ao final da data marcada, dezembro de 2000, “as cestas de

8 Segundo Maricato, o planejamento modernista consolidado no período do Welfare State europeu, que ao menos no nível teórico repercutiu no planejamento territorial no Brasil, supunha que as distorções de mercado, consideradas indutoras de fenômenos sociais perversos, como o desemprego e a concentração da propriedade fundiária urbana, deveriam ser corrigidas pelo Estado, o que concedia a este último a primazia sobre os setores privados no papel de estruturar o território. E. Maricato, Brasil 2000: qual planejamento urbano?, *Cadernos IPPUR*, v. XI, números 1 e 2, jan.-dez. 1997, p. 114-115.

9 Souto L., *Boletim da Agenda 21 Rio*, n. 3, p. 1.

programas e projetos prioritários”, que, contando com a participação de cada Secretaria de Estado, seriam submetidas às rodadas de discussão organizadas pelo grupo executivo da Agenda. A falha, ou, na melhor das hipóteses, o atraso dos operadores da Agenda 21 Rio em cumprir a meta estipulada talvez não tenha sido somente fruto de uma eventual inoperância do grupo organizador, muito menos um produto do acaso. Sugerimos aqui que esta causa tem alguma relação com o modo como a Agenda foi situada no contexto das políticas governamentais estaduais e municipais, modo este que, segundo nossa hipótese, encontra-se condicionado pela própria natureza do entendimento que se tem do instrumento, o que nós nos esforçaremos a determinar a seguir.

## 2. Marcos analíticos para uma agenda “camaleônica”

Qualifica-se, em diversos momentos, a Agenda 21 do Estado do Rio de Janeiro como um instrumento de planejamento e gestão efetivo das relações entre o desenvolvimento e o meio ambiente, capaz de contribuir para a superação do dilema “Estado *versus* mercado”,<sup>10</sup> representando também uma instância governativa exemplar para o redesenho da esfera estatal, dadas as suas características consideradas como “descentralizantes”. Nesta perspectiva, ficam claras as pretensões de seus promotores de vir a influenciar concretamente o rumo das políticas públicas de ordenamento ambiental no território fluminense.

Por outro lado, em certas ocasiões, admite-se outra apresentação da Agenda, mais modesta em suas pretensões. Esta segunda perspectiva a identifica como um Fórum privilegiado de discussões, um instrumento que visa a contribuir para o “renascimento do espaço público” discursivo. Não raro, ambas as concepções são apresentadas pelos mesmos documentos ou sujeitos.

10 Id., n. 1, p. 1.

Na prática, entretanto, observaremos que o instrumento foi sendo encaminhado de uma forma mais próxima a esta segunda concepção, como uma espécie de dispositivo promotor de uma dinâmica discursiva, voltado principalmente para a disseminação social de certos valores tidos como “eticamente mais elevados”<sup>11</sup> por seus proponentes: preservação do meio ambiente, desenvolvimento com distribuição, afirmação do papel da mulher na sociedade, além da união de agentes da administração pública, empresários e sociedade civil em torno de objetivos comuns do “desenvolvimento sustentável”, para citar apenas os principais. Esta redução da Agenda à sua função “conscientizadora” evidenciou-se em diversos momentos de nossa observação empírica, como nos eventos voltados para a educação ambiental, e no próprio escopo de sua “metodologia simples” (cada Secretaria de Estado tendo como meta mínima engajar-se em pelo menos um tópico que estivesse de acordo com os propósitos da Agenda), cujas ambições instrumentais por influenciar o ordenamento ambiental são bem restritas.

A duplicidade das definições e, ao mesmo tempo, a prevalência de uma concepção mais dialógica do que governativa da Agenda 21 chegou claramente ao nível institucional, conforme pôde ser observado no processo de constituição da Agenda 21 da cidade do Rio de Janeiro. Inicialmente, o projeto de lei que tinha como objetivo instituir a agenda 21 na capital fluminense indicava, logo em seu artigo primeiro, que o programa tinha a finalidade de “*normatizar, facilitar e integrar as ações necessárias ao planejamento sócio-econômico-ambiental participativo*”<sup>12</sup> na cidade. No entanto, na versão do “Programa da Agenda 21” sancionada pelo Prefeito do município do Rio de Janeiro, as noções de normatização e planejamento foram suprimidas e em seu lugar ficou a idéia de

11 Id., n. 2, p. 1.

12 Comissão Pró-Agenda 21, n. 2, encarte especial (grifo nosso).

“formulação de políticas públicas voltadas para a implementação do desenvolvimento sustentável (...)”.

A quem busca compreender este instrumento, impõe-se, portanto, o desafio de encontrar as razões que induzem a Agenda 21 Rio a ser concebida de uma forma híbrida que, se não apresenta uma contradição extrema entre seus dois discursos de legitimação, evidencia um grau significativo de imprecisão quanto a sua natureza e finalidade.

Nossa hipótese é de que o desenvolvimento da Agenda 21 Rio, enquanto um instrumento de gestão com feições “camaleônicas”, pode ser melhor compreendido e qualificado somente a partir da consideração dos contornos mais gerais que o planejamento territorial e as práticas governativas vêm hoje assumindo em escalas globais. Nosso estudo de caso mostrar-se-á uma expressão a mais deste conjunto de práticas de gestão que gradativamente vêm se disseminando no mundo, acompanhando os movimentos de internacionalização intensificada dos fluxos econômicos, financeiros e discursivos. Ressalve-se, entretanto, que tais movimentos internacionalizantes encontraram aqui terreno fértil, por certo, devido às características históricas do ordenamento territorial no Brasil. Compreendemos assim a Agenda 21 Rio como a expressão de três cenários históricos mais amplos: 1) do novo planejamento territorial, 2) da nova esfera simbólica da política: a “pós-democracia consensualista”, e 3) da tradição brasileira de produção de planos-discurso no ordenamento territorial.

De nossa tríade de elementos, podemos dizer que os dois primeiros são determinantes dinâmicos, enquanto o último constitui o terreno com o qual interagem os outros dois. Assim, nos detemos menos detalhadamente na descrição do terceiro, mais “tradicional” e referido especificamente à maneira brasileira de planejar, e por isso também mais familiar ao estudioso do planeja-

mento territorial. Já os dois primeiros itens, “dinâmicos”, que exprimem respostas imediatas a questões colocadas contemporaneamente, serão objeto de mais detalhadas ponderações.

Feitas estas considerações introdutórias, podemos caracterizar individualmente estes três panoramas que convergem nas experiências da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro.

### 2.1. A Agenda e o redesenho do planejamento territorial

O “novo planejamento” possui como maior característica a adaptação da gestão governamental a uma conjuntura de competição interterritorial por empregos e investimentos, à qual somam-se práticas governativas mais afeitas aos esquemas de gestão de atores empresariais privados, com ênfase na “governança” local (em detrimento de escalas mais abrangentes, especialmente nacionais). O mais importante nestes planos são as suas intenções, o sentimento genérico que provocam, atingindo subjetividades, desencadeando processos em que a dimensão simbólica é acionada para construir o “bom clima de negócio”.<sup>13</sup>

A pretensão de trazer à sociedade uma visão diferente dos atores do mercado, a qual fizemos alusão no histórico da experiência da agenda fluminense, também é um componente fundamental deste novo planejamento. À diferença do planejamento que se consagrou no mundo pós-guerra, em que se planejava para corrigir os efeitos do mercado, busca-se agora creditar sobre a iniciativa econômica

13 D. Harvey, *Do gerenciamento ao empresariamento*, Espaço e Debates, SP, v. 16, m. 38, 1996, p. 50. A transformação nos esquemas de planejamento territorial teria sido configurada por fenômenos associados à crise recessiva de 1973 como desindustrialização, desemprego aparentemente “estrutural”, austeridade fiscal, apelo à racionalidade de mercado e à privatização e desregulamentação dos fluxos financeiros (cujas operações passam a dialogar mais diretamente com o âmbito local). O autor defende também que a fórmula do planejamento “empresarial” não foi meramente um produto da crise, mas teria sido, igualmente, um agente da reestruturação produtiva, do modo de acumulação fordista para o modo de acumulação flexível.

privada uma significativa parcela de responsabilidade na solução dos problemas urbanos, regionais e ambientais conforme indica o *Relatório Bründtland*, que consagrou a noção de “desenvolvimento sustentável”.

Ao analisar os novos contornos da “governamentalidade” urbana, David Harvey caracteriza três aspectos básicos deste novo modelo de gestão:

- a) A parceria público-privada: utilização do poder público local para atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos e fontes de emprego.
- b) O caráter especulativo dos empreendimentos: em sentido contrário ao que sugere originalmente a noção de planejamento, joga-se com fatores probabilísticos tanto na concepção como na execução de projetos (exemplo: preparação de uma cidade para candidatar-se aos Jogos Olímpicos). Seus pacotes prontos visam a atrair recursos e empregos voláteis. Geram, assim, vulnerabilidade e instabilidade no espaço, pois os recursos podem tanto desaparecer por contingências externas, como vir em excesso, levando instituições à falência.<sup>14</sup>
- c) Maior foco atribuído à “economia política do local” do que ao território: promoção de empreendimentos econômicos pontuais voltados para o incremento dos serviços para trabalho, lazer e conhecimento em jurisdições bem delimitadas (exemplos: centros comerciais, centros culturais, centros de entretenimento, escritórios etc.).

