

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

das Neves Bezerra, Gustavo  
CONSENSUALISMO E LOCALISMO NA COMPETIÇÃO INTERTERRITORIAL. A  
EXPERIÊNCIA DA AGENDA 21 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 7, núm. 1, mayo, 2005, pp. 91-109

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional  
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951699005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

# CONSENSUALISMO E LOCALISMO NA COMPETIÇÃO INTERTERRITORIAL

## A EXPERIÊNCIA DA AGENDA 21 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

GUSTAVO DAS NEVES BEZERRA

**R E S U M O** *As Agendas 21 locais, propugnadas pelos compromissos assinados na Rio-92, apresentam-se na arena pública como dinâmicas de articulação social destinadas a associar políticas públicas de ordenamento territorial a dinâmicas participativas e preocupação com o meio ambiente. O presente artigo discute as implicações dos formatos institucionais e dinâmicas organizativas das Agendas 21 municipais desenvolvidas 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 do território. A questão 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.*

**P A L A V R A S - C H A V E** *Planejamento ambiental; localismo; Agenda 21.*

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, muitos municípios iniciaram a experiência de implantação de Agendas locais, partindo, com freqüência, de um conjunto de preceitos e metodologias difundidos pelo Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI), 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 mediante Fóruns, Conselhos e outros formatos *participativos* e de formação de *consenso*, procurando promover a interação de diferentes segmentos sociais em torno do que se mostra entender por princípios da sustentabilidade.

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 no tratamento das preocupações 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 artigo pretende discutir as implicações dos formatos institucionais e dinâmicas organizativas da Agenda 21 local, desenvolvida no Estado do Rio de Janeiro pa-

<sup>1</sup> Cf. Roberts (2000, p.21), Hordijk (1999, p.15), Velásquez (1998, p.30), Freeman et al. (1996, p.71-3) e Selman (1998, p.536-7).

ra a distribuição de legitimidade, autoridade e poder sobre os processos de decisão que apresentam 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. 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.

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. A pesquisa que deu origem a este texto foi realizada por meio de entrevistas com atores relevantes, leitura de documentos e observação de algumas reuniões de implementação da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro.

## **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 5.5.1999, com base na Lei n.2.787/97 aprovada pela Assembleia 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, essa 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 deles seria trabalhado e resultaria, então, no primeiro Programa Estadual da Agenda 21 Rio de Janeiro (L. Souto in Boletim, n.1, p.1).

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 quinhentas pessoas, entre empresários, representantes de universidade e centros de pesquisa, ONGs, e o que foi iden-

**2** Adotamos aqui o mesmo recurso que Leite Lopes (2004, p.217): usamos 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.

tificado como “cidadãos comuns”, além de quarenta prefeitos municipais do Estado. Ne-la organizaram-se três grupos de trabalho (GT) expressivos das principais preocupações e objetivos da Comissão estadual: 1) suporte financeiro e recursos, 2) mobilização e informação e 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>3</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 nesse 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. Esse caráter não-obrigatório da Agenda já evidenciava uma importante diferenciação com relação a outros instrumentos de ordenamento territorial consagrados, como o Plano Diretor, obrigatório em cidades com mais de vinte mil habitantes.

As conferências de divulgação da Agenda, tais como a I 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, mediante a exposição de alguns conceitos e princípios considerados portadores da “sustentabilidade”.<sup>4</sup> Um aspecto fundamental seria, ainda, 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 de a sociedade civil construir uma relação de parceira com esse ator, utilizando-se do raciocínio de que é ele o “maior responsável pelo desenvolvimento”<sup>5</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>6</sup> em contraposição à concepção de tradicionais instrumentos de ordenamento territorial, em que a atuação desses deveria ser regulada pelos dispositivos de planejamento governamental.<sup>7</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 esses também exemplos amplamente utilizados para sensibilizar outros municípios. É significativo que essas 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 dessa contigüidade entre a preexistência de conflitos socioambientais históricos e o desenvolvimento de Agendas municipais, esforço que pode contribuir para uma melhor compreensão da na-

**3** 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.

**4** A estratégia para convençer 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.

**5** Cf. Exposição de Aspásia Camargo, na ocasião, chefe da assessoria técnica da secretaria-geral da Presidência da República, na Conferência Regional Sul-Fluminense da Agendas 21.