14 Ibid., p. 59. Houston, Dallas e Denver teriam “atolado” no excesso de capitais atraídos. O autor chama a atenção para as crises de superacumulação como tendências do capitalismo.

Para Harvey, as novas feições do planejamento das cidades não representam uma “autonomia relativa” do poder local, conforme crêem os apologistas deste modelo, mas, em sentido contrário, configuram uma estreita dependência aos movimentos do capital em regime de acumulação flexível.

Maricato chama a atenção para o fato de que os planos estratégicos das cidades, um elemento do contexto ao qual estamos nos referindo, têm o otimismo discursivo como uma de suas principais características. Assim, seria preciso “não mencionar os problemas e, se for possível, ignorá-los, destacar-lhes o lado positivo, já que constituem sempre oportunidades para mudar o jogo. Insistir nos problemas, ou em suas causas é atitude tida como *catastrofista*”.<sup>15</sup>

Estes novos contornos do planejamento que, segundo Harvey, estariam adquirindo características empresariais, coloniza todo o espectro de sua “governamentalidade” territorial (como o planejamento urbano e o planejamento regional,<sup>16</sup> por exemplo), também não ficando de fora, portanto, o ordenamento ambiental. Entretanto, mais do que sofrer um mero efeito extensivo deste planejamento contemporâneo, a tutela sobre o meio ambiente tem se apresentado

15 E. Maricato, Brasil 2000: qual planejamento urbano?, *Cadernos IPPUR*, v. XI, números 1 e 2, jan.-dez. 1997, p. 123.

16 Um exemplo de planejamento territorial conformado nos marcos que estamos indicando está presente nos Eixos Nacionais de Articulação e Desenvolvimento dos Planos Plurianuais de Investimentos (PPAs) Brasil em Ação e Avança Brasil: “O discurso governamental pretende que se esteja inaugurando um novo modo de planejar a ação do Estado, onde este seria “capaz de exercer o papel de coordenação nos marcos de uma economia aberta e comandada pelo investimento privado” (Kandir, 1997 apud Acsehrad, 2001, p.72). O planejamento governamental empresta a partir de então todo um repertório de conceitos e modos de pensar do universo empresarial (...). A razão política é substituída pela racionalidade microeconômica, com o fim de “inaugurar uma nova forma de relacionamento e parceria do poder público com a iniciativa privada, visando a otimizar a mobilização de recursos para o planejamento governamental” BNDES – Eixos de Integração, Marco Inicial, apud H. Acsehrad, *Eixos de articulação territorial e sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil*, *Cadernos Temáticos*, n. 10, Projeto Brasil Sustentável e Democrático, FASE/IBASE/ASPTA/ETTERN-IPPUR/PACS, Rio de Janeiro, 1998, p. 72.

como um dos componentes mais fundamentais a delineá-lo: um território que tenha a sua imagem associada a um meio ambiente “saúdável” dá um passo a frente na competição com outras regiões também dependentes da entrada de capitais externos. Portanto, os planos de ordenamento territorial deverão, nesta conjuntura, apresentar sempre algum tipo de retórica ambientalista como estratégia de obtenção de legitimidade.

É neste contexto do planejamento que irrompem as Agendas 21 em todo o mundo, em âmbito global, nacional e local, já influenciadas por este novo cenário, o que é perceptível, por exemplo, em seu apelo em favor da governança local e por buscar parcerias público-privadas visando à elaboração de uma espécie de plano-roteiro. Em cada caso específico de Agenda 21 local aplicam-se estes princípios do documento global, forçosamente apresentando continuidades, em maior ou menor intensidade, com aquele. O caso da Agenda do Estado do Rio de Janeiro não constitui exceção. Note-se que, no caso das Agendas 21 locais, a tendência a se tomar emprestado os esquemas do “novo planejamento urbano” é ainda maior, dado que se está falando da cidade como “ator político”.

## 2.2. A Agenda estadual e a nova esfera simbólica da política

“Pós-democracia” é como vem sendo caracterizado na cultura política contemporânea “o paradoxo que faz valer, sob o nome de democracia, a prática consensual de obscurecimento das formas do agir democrático”, tornadas redutíveis “ao jogo das composições de energias e interesses sociais”.<sup>17</sup> As Agendas 21 locais, tal como propugnadas por suas principais fontes promotoras, parecem contribuir para este desenvolvimento, por tentarem suprimir da esfera simbólica qualquer forma de litígio social, seja entre capital e trabalho, seja étnico, de gênero etc., que possa comprometer a

autocompreensão unitária da sociedade enquanto uma instância portadora de entendimento entre seus membros, supostamente indiferenciados em suas aspirações e possibilidades de intervenção política. Um todo composto de partes pretensamente equivalentes a que se designa de “parceiros”. Esta dinâmica se alimenta de tecnologias de formação de consensos e busca despedir da política os sujeitos que reivindicam o direito ao conflito. Afirma Jacques Rancière:

Todo litígio, nesse sistema, torna-se o nome de um problema. E todo o problema pode ser reconduzido à simples falta – ao simples atraso – dos meios de sua solução. A manifestação do dano deve ser então substituída pela identificação do tratamento da falta (...) O interlocutor democrático era uma pessoa inédita, constituído para fazer ver o litígio e constituir suas partes. O parceiro da pós-democracia é, por sua vez, identificado à parte existente da sociedade que a problematização envolve na solução. Daí decorre supostamente a composição das opiniões no sentido da solução que se impõe por si só como a mais racional, isto é, em definitivo, como a única objetivamente possível.

Assim se afirma o ideal de uma adequação entre Estado gestor e Estado de direito pelo “ausentamento” do *demos* e das formas do litígio ligados a seu nome e a suas diversas figuras. Uma vez despedidos os atores “arcaicos” do conflito social não haveria mais obstáculos para essa concordância.<sup>18</sup>

Outro aspecto que caracteriza a nova esfera simbólica da política é o “consenso” quanto à submissão do político ao econômico. A ação do Estado é largamente legitimada por sua impotência diante dos imperativos de acumulação do capital. Com efeito, para o Estado, torna-

17 J. Rancière, *O desentendimento*, Rio de Janeiro, ed. 34, 2000.

18 J. Rancière, op. cit. p. 109.

do “refém”, o engajamento nas causas da expansão mercantil não é mais o seu segredo, mas a própria fonte de seu crédito político. Rancière assinala que o tema da vontade comum é substituído pelo da falta de vontade autônoma na política.<sup>19</sup> Enquanto isso, o Estado se envolve com o setor empresariado e com as mais variadas organizações da sociedade civil na trama que busca despedir da política justamente os atores que pressionam pelo controle social sobre a esfera mercantil. A forma mais acabada deste disciplinamento dos atores se encontra na disseminação das tecnologias de tratamento do litígio.

Neste quadro, é compreensível que a noção de “parceria” não configure, em última instância, um método para se atingir resultados, mas um fim em si mesmo, a fim de gerar uma nova forma de relação política entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil.

Ao indicarmos estes fenômenos como pano de fundo da discussão, não estamos sugerindo aqui a existência de uma conspiração silenciosa entre os promotores das diversas Agendas 21 que, em surdina, armariam uma espécie de golpe contra movimentos sociais potencialmente radicalizados. Ao contrário de um esforço sistêmico e integrado, pretendemos sugerir que, na verdade, o sucesso da disseminação das Agendas 21 entre as administrações públicas e a iniciativa privada explica-se pela sedução exercida por um projeto em que a discursividade ambientalista justifica intenções ecológicas consensuais, que, por outro lado, não arranham de fato os contornos da política ambiental do dado território, como veremos mais adiante, no item 3 do presente capítulo.

É claro que a disseminação das Agendas 21 em todo o mundo também é resultado das pressões exercidas pelos movimentos socioambientais. Porém, a Agenda 21 global, que inspira todas as

demais, parece muito mais ser uma resposta “estabilizadora” dos setores que visam a ajustar o meio ambiente sem questionar os pressupostos do desenvolvimento. Em outros termos, sua dinâmica pode simplesmente oferecer uma nova fonte de legitimidade a um modelo de desenvolvimento produtivista que vem sendo questionado pelos movimentos ambientalistas há algumas décadas. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que, no Brasil, e também no caso da Agenda 21 fluminense em especial, diversas organizações ambientalistas tiveram papel ativo neste movimento de reconfiguração simbólica do conflito, pela adoção da noção de participação “parceira”.

Embora seja possível identificar separadamente, para efeitos analíticos, os dois novos cenários históricos apontados acima (inovações no planejamento territorial e redefinição simbólica da política), é importante ter em mente que estes fenômenos não operam separadamente no mundo concreto, mas sim numa íntima relação de complementaridade em que causa e efeito se alternam entre um e outro: a pós-democracia é um panorama resultante também do balanço de forças engendrado pelas novas formas flexíveis de planejamento e gestão (onde se apela “desesperadamente” pela unidade dos atores, a fim de não comprometer a estabilidade necessária para se capturar os almejados recursos externos), e, por outro lado, o “empresariamento” da gestão do território é a própria expressão da pós-democracia em sua dinâmica de buscar legitimação para as iniciativas governamentais sobre o território (em geral, uma forma eficaz de disciplinar os grupos que mais contestam a ordem territorial). Um exemplo da imbricação entre o planejamento flexível e a discursividade pós-democrática nos é fornecido por Asher,<sup>20</sup> quando identifica que a efetiva estruturação planejada do território é escamoteada pelo discurso da parceria: “nossa cidade será o que os

19 Rancière põe a expansão da esfera do Direito ao lado da expansão da esfera mercantil como um componente que constrange o exercício da política hoje. Mas não nos aprofundaremos sobre o caso do Direito no presente texto, por não nos servir diretamente para avaliar a experiência da Agenda 21 fluminense. Já a expansão das relações de mercado nos é de grande interesse para o estudo.

20 F. Asher, Projeto Público e Realizações Privadas: o Planejamento das Cidades Refloresce, *Cadernos IPPUR*, ano VIII, n. 1, abr. 1994, p. 88.

cidadãos e parceiros privados fizerem dela, afirmam os prefeitos” citados por Asher.<sup>21</sup>

### 2.3. A Agenda e a tradição dos planos-discursos

Este último item, evidentemente, não se inclui na caracterização de fenômenos globais contemporâneos, sendo, ao contrário, “tradicional” e referido mais especificamente à maneira brasileira de planejar. Acreditamos, porém, que ele também contribui para a explicação deste contraditório fenômeno, sobre o qual nos debruçaremos no próximo item: por um lado, a divulgação da Agenda 21 como um espaço privilegiado para a participação social nas deliberações de políticas ambientais; por outro, a efetiva desconsideração desta dinâmica participativa na experiência prática. As experiências de Agenda 21 no Estado parecem tanto seguir às tendências recentes que consagram um planejamento territorial “frouxo”, pontual e consensualista, conforme apontamos, como também parece acoplar-se à prática já histórica das autoridades brasileiras de produzir “planos-discurso”.

Segundo Maricato, os planos-discurso surgiram no momento em que os projetos urbanísticos necessitaram incorporar a “questão social”, a partir da Revolução de 30. Então passaram também a não serem mais executados. Afirmar Maricato: “Ele se transforma no plano-discurso. No plano que esconde ao invés de mostrar. Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito.”<sup>22</sup> Hoje, no momento em que os instrumentos de ordenamento urbano são pressionados a incorporar mais visivelmente uma questão ambiental, devido à cobrança social e de agências multilaterais neste sentido, a Agenda 21 Rio vem se afigurando

21 Ibid.

22 E. Maricato, Brasil 2000: qual planejamento urbano?, *Cadernos IPPUR*, v. XI, números 1 e 2, jan.-dez. 1997, p. 119.

como uma versão de plano-discurso destinada a satisfazer às inquietações específicas deste particular público ambientalista.

### 3. Intervenção, planejamento e subjetividade

Definidos os marcos de nossa análise, mostraremos a seguir de que forma a Agenda 21 do Estado do Rio de Janeiro se estruturou como carta de intenções, roteiro mobilizador de subjetividades e neutralizador de conflitos políticos potenciais ou efetivos inerentes à desigualdade ambiental prevalecente na sociedade brasileira,<sup>23</sup> da qual a situação do Estado do Rio de Janeiro não constitui exceção.

Por mais sinceros que venham a ser os propósitos dos integrantes da comissão executiva da Agenda 21 Estadual Rio em discutir os rumos do que se entenderia por desenvolvimento sustentável no estado, os verdadeiros agentes de deliberação do ordenamento ambiental não parecem ter se mostrado sensíveis aos seus apelos. São emblemáticas as ausências do Governador do Estado, do Secretário de Planejamento (este sequer foi convidado) e do próprio Secretário Estadual de Meio Ambiente no I Congresso Sul Fluminense da Agenda 21, evento que, afinal de contas, integrava 12 municípios, sendo que dois deles contavam com os dois processos mais avançados de elaboração de Agenda 21 municipais (Angra dos Reis e Volta Redonda).<sup>24</sup> Também tem sido comum o fato de que as experiências de Agenda 21 se esvaziem em períodos eleitorais, tanto ao nível dos municípios como da própria Comissão Executiva Estadual.<sup>25</sup> As secre-

23 Rede Brasileira de Justiça Ambiental, Declaração de lançamento, Porto Alegre, 2002.

24 Cabe lembrar que a área também é caracterizada por problemática ambiental expressiva, como a presença de indústrias pesadas de metalurgia e energia atômica, além de ser uma região “usuária” e poluidora do rio Paraíba do Sul e uma das regiões com maiores perspectivas de expansão econômica nos limites fluminenses.

25 Tal fato foi seguidas vezes citado ao longo da I Conferência Estadual.

tarias de Estado não concederam à Agenda 21 a atenção inicialmente prevista, o que se atesta pelo fato de não haverem colaborado com a apresentação da cesta de “programas e projetos prioritários”, que seria integrada pela reunião de um ou mais projetos, efetivados por cada Secretaria, que contemplassem os princípios do desenvolvimento sustentável.<sup>26</sup>

Um caso exemplar de dissociação entre a Agenda 21 e os rumos da intervenção no território estadual é o da instalação da Peugeot-Citröen na área do Médio rio Paraíba. Fora das esferas discursivas da Agenda 21, em nada repercutiram os questionamentos da presidente de seu grupo executivo, um ano antes, acerca dos reais benefícios de se manter a indústria automobilística como um dos vetores de desenvolvimento do estado, desconsiderando seus impactos ambientais, sociais e econômicos.<sup>27</sup> Prova disso é que o mesmo Governador do Estado que instituiu a comissão executiva da Agenda 21 e lhe creditou o papel de “integrar ações regionais e locais, voltadas para a harmonia entre crescimento econômico, promoção da igualdade social e preservação do meio ambiente”, propalava, em contraste com a presidência do comitê executivo da Agenda, que a inauguração da fábrica era o “evento econômico mais importante do ano para o Rio de Janeiro”<sup>28</sup> e divulgava amplamente na imprensa, de forma auto-apologética, os esforços que efetuara para consolidar a instalação do complexo industrial, envolvendo o aporte direto de mais de 120 milhões em dinheiro público para formar o capital social da empresa, 13 anos de isenções fiscais,<sup>29</sup> além da duplicação da rodovia que dá acesso à fábrica.

26 Ver o histórico no início do presente capítulo.

27 “Terá sido a instalação da Peugeot-Citröen na região do Médio Paraíba um exemplo de desenvolvimento só porque ela significou a geração de mil empregos, sem levar em conta que cada emprego desses custou 600 mil dólares em subsídio, subvenções e créditos?” *Boletim da Agenda 21 Rio*, p.1, n. 1. Lúcia Souto reafirmou este questionamento na Primeira Conferência Sul Fluminense da Agenda 21.

28 “Trata-se, sem dúvida, do capital de giro mais barato do mercado”, afirmou o então Governador Anthony Garotinho no *Jornal do Brasil*, 1/2/2000, p. 9.

29 Ibid.

Por este aspecto de “intervenção-espetáculo”, a Agenda 21 do Estado do Rio de Janeiro, assim como as diversas agendas municipais que compõem o seu mosaico, sugere ter como efeito principal abrir a possibilidade para que certos territórios-chave no crescimento econômico do estado, e que historicamente engendraram predação ambiental e problemas sociais em seu entorno, ressignifiquem a sua imagem pública enquanto localidades ambientalmente corretas, sendo esta imagem um predicado essencial para sinalizar que ali se encontram áreas de pouco risco para o pouso de investimentos externos: uma Agenda 21 bem-sucedida traduzir-se-ia principalmente na adesão de setores com potencial de contestação, que dali por diante seriam “capacitados” ao consenso e à unidade de esforços pelo desenvolvimento.

A inserção das agendas locais numa dinâmica de competição inter-local por recursos não é de forma alguma um fato percebido apenas por dedicados estudiosos do planejamento. Antes, é um argumento utilizado abertamente na campanha por seus operadores estaduais na busca por adesão de novos municípios. Os operadores expõem com clareza, para quem não sabe:

O que acontece com os municípios que não elaborarem suas agendas? Vão perder o “bonde” do desenvolvimento (...) terão dificuldades de receber recursos externos para a aplicação em seus projetos e certamente fecharão várias portas para o estabelecimento de parcerias com as diversas instituições envolvidas na Agenda 21.<sup>30</sup>

Reparemos que a Agenda 21 estadual pode até questionar os perversos efeitos sociais e ambientais do modelo do “bonde do desenvolvimento”, mas sua dinâmica concreta não se constituiu de forma que inibisse qualquer dos efeitos questionados. Assim, pode-se supor que os recursos externos que a Agenda venha a atrair

30 *Comissão Pró-Agenda 21*, n. 3, encarte especial.

alimentem exatamente as mesmas atividades econômicas que engendram os problemas ambientais com que o Estado do Rio de Janeiro se deparou na história recente.

Na tentativa de ressignificar os territórios enquanto “ambientalmente corretos”, as experiências da Agenda Estadual Rio utilizaram como tática alguns elementos marcantes dos novos esquemas do planejamento e da política consensualista, tais como: a apologia da parceria público-privada, o planejamento fragmentário (ações pontuais como mutirões episódicos de limpeza),<sup>31</sup> a disseminação de tecnologias de formação de consensos, a visão da parceria como fim em si mesma, o recurso aos usuais discursos de deslegitimação do nacional pelo local e da “inexorável” necessidade de submissão da esfera política à racionalidade do capital a partir da pretensa falência do poder público. Estes aspectos mexem exclusivamente com a dimensão simbólica da política ambiental, evidenciando a intenção monológica de estabilizar tensões que possam ameaçar a legitimidade política das administrações locais, assim como o afluxo de capitais e investimentos às referidas localidades.