**6** Essa 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 esses setores.

**7** Segundo Maricato (1997, p.114-5), 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 esse último a primazia sobre os setores privados no papel de estruturar o território.

tureza e da dinâmica que assumiram as Agendas 21 no Estado do Rio de Janeiro, seja nos diversos níveis locais (nos municípios) seja em sua costura mais abrangente, no 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” (L. Souto in Boletim, n.3, p.1): não foram apresentadas, ao final da data marcada, dezembro de 2000, “as cestas de 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 essa causa tem alguma relação com o modo como a Agenda foi situada no contexto das políticas governamentais estaduais e municipais, modo esse que, segundo nossa hipótese, encontra-se condicionado pela própria natureza do entendimento que se tem do instrumento, o que nos esforçaremos a determinar a seguir.

### **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>8</sup> representando também uma instância governativa exemplar para o redesenho da esfera estatal, dadas as suas características tidas como “descentralizantes”. Nessa perspectiva, ficam claras as pretensões de seus promotores de virem a influenciar concretamente o rumo das políticas públicas de ordenamento ambiental no território fluminense.

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

Na prática, entretanto, observaremos que o instrumento foi sendo encaminhado de uma forma mais próxima a essa segunda concepção, como uma espécie de dispositivo promotor de uma dinâmica discursiva voltada principalmente para a disseminação social de certos valores, tidos como “eticamente mais elevados” (L. Souto in Boletim, n.2, p.1) 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. Essa 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.

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

A duplicitade das definições e, ao mesmo tempo, a prevalência de uma concepção mais dialógica do que governativa da Agenda 21 chegaram 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 visava instituir a Agenda 21 na capital fluminense indicava, logo em seu artigo 1º, que o programa tinha a finalidade de “normatizar, facilitar e integrar as ações necessárias ao planejamento sócio-econômico-ambiental participativo” (Comissão Pró-Agenda 21, n.2) 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 “formulação de políticas públicas voltadas para a implementação do desenvolvimento sustentável...”.

A quem busca compreender esse 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 à sua natureza e finalidade.

Nossa hipótese é de que o desenvolvimento da Agenda 21 Rio, como um instrumento de gestão com feições que chamamos de “camaleônicas”, pode ser mais bem compreendido e qualificado somente a partir da consideração dos contornos mais gerais que o planejamento territorial e as práticas governativas vêm hoje assumindo em escala global. Nossa estudo de caso mostra-se-á uma expressão a mais desse conjunto de práticas de gestão que gradativamente vêm se disseminando no mundo, acompanhando os movimentos de internacionalização intensificada dos fluxos econômicos, financeiros e discursivos. Ressalte-se, entretanto, que tais movimentos internacionalizantes encontraram aqui terreno fértil, por certo, em razão das 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, deter-nos-emos menos detalhadamente na descrição do terceiro, mais “tradicional” e referido especificamente à maneira brasileira de planejar, e por isso também mais familiar ao estudo do planejamento territorial. Já os dois itens primeiros, “dinâmicos”, que exprimem respostas imediatas a questões colocadas contemporaneamente, serão objeto de mais detalhadas ponderações.

Feitas essas considerações introdutórias, podemos caracterizar individualmente esses três panoramas que induzem o percurso das experiências da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro.

#### 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 se somam 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 nesses planos são as suas intenções, o sentimento genérico que provocam, atingindo subjetividades, desencadeando

**9** 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 ativo da reestruturação produtiva, do modo de acumulação fordista para o modo de acumulação flexível.

**10** Houston, Dallas e Denver teriam "atulado" no excesso de capitais atraídos. O autor chama a atenção para as crises de superacumulação como tendências do capitalismo.

**11** Um exemplo de planejamento territorial conformado nos marcos que estamos indicando está presente nos Eixos Nacionais de Articulação e Desenvolvimento dos PPA (Planos Pluriánuais de Investimentos), Brasil em Ação e Avança Brasil: "O discurso governamental preten-de 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' ... 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 otimizar a mobilização de recursos para o planejamento governamental'" (cf. BNDES – Eixos de Integração, Marco Inicial, 1998 apud Acselrad, s. d., p.72).

processos em que a dimensão simbólica é acionada para construir o "bom clima de negócio" (cf. Harvey, 1996, p.50).<sup>9</sup>

A pretensão de trazer à sociedade uma visão diferente dos atores do mercado, à qual fizemos alusão no histórico da experiência da agenda fluminense, também é um componente fundamental desse novo planejamento. A diferença do planejamento que se consagrou no mundo pós-guerra, em que se planejava para corrigir os efeitos do mercado, busca-se agora creditar à iniciativa econômica privada uma significativa parcela de responsabilidade na solução dos problemas urbanos, regionais e ambientais (conforme indica o Relatório Brundtland, que consagrou a noção de "desenvolvimento sustentável").

Ao analisar os novos contornos da "governamentalidade" urbana, David Harvey caracteriza três aspectos básicos desse 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 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 (cf. Harvey, 1996, p.59).<sup>10</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 (exemplo: centros comerciais, centros culturais, centros de entretenimento, escritórios etc.).

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

Maricato (1997, p.123), por sua vez, 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".

Esses novos contornos do planejamento que, segundo Harvey, estariam adquirindo características empresariais colonizam todo o espectro de sua "governamentalidade" territorial (como o planejamento urbano e o planejamento regional,<sup>11</sup> por exemplo), também não ficando de fora, portanto, o ordenamento ambiental. Entretanto, mais do que sofrer um mero efeito extensivo desse planejamento contemporâneo, a tutela sobre o meio ambiente tem se apresentado como um dos componentes mais fundamentais a delineá-lo: um território que tenha a sua imagem associada a um meio ambiente "saudável" dá um passo à frente na competição com outras regiões também dependentes da entrada de capitais externos. Portanto, os planos de ordenamento territorial deverão, nessa conjun-

tura, apresentar sempre algum tipo de retórica ambientalista como estratégia de obtenção de legitimidade.

É nesse contexto do planejamento que irrompem as Agendas 21 em todo o mundo, em âmbito global, nacional e local, já influenciadas por esse 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 esses 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”.

#### A AGENDA ESTADUAL E A NOVA DIMENSÃO 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 do obscurecimento das formas do agir democrático”, formas tornadas redutíveis “ao jogo das composições de energias e interesses sociais” (Rancière, 1996, p.104-5). Tal dinâmica vai constituindo também seus contornos institucionais. As Agendas 21, tal como propugnadas por suas principais fontes promotoras, parecem contribuir para esse desenvolvimento, ao 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 como 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”. Essa 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 (1996, p.109):

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 “aumentamento” 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.

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, tornado “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

**12** Rancière põe a expansão da esfera do direito ao lado da expansão da esfera mercantil como um componente que vem a constranger 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.

da vontade comum é substituído pelo da falta de vontade autônoma na política.<sup>12</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 desse disciplinamento dos atores se encontra na disseminação das tecnologias de tratamento do litígio.

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

Ao indicarmos esses 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 explicar-se-ia pela sedução exercida por um projeto em que a discursividade ambientalista justifica intenções ecológicas consensuais, que, entretanto, tendem a não arranhar de fato os contornos da política ambiental do dado território, como veremos mais adiante, na próxima seção do presente trabalho.

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 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 nesse 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 antes (inovações no planejamento territorial e redefinição simbólica da política), é importante ter em mente que esses 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 capturar os almejados recursos externos), e, por sua vez, o “empresariamento” da gestão do território é a própria expressão da pós-democracia em sua dinâmica de buscar legitimização 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 (1994, p.88), quando identifica que a efetiva estruturação planejada do território é escamoteada pelo discurso da parceria: “nossa cidade será o que os cidadãos e parceiros privados fizerem dela, afirmam os prefeitos” citados por Asher (*ibidem*).

## 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 desse contraditório fenômeno, sobre o qual nos debruçaremos na próxima seção: por um lado, a divulgação da Agenda 21 como um espaço privilegiado para a participação social nas deliberações de políticas ambientais e, por outro, a efetiva desconsideração dessa dinâmica participativa na experiência prática. As experiências de Agenda 21 no Estado parecem tanto seguir as 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 ser mais executados. Afirma Maricato (1997, p.119): “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”. Hoje, no momento em que os instrumentos de ordenamento urbano são pressionados a incorporar mais visivelmente uma questão ambiental, pela cobrança social e de agências multilaterais nesse sentido, a Agenda 21 Rio vem se afigurando como uma versão de plano-discurso destinada a satisfazer às inquietações específicas desse particular público ambientalista.