Sintomaticamente, é justamente nas localidades de ocorrência dos conflitos socioambientais de maior envergadura no Estado do Rio de Janeiro que as iniciativas municipais mais floresceram. Na Angra dos Reis do estaleiro Verolme, das usinas nucleares e de um movimento ambientalista historicamente forte. Na Volta Redonda da Companhia Siderúrgica Nacional, que abriga uma atividade sindical de considerável repercussão em toda a cidade, conhecida pela sua poluição atmosférica e fluvial. E a própria capital do Estado, onde são visíveis os problemas de ordenamento do solo urbano, de fratura social, de poluição dos recursos hídricos etc., cidade cuja política ambiental tem sido objeto de questionamento por parte de inúmeras organizações.

31 Alguns ocorreram a partir das agendas locais, como de Angra dos Reis e do morro do Preventório em Niterói.

Em Volta Redonda, o que há de mais sintomático, representando um indício de que a Agenda 21 não tem discutido efetivamente as relações entre o desenvolvimento e o meio ambiente mais estratégicas para aquele município, é o fato de a discussão sobre a Agenda local omitir a relação da cidade com as indústrias pesadas ali intensamente instaladas, indutoras efetivas da configuração social e ambiental da cidade.

Nos documentos e pronunciamentos públicos dos operadores locais e estaduais, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), verdadeiro símbolo da cidade há décadas, parecia sequer existir. Mais ainda, fazer com que todos desviem a atenção do complexo industrial e seus impactos sobre o ambiente da cidade parecia ser um desafio para o município, que busca desfazer a sua imagem de detentor de um meio ambiente altamente degradado. A este propósito somam-se os esforços da Agenda 21 local, em clara compatibilidade com a lógica do “novo planejamento”, otimista, fragmentário e imagético.

Uma representação idealizada da cidade pode ser encontrada no singelo *folder* da Primeira Conferência Sul Fluminense, realizada justamente naquela cidade. Lá estava a ilustração de uma Volta Redonda ideal, com fauna e flora exuberantes, o rio Paraíba do Sul bem evidente, limpo e, principalmente, uma Volta Redonda em que as indústrias não aparecem. O exercício da utopia aqui pode ter sido motivado por várias razões e ser interpretado de diversas formas, inclusive favoráveis; porém, independentemente destas considerações, podemos dizer que a própria exibição do sentimento “pró-mudança” é um componente absolutamente necessário do contexto de produção de planos-discurso voltados para melhorar a imagem de cidades.

Neste mesmo sentido de ressignificação simbólica da cidade, apresenta-se o caso do próprio *logotipo* da Agenda 21 Volta Redonda: neste, o desenho do número “2” do “21” representa a caracterização da “volta redonda” que o rio Paraíba do Sul faz dentro dos limites do município. Tal recurso foi amplamente elogiado na mesma

Conferência por significar que “uma outra identidade começa a se constituir: não a da cidade-usina, mas da cidade-espço, a cidade-território, dos cidadãos querendo repensar Volta Redonda de uma maneira inovadora, com uma nova metodologia”.<sup>32</sup>

Detenhamo-nos agora na experiência de agenda 21 local na cidade de Angra dos Reis. A Agenda 21 neste município, institucionalizada definitivamente em 2000, frustrou as expectativas de dois grupos que acabaram se diferenciando ao longo do processo: por um lado, os operadores da agenda e a empresa gestora do complexo eletro-atômico ali instalado; por outro, as organizações ambientalistas locais.

A princípio, estes ambientalistas enxergavam no instrumento a continuidade de uma dinâmica de planejamento participativo, que havia se desenvolvido em Angra desde o final da década de 80.<sup>33</sup> O choque entre este setor ambientalista de vasto histórico de organização, que no processo demandou rediscutir (em certo sentido) as relações de poder sobre os usos do meio ambiente, com outro setor fortemente interessado em conservar a configuração convencional destas mesmas relações, fez com que não resistisse por muito tempo a estratégia do consenso metodológico empregada pela Agenda 21: a Eletronuclear acabou se retirando do “grupo de parceiros” quando, por requerimento da Sociedade Angrense de Proteção Ecológica (SAPÊ),<sup>34</sup> constituiu-se na Agenda um grupo de trabalho voltado para discutir questões relativas às usinas atômicas presentes na região.<sup>35</sup>

32 Comentário da presidente da comissão executiva estadual em sua explanação na Conferência.

33 Os exemplos mais marcantes seriam o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (CMUMA) e o Orçamento Participativo. Cf. M. Mansur, *Ambientalismo institucional – a Agenda 21 de Angra dos Reis*, Jornada de Iniciação Científica do CCJE/UFRJ, mar. 2002, p. 2.

34 A entidade é responsável pela realização da manifestação anual “Hiroshima Nunca Mais”.

35 É preciso ressaltar que o grupo de trabalho não ousava propor a desativação da usina. Suas reivindicações eram bem mais modestas como, por exemplo, discutir o que fazer com o lixo radioativo cf. M. Mansur, op. cit., p. 5.

Os atores até agiam harmonicamente no período em que a agenda se limitava a realizar eventos de “conscientização ecológica” para a população local, patrocinados por empresas de grande porte sediadas em Angra (permitindo a estas um espaço privilegiado para exercitar o seu marketing ambiental). Mas a desistência da Eletronuclear em participar do grupo de parceiros evidenciou que a busca do consenso possuía um limite “objetivo” na ótica deste ator: não tratar a usina como um problema, como fonte de litígio, como algo cuja legitimidade procedimental fosse passível de problematização por sujeitos extra-usina. Nos dizeres do próprio Secretário Municipal de Planejamento:

Num determinado momento, a turma da usina saiu (do grupo de parceiros). A usina não toparia participar se o assunto fosse a usina. Fosse um grupo de atividades econômicas ou ambientais, a usina toparia estar no meio. Mas como um dos temas foi usina nuclear, a usina saiu.<sup>36</sup>

No entanto, a própria retirada da Eletronuclear encarregou-se de denunciar o conflito que se desejava esconder. Se, por um lado, o ocorrido desmascara a fragilidade da filosofia *consensualista* da Agenda 21; por outro, dele não resultou a emergência de uma nova dinâmica, em divergência com tal filosofia: após o episódio, a Agenda 21 de Angra dos Reis simplesmente desvaneceu. Sua interrupção acabou abortando uma experiência que poderia ser profícua para a análise do instrumento, a saber, a composição de uma Agenda 21 realizada por atores com feições menos conformadas a assumir posições de legitimação dos empreendimentos do mundo da economia.

O fato é que, não tendo evoluído a tentativa de submeter o funcionamento das usinas atômicas aos escrutínios do grupo de trabalho estabelecido, a Agenda 21 de Angra dos Reis reduziu-se, no fim das contas, ao terreno em que certas empresas exercitam o seu marketing ambiental. Enquanto isso, os reais movimentos de

36 Ibid.

ordenamento do meio ambiente local ocorreram do lado de fora, com todos os seus dissensos inerentes.

Um marcante exemplo disso foi o caso em que um banco “parceiro”, que fazia propaganda através da Agenda 21 (patrocinando alguns de seus eventos), passou a financiar a construção de um hotel numa Área de Interesse Ecológico (AIE) e Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS) da Ilha Grande, área administrada pelo município de Angra dos Reis. Na outra ponta do conflito, situavam-se outros “parceiros” da Agenda 21 – entre os quais a própria SAPÊ – que contra a obra acionaram o Ministério Público, obtendo o embargo da construção.

Entre as razões para a paralisação da Agenda 21 em Angra após apenas seis meses de andamento, cita-se um fenômeno reproduzido em quase todos os municípios fluminenses onde Agendas locais foram encaminhadas, incluindo a própria Comissão Estadual da Agenda 21: operadores fundamentais para a implementação da Agenda foram absorvidos pela dinâmica do processo eleitoral (para mandatos municipais) realizado no segundo semestre do ano 2000. Em Angra dos Reis, a descontinuidade foi agravada pelo fato de um partido distinto ao do então prefeito ter vencido as eleições.<sup>37</sup>

Não obstante, cabe perguntar se a introdução do dissenso “indevido” no seio da Agenda não teria contribuído para o quadro de desinteresse que acometeu os agentes da administração municipal. Talvez os mesmos tenham sentido, intuitivamente, que a evidenciação de um conflito entre atores sociais que tomam o meio ambiente por perspectivas bem contrastantes, como as Usinas Atômicas e o movimento ambiental local, significava que a Agenda já havia “malgrado” na busca de seus objetivos, ou teria funcionado em sentido contrário ao desejado: ter-se-iam evidenciado assim conflitos inconfessáveis em tempos de competição interurbana e planos-discurso ambientais.

Aqui cabe um diálogo com os partidários do *consensualismo*. Estes argumentam, em geral, contra uma espécie de comportamento conflitivo, de identificação do outro como inimigo, por ameaçar a viabilidade de fóruns tripartites (estado, empresariado e sociedade civil) como os da Agenda 21. A lógica parece correta, e a experiência da Agenda 21 em Angra apenas confirma esta hipótese. Também identificam que a fonte de “xiitismo” provém da sociedade civil, mostrando, portanto, como esta deve ser “capacitada” para agir em parceria com os representantes do capital. No entanto, foi aí que a prática interpelou o discurso em Angra dos Reis: a atitude “irredutível”, não disposta a negociar, não veio da sociedade civil, mas dos representantes do capital.

A usina viu na sociedade civil uma ameaça, um inimigo dos negócios. Isto posto, uma pergunta crucial fica por ser feita: naquele contexto, devia a sociedade rebaixar as suas pretensões de interferir nos rumos da intervenção ambiental em nome do consenso, em nome do projeto “possível”? Esta pergunta não se dirige, é claro, apenas à experiência particular de Angra, embora tenhamos observado que um dos principais dilemas das Agendas 21 locais é que elas pouco intervêm efetivamente nas relações entre a sociedade e o meio ambiente, contradizendo os próprios documentos que as embasam. Se tal dilema se reproduz em todas as experiências, em maior ou menor escala – em geral tem-se optado por garantir o consenso para não afetar as parcerias –, na prática, tem-se optado por não intervir no meio ambiente.

Se a sociedade, ao contrário, considerar que não vale a pena estabelecer as parcerias como uma finalidade em si mesma, ou apenas para objetivar ações compensatórias, e acreditar que o essencial é intervir nas causas dos problemas socioambientais, forçosamente ter-se-á que reconhecer que a estratégia “inadequada” para tal não é a explicitação dos conflitos (como querem fazer crer os operadores *consensualistas*, da Agenda 21), mas sim o mascaramento dos mesmos, fim para o qual a metodologia das Agendas 21 locais procura contribuir.

37 Ibid., p. 8.

A presença do conflito em contexto de requisito de consenso prévio marcou também a experiência da Agenda 21 do morro do Preventório, no município de Niterói, Rio de Janeiro. O projeto da Agenda 21 no morro do Preventório foi idealizado em 1997, com o fim de concorrer a um financiamento do Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI), instituição sediada no Canadá, conseguindo um aporte em forma de doação no valor de US\$100.000,00. A Secretaria Municipal do Meio Ambiente formou o chamado “grupo de parceiros” para planejar e executar o projeto. A Secretaria de Meio Ambiente era responsável pela captação de recursos, pela organização do grupo de parceiros e pela co-gestão dos recursos.<sup>38</sup>

O objetivo geral do projeto era o de implantar um modelo de gestão de políticas públicas fundamentado nos princípios da Agenda 21 internacional, pensado como experiência-piloto para a implementação ulterior da A21 local no município de Niterói. Tratava-se de “promover uma gestão participativa entre governo local, sociedade organizada e iniciativa privada com vistas ao desenvolvimento sustentável”.<sup>39</sup> O objetivo específico do projeto era o de melhorar a qualidade da água produzida nas três nascentes existentes no morro do Preventório, sendo meta principal a descontaminação da água servida.

Os responsáveis pelo projeto registraram, na fase de avaliação, que “inicialmente houve muita dificuldade com relação à participação dos sócios em atividades que não eram executadas por eles: faltava visão sistêmica do projeto”.<sup>40</sup> Dificuldades foram também apontadas “na gestão de conflitos que um grupo tão abrangente acaba produzindo nos períodos de eleições da Associação de Moradores, quando as

38 Entrevista com o coordenador do projeto “Preventório”.

39 Resposta da prefeitura de Niterói ao questionário da Evaluación del Proceso de AL21 – Proyecto Donaciones de Incentivos, ICLEI, maio 2000.

40 Ibid.

41 Ibid.

questões políticas comunitárias interferem no grupo”.<sup>41</sup> “Houve também muita dificuldade inicial para mobilizar a comunidade, porque o projeto tinha como principal interlocutor social a Associação de Moradores (AMAPREV), que efetivamente representava apenas uma parcela minoritária da comunidade; aliado a isto, a população estava muito desconfiada das reais intenções do projeto.”<sup>42</sup> Outro problema apontado como de difícil manejo foi a pretensão de que influências externas afetassem a escolha do Coordenador, provocando conflitos entre os “sócios”. Antes de levar o assunto para uma definição do Grupo foram necessárias muitas reuniões individuais. Finalmente, todo o Grupo concordou que aceitar interferência externa na escolha da coordenação significaria que o Grupo não teria autonomia própria.<sup>43</sup>

Na avaliação interna da prefeitura, a dificuldade de manter um grupo coeso de parceiros foi visível. Esta dificuldade se manifestou no interior do próprio aparelho do governo municipal: “Algumas vezes, a divergência de interesses, faltas sem justificativa a reuniões do grupo ou não conciliação de datas e distanciamento e falta de comprometimento de alguns parceiros tiveram implicações para o desenvolvimento do projeto, como é o caso da Companhia da Limpeza Urbana de Niterói (CLIN), cuja ausência comprometeu a realização da componente resíduos sólidos.”<sup>44</sup> O consenso, por sua vez, era algo colocado previamente, como ponto de partida para o desenvolvimento das ações e não algo a ser construído estrategicamente, em certos momentos do processo. Um tal “consenso” já encontrava-se presente nos próprios termos do projeto. As tentativas de modificações eram contidas sob o argumento de que o projeto havia sido escrito e aprovado de uma forma que deveria ser seguida.

Prosseguindo com a análise de experiências de Agendas 21 locais, a de grande visibilidade na capital fluminense foi a do Fórum da

42 Ibid.

43 Ibid.

44 S. P. Brandão, op. cit. p. 65.

ilha de Paquetá, bairro insular da cidade. Devido à sua problemática específica, cabe aqui uma exposição mais cronológica da experiência. O estabelecimento do Fórum de Paquetá foi deliberado pela Agenda 21 do município do Rio de Janeiro, que planejava multiplicar pequenos fóruns por bairro, em virtude da extensão e da complexidade da cidade. Indicou-se a área de Paquetá para objeto de um dos projetos pioneiros, devido a sua visibilidade e suas características “eco-históricas” (dado que a ilha possui áreas de preservação e monumentos significativos).<sup>45</sup> No entanto, foi o vazamento de cerca de 1,3 milhão de litros de óleo sobre a Baía de Guanabara, onde se situa a ilha, ocorrido em janeiro de 2000, que tornou o processo local de constituição da Agenda 21 um caso bem particular e, ao mesmo tempo, explicitador das contradições da Agenda no Estado do Rio de Janeiro.

Podemos afirmar que ali se constituiu, após o derramamento de óleo, o cenário onde mais flagrantemente se buscou efetuar uma operação estabilizadora de conflitos socioambientais via o instrumental da Agenda 21, com sua metodologia e seu aparato discursivo. Prefeitura, população residente local, Petrobras (empresa responsável pelo acidente)<sup>46</sup> e uma ONG contratada pela Petrobras para intermediar a sua relação com os atingidos pelo derramamento, com

45 A. Pereira, Agenda 21 local e a esfera política – o caso de Paquetá. Jornada de Iniciação Científica do CCJE/UFRJ, 2000, p. 3.

46 A Petrobras tem protagonizado uma série de acidentes ambientais expressivos. O movimento sindical aponta o processo de reestruturação “privatizante” da empresa, iniciado a partir de 1995, como o principal responsável por este quadro. A partir de então, têm se intensificado não apenas os acidentes ambientais, mas também o número de acidentes de trabalho, muitas vezes com ambos coincidindo num mesmo evento. Na unidade da REDUC, responsável pelo estrago na Baía de Guanabara em 2000, instaurava-se já em 1994 uma nova administração que retrocedeu nas frágeis negociações que desde o final da década de 80 vinham sendo estabelecidas em torno de medidas de segurança entre a refinaria, sindicato e moradores vizinhos. A “nova visão de empresa” impetrada a partir daí alegava que “a dívida social deve ser cobrada dos governos”, descomprometendo claramente a Petrobras com as demandas coletivas elaboradas intra-empresa e em seu entorno territorial. H. Acserad, C. Mello, *Trabalho industrial e poluição ambiental no Rio de Janeiro*, IBASE-CUT-IPPUR, n. 2, p.16. Tais fenômenos, no entanto, não são particulares à Petrobras. A conjuntura mais ampla em que a empresa está imersa pode ser assim

o objetivo de recuperar a sua imagem pública, protagonizaram uma seqüência de acordos, mas também de desentendimentos.

O primeiro fato significativo para a nossa análise é observar a mudança imediata de perspectiva nos rumos da agenda de Paquetá a partir do acidente que intoxicou alguns moradores e atingiu as atividades pesqueira e turística locais (da qual depende um segmento significativo da população). Se anteriormente o que se via nas discussões da Agenda 21 do bairro era a iniciativa da prefeitura de regular a apropriação do solo da área,<sup>47</sup> incluindo aí a remoção de alguns moradores que viviam sobre uma área de proteção ambiental, todos os esforços após o vazamento passaram a ser canalizados para um “plano de revitalização” da ilha.