## 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>13</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 (esse nem 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 doze 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>14</sup> Também tem sido comum o fato que as experiências de Agenda 21 se esvaziem em períodos eleitorais, tanto no nível dos municípios como no nível da própria Comissão Executiva Estadual.<sup>15</sup> As Secretarias 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>16</sup>

**13** Cf. Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Declaração de lançamento. Porto Alegre, 2002.

**14** 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.

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

**16** ver o histórico no início do presente texto.

Um caso exemplar de dissociação entre a Agenda 21 e os rumos da intervenção no território estadual é o da instalação da Peugeot-Citroën 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>17</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>18</sup> e divulgou 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, treze anos de isenções fiscais (*Jornal do Brasil*, 1.2.2000), além da duplicação da rodovia que dá acesso à fábrica.

**17** “Terá sido a instalação da Peugeot-Citroën 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..., n.1, p.1). Lúcia Souto reafirmou esse questionamento na I Conferência Sul-Fluminense da Agenda 21.

**18** “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).

Por esse aspecto de “intervenção-espetáculo”, a Agenda 21 do Estado do Rio de Janeiro, assim como as diversas agendas municipais que compõem o seu mosaico sugerem 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 como localidades ambientalmente corretas, sendo essa 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 interlocal 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. (Comissão Pró-Agenda 21, encarte especial)

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 a inibir qualquer dos efeitos questionados. Assim, pode-se supor que os recursos externos que a Agenda venha a atrair alimentem exatamente as mesmas atividades econômicas que engendram os problemas ambientais com que o Estado do Rio deparou na história recente.

Na tentativa de ressignificar os territórios como “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>19</sup> a disseminação de tecnologias de formação de consensos,

**19** Alguns ocorreram a partir das agendas locais, como de Angra dos Reis e do Morro do Preventório em Niterói.

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. Tais 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.

De modo sintomático, é justamente nas localidades de ocorrência dos conflitos socioambientais de maior envergadura no Estado do Rio 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 Cia. Siderúrgica Nacional, que abriga uma atividade sindical de considerável repercussão em toda a cidade, e 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.

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, parece nem sequer existir. Mais ainda, fazer que todos desviam a atenção do complexo industrial e seus impactos sobre o ambiente da cidade parece ser um desafio para o município, que busca desfazer a sua imagem de detentor de um meio ambiente altamente degradado. A esse 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 I 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 dessas 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.

Nesse mesmo sentido de ressignificação simbólica da cidade, apresenta-se o caso do próprio logotipo da Agenda 21 Volta Redonda: nesse, 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-espaco, a cidade território, dos cidadãos querendo repensar Volta Redonda de uma maneira inovadora, com uma nova metodologia”.<sup>20</sup>

Detenhamo-nos agora na experiência de Agenda 21 local na cidade de Angra dos Reis. A Agenda 21 nesse município, institucionalizada definitivamente em 2000, frustrou as expectativas de dois grupos que acabaram se diferenciando ao longo do processo: por

**20** Comentário da presidente da comissão executiva estadual em sua explanação na conferência.

um lado, os operadores da Agenda e a empresa gestora do complexo eletro-atômico ali instalado; por outro, as organizações ambientalistas locais.

Em princípio, esses ambientalistas enxergavam no instrumento a continuidade de uma dinâmica de planejamento participativo, que havia se desenvolvido em Angra desde o final da década de 1980.<sup>21</sup> O choque entre esse 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 dessas mesmas relações fez 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 entidade SAPÊ (Sociedade Angrense de Proteção Ecológica),<sup>22</sup> constituiu-se na Agenda um grupo de trabalho voltado para discutir questões relativas às usinas atômicas presentes na região.<sup>23</sup>

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 essas 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 óptica desse ator: não tratar a usina como um problema, como fonte de litígio, como algo cuja legitimidade procedural 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. (Mansur, 2002)

A própria retirada da Eletronuclear, no entanto, 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 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 por intermédio 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.

**21** Os exemplos mais marcantes seriam o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (CMUMA) e o Orçamento Participativo (cf. Mansur, 2002, p.2).

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

**23** 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. Mansur, 2002, p.5).

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 (*ibidem*, p.8).

Cabe perguntar, não obstante, 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 esses tenham sentido, intuitivamente, que a evidenciação de um profundo 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 “malogrado” 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. Esses 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 essa hipótese. Também identificam que a fonte de “xiitismo” provém da sociedade civil, mostrando, portanto, como essa 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. Isso posto, uma pergunta crucial fica por ser feita: naquele contexto, devia a sociedade rebaixar as suas pretensões de intervir nos rumos da intervenção ambiental em nome do consenso, em nome do projeto “possível”? Essa pergunta não se dirige, é claro, apenas à experiência particular de Angra, conquanto 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 deles, fim para o qual a metodologia das Agendas 21 locais procura contribuir.

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 local no Morro do Preventório foi idealizado em 1997, com o fim de concorrer a um financiamento do ICLEI, 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 Secreta-

**24** Entrevista com o coordenador do projeto Preventório.

**25** Cf. Resposta da Prefeitura de Niterói ao questionário da Evaluación del Proceso de AL21 – Proyecto Donaciones de Incentivos, ICLEI, Mayo 2000 (doravante referido como Projeto, Mayo 2000).

ria de Meio Ambiente era responsável pela captação de recursos, pela organização do grupo de parceiros e pela co-gestão dos recursos.<sup>24</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 Agenda 21 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>25</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 teve-se muita dificuldade com relação à participação dos sócios em atividades que não eram executadas por eles: faltava visão sistêmica do projeto” (Projeto, Mayo 2000). 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 questões políticas comunitárias interferem no grupo” (ibidem).

Houve também muita dificuldade inicial para mobilizar a comunidade, porque o projeto tinha como principal interlocutor social a AMAPREV (Associação de Moradores), que efetivamente representava apenas uma parcela minoritária da comunidade, aliado a isto, a população estava muito desconfiada das reais intenções do projeto. (ibidem)

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” (ibidem).

Na avaliação interna da prefeitura, a dificuldade de manter um grupo coeso de parceiros foi visível. Essa 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 CLIN (Companhia da Limpeza Urbana de Niterói), cuja ausência comprometeu a realização da componente resíduos sólidos. (Brandão, 2001, p.65)

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 se encontrava 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 e deveria ser seguido.

Prosseguindo com a análise de experiências de Agendas 21 locais, a de maior visibilidade na capital fluminense foi a do fórum da ilha de Paquetá, bairro insular da cidade. Pela sua problemática específica, cabe aqui uma exposição mais cronológica da experiência. O estabelecimento do fórum de Paquetá foi deliberado pela Agenda 21 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, por sua visibilidade e suas características “eco-históricas” (dado que a ilha possui áreas de preservação e monumentos significativos (Pereira, 2000, p.3). 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 socio-ambientais via o instrumental da Agenda 21, com sua metodologia e seu aparato discursivo. Prefeitura, população residente local, Petrobras (empresa responsável pelo acidente)<sup>26</sup> e uma ONG contratada pela Petrobras para intermediar a sua relação com os atingidos pelo derramamento, visando recuperar a sua imagem pública, protagonizaram uma sequência 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 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>27</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.

Esse plano, proposto pela ONG contratada pela Petrobras, visava, segundo seus promotores, resgatar a auto-estima da população. Os moradores, em princípio, viam com desconfiança a presença da ONG, mas, de forma abrangente, aderiram ao esforço de recuperação imagética da ilha.<sup>28</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 esse cenário, evidencia inúmeros aspectos pertinentes à 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 (Pereira, 2000, p.4).<sup>29</sup> Representantes da ONG alegaram que se retiravam da Agenda 21 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 reivindicações por partilhas de poder, qualificando-a de “autocrática e tecnocrática” (Loureiro et al., 2000, p.10; 2000/2001, p.62, nota 2). Indicou também a busca pelo consenso como uma significativa fonte de prejuízo político, nas

**26** 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 esse 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 1980 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”, visando descomrometer claramente a Petrobras com as demandas coletivas elaboradas intra-empresa e em seu entorno territorial (Ibase-CUT-IPUR, n.2, p.16, 23, 29 e 34). Tais fenômenos, no entanto, não são particulares à Petrobras. A conjuntura mais ampla em que a empresa está imersa pode ser assim 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 das instituições públicas estarem atuando na regulação e fiscalização ambiental” (ibidem, 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 desmantelar seus departamentos de meio ambiente (cf. Vainer, 2000).