Este plano, proposto pela ONG contratada pela Petrobras, visava, segundo seus promotores, a resgatar a auto-estima da população. Os moradores, a princípio, viam com desconfiança a presença da ONG, mas, de forma abrangente, aderiram ao esforço de

definida: “a pressão competitiva torna difíceis as condições internas de trabalho, em razão da intensificação dos ritmos de produção e da terceirização de certas atividades. Observa-se, neste contexto, uma tendência visível de acidentes de trabalho. Os mesmos fatores tendem, por outro lado, a favorecer o uso indevido do entorno das unidades produtivas. Imersas no esforço competitivo, muitas empresas buscam reduzir seus custos suprimindo ou evitando investimentos em tratamento de efluentes e disposição de resíduos. Estas ações são também favorecidas pela própria crise na capacidade de as instituições públicas estarem atuando na regulação e fiscalização ambiental” (id., p. 7). O setor elétrico é outro exemplo de um processo de reestruturação e privatização, ainda mais abrangente, que diminuiu a responsabilidade ambiental, notadamente por dismantelar seus departamentos de meio ambiente cf. C. Vainer, Águas para a Vida, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4/4/2000.

47 Note-se que a experiência de Agenda 21 em Paquetá pré-acidente contou com uma das únicas iniciativas de que se tem notícia, dentre todos os processos de elaboração de Agendas 21 locais no Estado, em que se chegou a intervir efetivamente sobre um dado território: após as discussões no fórum local, a prefeitura, utilizando-se de laudos técnicos de risco geológico e ecológico, removeu algumas famílias de uma área vulnerável. A posterior mudança radical nos rumos do instrumento, como veremos, acaba por realçar ainda mais a nossa tese: de que os contornos da Agenda induzem suas experiências locais muito mais a agir por uma perspectiva de “planejamento simbólico” do território (fornecendo-lhe a imagem de um espaço propício para a feitura de negócios) do que por uma efetiva intervenção sobre as formas de apropriação social do meio ambiente, o que contrasta com os documentos que formulam a agenda enquanto um instrumento efetivo de política pública.

recuperação imagética da ilha.<sup>48</sup> Assim, a ONG ficou responsável por contatar empresas de publicidade, dentre as quais se escolheria a melhor campanha. Num segundo momento, almejava-se produzir um plano de desenvolvimento econômico para Paquetá, idéia também proposta pela ONG. Ainda como desdobramento do acidente, a prefeitura transferiu para a empresa poluidora a responsabilidade por executar alguns dos projetos que já havia formulado para a ilha.

O que sucedeu, tempos depois de montado este cenário, evidencia inúmeros aspectos pertinentes a nossa investigação. A Petrobras rompeu o contrato com a ONG. Segundo a versão da própria empresa, sua atitude fora motivada por uma exigência da prefeitura, que se queixava de que a ONG teria extrapolado as suas atribuições por supostamente ter insuflado os moradores da ilha contra a administração municipal, reivindicando maior transparência e poder de decisão para a população local na administração das receitas advindas da multa paga pela Petrobras como punição pelo ocorrido.

Com o contrato desfeito pela Petrobras, a ONG retirou-se do processo. A comissão de moradores tomou partido da instituição e tentou reivindicar junto à prefeitura a restituição do contrato entre a ONG e a Petrobras.<sup>49</sup> Representantes da ONG alegaram que se retiravam da Agenda-Paquetá por temer que a sua permanência tensionasse ainda mais as relações entre a comunidade e a prefeitura. A ONG saiu assim do processo criticando duramente a administração municipal, identificando na postura da prefeitura um padrão de impermeabilidade quanto às demandas dos moradores, principalmente no que se referiu a reivin-

dicações por partilhas de poder, qualificando-a de “autocrática e tecnocrática”.<sup>50</sup> Indicou também a busca pelo consenso como uma significativa fonte de prejuízo político, nas Agendas 21, para os grupos menos prestigiados, identificando que esta prática “pode resultar contrariamente no escamoteamento dos conflitos”.<sup>51</sup>

Mas o que de mais significativo se retira da análise desta experiência foi o fato de a Agenda 21-Paquetá não ter modificado, ou ao menos explicitado, as relações desiguais entre a empresa e a população da ilha quanto às formas de apropriação do meio ambiente em questão, extremamente desfavorável às vítimas do acidente,<sup>52</sup> que continuam vulneráveis a estas ocorrências.

A ONG acreditava que, por ação dos esforços concertados da entidade com a população local, a Petrobras havia se comprometido a colaborar num plano de médio-prazo, não-compensatório e não-pontual<sup>53</sup> destinado a promover a “sustentabilidade” da ilha. No entanto, o que pareceu entender-se por estes termos era essencialmente o compromisso da empresa com a revitalização econômica da ilha, desconsiderando a discussão sobre novas formas

50 C. F. B. Loureiro et alii, Parceria, Compromisso e Risco, *Democracia Viva*, n. 9, nov. 2000/fev.2001, Ibase, Rio de Janeiro, p. 62, nota 2 e C. F. B. Loureiro et alii, Limites e Possibilidades para a Agenda 21, *Políticas Ambientais*, ano 8, n. 24, ago.-nov. 2000, Ibase, Rio de Janeiro, p. 10.

51 C. F. B. Loureiro et alii, Limites e Possibilidades para a Agenda 21, op. cit., p. 3.

52 É claro que é possível dizer que a Petrobras também foi atingida pelo acidente: em sua imagem e em sua produção. Entretanto, fazemos questão de separar habitantes da ilha e empresa, em virtude das diferenças fundamentais que ocupam frente ao acidente: contingentes expressivos de Paquetá tanto tiveram as atividades econômicas inviabilizadas pelo acidente por um tempo significativo, o que não ocorreu com a empresa, quanto tiveram a saúde diretamente comprometida. Também os habitantes da ilha não possuíam nenhuma forma de controle sobre os riscos das operações, situação diametralmente oposta a da Petrobras, que sobre aqueles produz soberanamente seus cálculos, numa racionalidade que confronta a necessidade de segurança com seus imperativos próprios de aumentos de produtividade. Por mais que a empresa também tenha sido atingida pelo desastre, foi ela o único sujeito do mesmo. Estes fatores justificam a nossa identificação de “objetos” do acidente apenas aos moradores do entorno da Baía.

53 C. F. B. Loureiro et alii, Parceria, Compromisso e Risco, *Democracia Viva* n. 9, op. cit., p. 59.

48 Alguns moradores, no entanto, questionaram a estratégia de se produzir uma campanha de marketing da ilha, sem que, de fato, seus problemas efetivos estivessem resolvidos, A. Pereira, op. cit., p. 9.

49 Id., p. 4. Note-se que a população se mobiliza apenas contra a prefeitura. A Petrobras, a contratante que efetivamente romper o contrato, não é questionada.

de controle sobre as atividades da Petrobras na Baía que pudessem ser exercidas pelos atingidos pelo derramamento. Isto findou por alimentar uma despolitização do embate “empresa x residentes da ilha”. Quando se retirou do processo, a ONG criticou seu ex-contratante pelo fato de a empresa ter sido “submissa” à prefeitura<sup>54</sup>

O que se alterou nas relações entre empresa e ilha foi a abertura de canais para que estes estabelecessem uma relação de “parceria” de caráter simplesmente compensatório, deixando-se de lado, porém, a discussão sobre as causas do acidente e sobre futuras ações capazes de minorar ou eliminar a possibilidade de que novos desastres acontecessem.

A postura da Petrobras, que procurou a população atingida para oferecer parcerias em projetos compensatórios, visando à legitimação continuada de suas operações de risco, parece refletir um certo padrão entre grandes empresas questionadas em suas práticas ambientais. Os atores empresariais têm procurado o envolvimento dos sindicatos e das populações residentes em seu espectro de influência, ao mesmo tempo em que sonham as informações sobre os riscos “pela preferência das empresas de darem continuidade a seus processos produtivos sem assumirem maiores custos pela adoção de técnicas menos poluentes e arriscadas”.<sup>55</sup> Mas o que se observou foi que a Agenda 21 produzida no local não conseguiu identificar e criticar o sentido do movimento da Petrobras que se fazia ali claro. A empresa saiu do episódio praticamente sem reprovações públicas, sendo estas direcionadas apenas à prefeitura.

54 Id., p. 62.

55 H.Acelrad & C. Mello, *Trabalho Industrial e Poluição Ambiental no Rio de Janeiro – cenas de um desastre anunciado*, Rio de Janeiro, Ibase-CUT-IPPUR/UFRJ, 2000, p. 61, v. 2, série Sindicalismo e Justiça Ambiental.

Note-se ainda que a transferência direta da responsabilidade por projetos sociais da prefeitura para a Petrobras, supostamente um ato punitivo, representou uma forma de instrumentalização, por parte do poder público, da possibilidade de a empresa investir na recuperação de sua abalada imagem. A Agenda 21-Paquetá também não politizou este fato: se, por um lado, cobrou da administração municipal um maior compromisso na implementação de ações formuladas no seio da Agenda; por outro, fez passar como legítima a transferência de projetos públicos de competência do município para a iniciativa empresarial, uma forma de descomprometer a prefeitura com o local.