**27** Note-se que a experiência de Agenda 21 em Paquetá pré-acidente contou com uma das únicas iniciativas 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, acabam 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) e não para a efetiva intervenção sobre as formas de apropriação social do meio ambiente, o que contrasta com os documentos que formulam a Agenda como um instrumento efetivo de política pública.

**28** 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 (cf. Pereira, 2000, p.9).

**29** Note-se que a população se mobiliza apenas contra a prefeitura. A Petrobras, a contratante que efetivamente rompera o contrato, não é questionada.

**30** 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 ante o acidente: contingentes expressivos de Paquetá tanto tiveram suas atividades econômicas invia-

Agendas 21, para os grupos menos prestigiados, identificando que essa prática "pode resultar contrariamente no escamoteamento dos conflitos" (Loureiro et al., 2000, p.3).

Mas o que de mais significativo escapou à ONG em seu processo de análise da 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>30</sup> que continuam vulneráveis a essas ocorrências, como já comentado aqui.

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 (Loureiro et al., 2000/2001, p.59) destinado a promover a "sustentabilidade" da ilha. No entanto, o que a ONG entendia por esses termos era essencialmente o compromisso da empresa com a revitalização econômica da ilha, desconsiderando a discussão sobre novas formas de controle sobre as atividades da Petrobras na Baía que pudessem ser exercidas pelos atingidos pelo derramamento. Isso findou por alimentar uma despolitização do embate "empresa *versus* residentes da ilha". Quando se retirou do processo, a ONG criticou seu ex-contratante pelo fato de a empresa ter sido "submissa" à prefeitura (*ibidem*, p.62) (quando rompeu o contrato com a ONG), não se referindo à necessidade de promover, sobre a empresa, novas formas de controle social dos riscos associados ao seu processo de produção.

O que se alterou nas relações entre empresa e ilha foi a abertura de canais para que esses 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 que sonegam 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" (Acselrad & Melo, 2000, p.61). 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 tão claro. A empresa saiu do episódio praticamente sem reprovações públicas, sendo essas direcionadas apenas à prefeitura.

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 esse 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, ao que se assistiu no transcurso da Agenda 21-Paquetá confirma diversas hipóteses observadas em outras experiências da Agenda 21 no Estado do Rio: 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

mento do conflito; e, no caso específico de Paquetá, evidenciando a melhoria da imagem de um ator empresarial que vinha sendo questionado por sua atuação danosa ao meio ambiente (ao menos diante da população mais diretamente atingida).<sup>31</sup>

## 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 o meio ambiente fluminense não é hoje, definitivamente, uma visão isolada. Pelo contrário, esse fato foi tema de diversos debates por ocasião da II 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>32</sup>

Por fim, se, por um lado, generaliza-se esse 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 por projetos isolados) e imagética (no sentido de atuar mais no plano simbólico, visando criar roteiros de intenções) fazem-na, 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, fraca como instrumento de pressão para constranger empresas e poder público a tornar “fato” seus compromissos, por mais tímidos que sejam.

A maioria dos palestrantes da II 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 terem reafirmado a necessidade de transferência de poder do Estado para outros segmentos, louvaram a “revolução dos empresários”<sup>33</sup> e cobraram “maior generosidade por parte da sociedade civil em relação ao governo” para que as críticas não o imobilizem. Adotam, 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 segundo tópico deste artigo. 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 um 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>34</sup> Em segundo lugar, conforme

bilizadas pelo acidente por um tempo significativo, o que não ocorreu com a empresa, quanto tiveram a sua 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 de 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 dele. Esses fatos justificam a nossa identificação de “objetos” do acidente apenas aos moradores do entorno da Baía.

**31** Conforme já assinalamos antes, 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 como empresa. Por isso, sugerimos que a empresa revigorou-se apenas em relação ao “público” específico de Paquetá.

**32** Falamos aqui em “instrumento” da Agenda 21 porque, no caso da conselheira consultiva, ela não está criticando a metodologia “frouxa” da Agenda que a dissocia, 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.