Em resumo, o que se assistiu no transcurso da Agenda 21-Paquetá confirma diversas hipóteses observadas em outras experiências da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro: poder público descomprometido com deliberações produzidas no interior da Agenda; redução do planejamento à busca de valorização econômica do território, excluindo-se o (re)ordenamento de seus usos sociais; ação de operadores da Agenda 21 tendentes ao obscurecimento do conflito; e, no caso específico de Paquetá, favorecendo a melhoria da imagem de um ator empresarial que vinha sendo questionado por sua atuação danosa ao meio ambiente (ao menos frente à população mais diretamente atingida).<sup>56</sup>

#### 4. Considerações finais

Nossa observação de que a experiência da Agenda 21 do Estado do Rio de Janeiro de fato dialogou pouco ou nada com os rumos da intervenção social sobre meio ambiente fluminense não é hoje,

56 Conforme assinalamos na nota 46, a Petrobras protagonizou uma série de acidentes ambientais de expressiva repercussão na mídia. Assim, evidentemente, o alcance da Agenda 21-Paquetá é quase insignificante no quadro nacional de questionamento de sua imagem pública enquanto empresa “ecologicamente responsável”. Por isso, sugerimos que a empresa revigorou-se apenas em relação ao “público” específico de Paquetá.

definitivamente, uma visão isolada. Pelo contrário, este fato foi tema de diversos debates por ocasião da Segunda Conferência Estadual da Agenda 21, realizada nos dias 8 e 9 de novembro de 2001. Reclamou-se de que a Agenda de Niterói estava “engavetada”. Perguntou-se quando a Agenda de Araruama deixaria de ser um espaço meramente discursivo para ser “efetivamente implementada”. Outros levantaram a necessidade de que as Agendas tivessem, de fato, dotações orçamentárias para que se concretizassem. Fez-se também apelo para que o envolvimento do poder público fosse mais abrangente do que o restrito envolvimento do “terceiro escalão”.

Mesmo entre os mais importantes gestores do processo Estadual da Agenda, a insatisfação com o descaso do poder público com a consolidação do instrumento da Agenda 21 foi recorrente: um membro do então recém-criado Conselho Consultivo da Agenda 21 Estadual reconhecia que aquele Fórum era uma tentativa de tirar a Agenda Estadual do “limbo”.<sup>57</sup>

Por fim, se por um lado generaliza-se este tipo de crítica; por outro, não há acordo sobre as causas que concorrem para que a Agenda 21 Estadual permaneça desprestigiada no âmbito das políticas públicas. No decorrer deste texto, oferecemos uma hipótese: a de que a própria metodologia consensualista, localista, pontualista (no sentido de compor-se de projetos isolados) e imagética (na medida em que atua mais no plano simbólico, a fim de criar roteiros de intenções) a faz, por um lado, um instrumento pouco relevante na luta contra a concentração de poder sobre os recursos, que determina em última instância os problemas socioambientais; e, por outro, a torna fraca como instrumento de pressão para constranger empre-

57 Falamos aqui em “instrumento” da Agenda 21 porque, no caso da conselheira consultiva, ela não está criticando a metodologia “frouxa” da Agenda, que a impede, na prática, de interferir efetivamente sobre o meio ambiente conforme outros autores. A conselheira acredita na metodologia, mas estava insatisfeita com o longo período que a Agenda Estadual ficou sem atividades.

sas e poder público a converter em “fato” seus compromissos, por mais tímidos que sejam.

A maioria dos palestrantes da Segunda Conferência não questionou o receituário básico da Agenda (mesmo aqueles que agora vêm de forma mais crítica a participação do poder público no processo), considerando ter reafirmado a necessidade de transferência de poder do Estado para outros segmentos, louvou a “revolução dos empresários”<sup>58</sup> e cobrou “maior generosidade por parte da sociedade civil em relação ao governo” para que as críticas não o imobilizem. Adota, portanto, a posição ambígua de reconhecer que há ainda muito a ser feito, mas que não se deve pressionar demais para que se faça.

Antes de finalizarmos, cabe retornar a um tema que discutimos no tópico “Marcos analíticos para uma agenda camaleônica”. De fato, argumentamos que dentre as duas definições concorrentes usualmente atribuídas à Agenda 21 do Estado do Rio de Janeiro, uma representando-a como um “instrumento de planejamento e gestão efetivo” e outra de que a Agenda seria uma peça da esfera pública de discussão, a segunda seria mais apropriada. No entanto, tampouco como espaço discursivo poder-se-ia considerar a Agenda uma experiência exitosa. Colocaremos aqui dois problemas. Em primeiro lugar, a busca do consenso e o otimismo discursivo acabaram impondo limites à discussão de conteúdo.<sup>59</sup> Em segundo, conforme afirmaram alguns por ocasião das conferências da Agenda, ela não conseguiu se consagrar publicamente. Portanto, se ela não é planejamento do território, também não conseguiu repercutir como um espaço comunicacional relevante.

58 “A maior revolução da Rio-92 para cá foi a dos empresários. Estes reconheceram que o meio ambiente já é o terceiro negócio no mundo.” Palestra proferida por Aspásia Camargo, do Conselho Consultivo da Agenda Estadual do Rio de Janeiro.

59 Também cabe lembrar que o poder público tem uma boa margem para cálculo político. São as prefeituras que recrutam, em geral, a sociedade civil “adequada” para ir aos fóruns e cursos da Agenda.

Dizer que a Agenda 21 Rio tenha servido nos casos observados única e exclusivamente como instrumento de marketing ambiental para o poder público e para a iniciativa privada seria, provavelmente, uma injustiça para com um trabalho que é efetivamente difuso, abrangente, mobilizador de setores muito diversos, possuindo perspectivas e atuações muito heterogêneas. Mas mesmo ante tal diversidade, tem-se apontado, em seus contornos institucionais (grupos de trabalho, workshops etc.) e em seus discursos veiculados em diversas instâncias (como palestras, boletins impressos), para uma forma bem determinada de planejamento, e eis aí a sua maior inovação: não se trata do planejamento da ação sobre o meio ambiente, mas sim do planejamento de uma nova subjetividade a ser imputada sobre os agentes envolvidos, nos quais se busca instigar uma lógica de atuação não-conflitiva, neutralizando a diversidade de perspectivas e possibilidades. Neste território subjetivo, tem prevalecido a concepção de que as forças do mercado devam ser o motor do desenvolvimento econômico, e a racionalidade econômica, o paradigma do planejamento territorial, elementos sinérgicos aos propósitos de uma pretensa autocompreensão unitária das “comunidades locais”.

## Bibliografia

- ACSELRAD, H. Modelos de desarrollo, territorio y ciudadanía, *Gestión y Ambiente*, n. 4, jul. 2000, Medellín, p.21-34.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil, democracia e governabilidade. In: Rattner, H (org.). *Brasil, no limiar do século XXI*. São Paulo: EDUSP, 2000a. p. 85-95.
- ACSELRAD, H., MELLO, C. *Trabalho industrial e poluição ambiental no Rio de Janeiro – cenas de um desastre anunciado*. Rio de Janeiro: Ibase-CUT-IPPUR/UFRJ, 2000, 62p. (v. 2, Série Sindicalismo e Justiça Ambiental)
- ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E., *A cidade do pensamento único - desmanchando consensos*. Ed. Vozes, Petrópolis, 2000.
- ASHER, F. Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce, *Cadernos IPPUR*, ano VIII, n.1, abr. 1994.
- ASSIS, Julia B. Inovações institucionais no planejamento ambiental – o caso da Agenda 21 do morro do Preventório – Niterói, Jornada de Iniciação Científica do CCJE/UFRJ, mar. 2002.
- AUSTIN, J. *How to do things with words*. Oxford: Oxford University Press, 1986 [1957].
- BENKO, G. Les Chemins du developpement regional: du global au local, *Futur Antérieur*, n. 29, L'Harmattan, 1995, p.163-189.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A. (orgs.). *Les Régions qui Gagnent*. Paris: PUF, 1992
- BOLTANSKI, L. & CHIAPELLO, E. *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris: Galimard, 1999.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- \_\_\_\_\_. Décrire et précrire. Note sur les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 38, maio 1981.
- \_\_\_\_\_. *Propos sur le champ politique*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C. & Grau, N. C. (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

BURCHELL, G.; GORDON, C. & MILLER, P. (eds.). *The Foucault Effect. Studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

CHARTIER, R. *A História Cultural: entre práticas e representações*. Rio de Janeiro/Lisboa: Bertrand Brasil/Difel, 1990.

COMPANS, R. *A emergência do empreendedorismo público urbano na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2001, 227 p. (tese de doutorado)

COX, Kevin. Classes, localisation et territoire. In: Lévy, Jacques (dir.). *Géographies du Politique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991.

CRESPO, S. Educação e sustentabilidade na Agenda 21: o papel da educação ambiental no programa da globalização, *Cadernos do IV Fórum de Educação Ambiental/I Encontro da Rede Brasileira de Educação Ambiental*, org. Associação Projeto Roda Viva, Instituto Ecoar para a Cidadania, INESC, Rio de Janeiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento sustentável: as ONGs devem se engajar na elaboração das agendas 21 locais, *Revista Proposta*, ano 27, n. 77, jun.-ago. 1998,

\_\_\_\_\_. Sustentabilidade e Agenda 21 local, *Políticas Ambientais*, ano 8, n. 23, maio 2000.

CRUSH, J. *Power of Development*. Londres e Nova York: Routledge, 1999.

DINIZ, E. & AZEVEDO, S. (orgs.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: UnB- ENAP, 1997.

DREYFUS, H. L. & RABINOW, P. *Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

FERGUSON, J. *The Anti-Politics Machine. "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis e Londres: University of Minnesota Press, 1994.

FIORI, J. L. 1995. A governabilidade democrática na Nova Ordem Econômica, *Novos Estudos do CEBRAP*, n. 43, nov. 1995, p.157-172.

FISCHER, W. F. 1997. Doing Good? The politics and antipolitics of NGO practices. *Annual Review of Anthropology*, n. 26, p. 439-464.

FOUCAULT, M. Sobre a Arqueologia das Ciências: resposta ao círculo epistemológico. In: *Estruturalismo e teoria da linguagem*. Petrópolis: Vozes, 1971.

\_\_\_\_\_. *História da loucura na Idade Clássica*. São Paulo, Perspectiva, 1978.

\_\_\_\_\_. *A microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau/Puc, 1996.

\_\_\_\_\_. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

FRANCO, A. Ação Local: uma nova opção de participação ético-política, *Educação a distância*, INED/CEAD-UnB, n. 4, p. 77-80.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável: dez consensos, *Revista Proposta*, ano 27, n. 78, set.-nov. 998,

\_\_\_\_\_. Por que precisamos de DLIS?, *Políticas Ambientais*, ano 8, n. 23, maio 2000.

FREEMAN, C., LITTLEWOOD, S., WHITNEY, D. Local government and emerging models of participation in the local agenda 21 process, *Journal of Environmental Planning and Management*, 39 (1), 1996, p. 65-78.

GARNIER, J. P. *Le Nouvel Ordre Local – Gouverner la Violence*. Paris: L'Harmattan, 1999.

GUATTARI, Felix. *As três ecologias*. Campinas: Papirus, 1990.

HAMEL, Pierre. Développement local: une nouvelle culture politique. In: Lévy, Jacques (dir.). *Géographies du Politique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991.

\_\_\_\_\_. Urban Politics in the 1990s: The Difficult Renewal of Local Democracy, *International Political Science Review*, v. 19, n. 2, 1998, p. 173-186.

HARDING et alli. Business, government and business of urban governance, *Urban Studies*, v. 37, n. 5-6, 2000, p. 975-994.

HARVEY, D. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell, 1996.

\_\_\_\_\_. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação na administração urbana no capitalismo tardio, *Espaço e Debates*, São Paulo, v. 16, n. 38, 1996, p. 48-64.

HERZFELD, M. *Cultural Intimacy: Social Poetics in the Nation-State*. Nova York, Londres: Routledge, 1996.

HORDIJK, M., A dream of green and water: community based formulation of a local agenda 21 in peri-urban Lima, *Environment and Urbanization*, v. 11, n. 2, out. 1999, p.11-29.

JESSOP, B. The Rise of Governance and the Risks of Failure: the case of economic development, *International Social Science Journal*, n.155, mar.1998, p. 29-45.

KIELY, R. Neoliberalism revised? A critical account of World Bank concepts of good governance and market friendly intervention, *Capital & Class*, 1998, p. 63-88.

KLEIN, Juan-Luis. Les limites de la régulation: crise de l'Etat-nation et gestion du local. In: Lévy, Jacques (dir.). *Géographies du Politique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991.

KRANZ, P. *Pequeno guia da Agenda 21 local*. Rio de Janeiro: Hipocampo, 1999.

LEFTWICH, A. Governance, the State and the Politics of Development, *Development and Change*, v. 25, 1994, p. 363-386.

LEITE LOPES, J. S. A ambientalização dos conflitos em Volta Redonda. In: Acsehrad, H. (org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 217-244.

LIPIETZ, A. Le National et le regional: quelle autonomie face à la crise capitaliste mondiale?. In: Benko, G. *La Dynamique Spatiale de l'Économie Contemporaine*. Colômbia: Ed. De l'Espace Européen, 1990.

LOUREIRO, C. F. B., LOPES, J. R., VON der WEID, N. Parceria, compromisso e risco, *Democracia Viva*, n. 9, nov; 2000/fev.2001, p. 58-63.

\_\_\_\_\_. Limites e possibilidades para a Agenda 21, *Políticas Ambientais*, n. 24, ano 8, ago./nov. 2000, p. 8-11.

MANSUR, M. Ambientalismo Institucional – a Agenda 21 de Angra dos Reis, Jornada de Iniciação Científica do CCJE/UFRJ, mar. 2002.

MARICATO, E. Brasil 2000: qual planejamento urbano?, *Cadernos IPPUR*, v. XI, números 1- 2, jan.-dez 1997.

MAYER, M. Post-fordist City Politics. In: Amin, A. (ed.). *Post-fordism: a reader*. Oxford: Blackwell, 1997, p. 23-48.

MAUSS, M. La Prière et les rites oraux. In: *Oeuvres I. Les fonctions sociales du sacré*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1985.

MELLO, M. A. Governabilidade no Brasil: caminhos percorridos e a percorrer, Seminário Governabilidade e Pobreza. Rio de Janeiro: Fundação Ford/CLACSO, 1994, 16 p. mimeo.

MIRANDA, N. Mobilização Social: Recurso Estratégico para a Agenda 21. In: *AGENDA 21 – Programa de capacitação intensiva para gestores municipais e líderes de organizações sociais do Estado do Rio de Janeiro*. Módulo 4: Os instrumentos sociais da gestão. s.d.

OFFE, C. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Ed. Sistema, Madri, 1998.

OLIVEIRA, F. & PAOLI, M. C. (orgs.). *Os sentidos da democracia – políticas do dissenso e hegemonia global*. Rio de Janeiro/Petrópolis: Vozes/FAPESP, 1999.

PEREIRA, A. R. Agenda 21 local e a esfera política – o caso de Paquetá. Jornada de Iniciação Científica do CCJE/UFRJ, 2000, 11 p.

PRÉVOST, G. Nouvelle Citoyenneté” ou dépolitisation du citoyen?, *L'Homme et la Société*, n.121-122, jul.-dez.1996, p. 59-78.

RACO, M. Assessing community participation in local economic development – lessons for the new urban policy, *Political Geography*, n. 19, 2000, p. 573-599.

RANCIÈRE, J. O dissenso. In: *A crise da razão*. São Paulo: Funarte/Cia das Letras, 1996, p.367-382.

\_\_\_\_\_. *O desentendimento – política e filosofia*. São Paulo, Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. A história em pedaços, *Folha de S. Paulo*, 11/11/2001, Caderno Mais, p. 3.

RHODES, R. The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, v. XLIV, 1996, p. 652-667.

ROBERTS, I. Leicester environment city: learning how to make local agenda 21, partnership and participation deliver, *Environment and Urbanization*, v. 12, n. 2, out. 2000, p. 9-26.

SANTOS, B.S. O Social e o Político na Transição Pós-moderna. In: Santos, B. S. *Pela mão de Alice*. Porto: Ed. Afrontamento, 1994, p. 69-101.

SELMAN, P. Local agenda 21: substance or spin, *Journal of Environmental Planning and Management*, 41 (5), 1998, p. 533-553.

SWYNGEDOUW, Erik Authoritarian governance, power and the politics of rescaling, *Society and Space*, v. 18, n. 1, fev. 2000.

VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?, *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*, Rio de Janeiro, 2001, p. 140-151.

\_\_\_\_\_. Águas para a Vida, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4/4/2000.

VANIER, Martin. Quel pouvoir économique pour les pouvoirs territoriaux? *La pensée*, n. 314, abr.-maio-jun. 1998.

VELÁSQUEZ B. L. S. Agenda 21: a form of joint environmental management in Manizales, Colômbia, *Environment and Urbanization*, v. 10, n. 2, out. 1998, p. 36, 30.

WORLD BANK. *Governance and Development*, Washington, 1992, p. 1-61.

#### Documentos

• *AGENDA 21. Programa de capacitação intensiva para gestores municipais e líderes de organizações sociais do Estado do Rio de Janeiro*. Módulo 4: Os instrumentos sociais da gestão.

• *AGENDA 21 – o caso do Brasil: perguntas e respostas*. Brasília: MMA, 1998. 40 p.

• *AGENDA 21 BRASILEIRA – Bases para discussão*. Brasília MMA/PNUD, 2000.

• *AGENDA 21 de Florianópolis – Planejamento sustentável e participativo: normas e diretrizes*. FLORAM, s.d.

*Boletim do Grupo Executivo da Agenda 21 Rio de Janeiro*, n. 1.

• COMISSÃO PRÓ-AGENDA 21, n. 2, encarte especial.

• COMISSÃO PRÓ-AGENDA 21. *21 perguntas e respostas para você saber mais sobre a AGENDA 21 LOCAL*. Comissão pró-Agenda 21 – Rio de Janeiro, s.d.

• Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992: Rio de Janeiro): de acordo com a Resolução n. 44/228 da Assembleia Geral do ONU de 22/12/89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas ao meio ambiente e desenvolvimento. *AGENDA 21*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

• FÓRUM 21. Rio de Janeiro, *Anais das Cinco Conferências de Implantação do Fórum 21*, out.-nov. 1998, 50 p.

• Fórum de Educação Ambiental/Encontro da Rede Brasileira de Educação Ambiental (1997: Rio de Janeiro). *Cadernos do IV Fórum de Educação Ambiental/I Encontro da Rede Brasileira de Educação Ambiental*, org. Associação Projeto Roda Viva, Instituto Ecoar para a Cidadania, INESC, Rio de Janeiro, 1997.

• *Gestão dos recursos naturais: subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira*. Brasília: MMA; IBAMA, Consórcio TC/BR/FUNATURA, 2000.

• Manual de Planejamento Participativo. Subprojeto 3: Capacitando os atores. Prefeitura do Rio – Secretaria de Meio Ambiente.

• *Redução das desigualdades sociais. Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira*. Brasília: MMA, IBAMA, Consórcio Parceria 21. 2000.