**33** “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.

**34** 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.

afirmaram alguns por ocasião das Conferências da Agenda, ela não conseguiu se consagrar publicamente. Portanto, se, por um lado, ela não fez planejamento do território, por outro, também não conseguiu repercussão como um espaço comunicacional relevante.

Dizer que as experiências de Agenda 21 local no Estado do Rio de Janeiro tenham servido, nos casos observados, exclusivamente como instrumento de *marketing* ambiental para o poder público e para a iniciativa privada seria uma injustiça para com um trabalho que é efetivamente difuso, abrangente, mobilizador de setores 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 etc.) 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 incutida aos agentes envolvidos, nos quais se busca instigar uma lógica de atuação não-conflitiva, neutralizando a diversidade de perspectivas e possibilidades. Nesse 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”.

**Gustavo das Neves Bezer-  
ra** é doutorando do IUPERJ.  
E-mail [gustavonb@yahoo.com.br](mailto:gustavonb@yahoo.com.br)

Artigo recebido em janeiro de 2005 e aceito para publicação em abril de 2005.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H. 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, RJ, s. d., p.72.
- ACSELRAD, H.; MELLO, C. *Trabalho industrial e poluição ambiental no Rio de Janeiro* – cenas de um desastre anunciado, série Sindicalismo e Justiça Ambiental, v.2, Ibase-CUT-IPPUR/UFRJ, RJ, 2000, 62p.
- ASHER. F. Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce. *Cadernos IPPUR*, ano VIII, n.1, abril 1994.
- ASSIS, J. B. *Inovações institucionais no planejamento ambiental* – o caso da Agenda 21 do Morro do Preventório – Niterói, Jornada de Iniciação Científica do CCJE/UFRJ, março 2002.
- BOLETIM do Grupo Executivo da Agenda 21 Rio, n.1.
- BRANDÃO, S. P. Agenda 21 Local: um estudo de caso do Morro da Preventório. Niterói, Rio de Janeiro. Monografia, Curso de Especialização. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.
- COMISSÃO PRÓ-AGENDA 21, n.2, encarte especial.
- FÓRUM 21 – Rio de Janeiro. *Anais das Cinco Conferências de Implantação do Fórum 21*, out.-nov. 1998, RJ, 50p.
- FREEMAN, C. et al. Local government and emerging models of participation in the local agenda 21 process. *Journal of Environmental Planning and Management*, v.39, n.1, p.65-78, 1996.
- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação na administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, São Paulo, v.16, n.38, p.48-64, 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, p.11-29, October 1999.

- LEITE LOPES, J. S. A ambientalização dos conflitos em Volta Redonda. In: ACSEL-RAD, H. (Org.) *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p.217-44.
- LOUREIRO, C. F. B. et al. Limites e possibilidades para a Agenda 21. *Políticas Ambientais*, ano 8, n.24, ago.-nov. 2000.
- \_\_\_\_\_. Parceria, compromisso e risco. *Democracia Viva*, n.9, p.58-63, nov. 2000/fev.2001.
- MANSUR, M. *Ambientalismo institucional – a Agenda 21 de Angra dos Reis*. Jornada de Iniciação Científica do CCJE/UFRJ, março 2002.
- MARICATO, E. Brasil 2000: qual planejamento urbano? *Cadernos IPPUR*, v.XI, n.1-2, jan.-dez. 1997.
- PEREIRA, A. R. *Agenda 21 local e a esfera política – o caso de Paquetá*. Jornada de Iniciação Científica do CCJE/UFRJ, RJ, 2000, 11p.
- RANCIÈRE, J. *O desentendimento – Política e filosofia*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- ROBERTS, I. Leicester environment city: learning how to make local agenda 21, partnership and participation deliver. *Environment and urbanization*, v.12, n.2, p.9-26, october 2000.
- SELMAN, P. Local agenda 21: substance or spin. *Journal of Environmental Planning and Management*, v.41, n.5, p.533-53, 1998.
- VAINER, C. Águas para a Vida. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4.4.2000.
- VELÁSQUEZ B. L. S. Agenda 21: a form of joint environmental management in Manizales, Colômbia. *Environment and Urbanization*, v.10, n.2, p.36, October 1998.

A B S T R A C T *The local Agendas 21, which were proposed by the UN Summit 1992, are showed in the public arena as able to associate environmental public policy with social participation. The present article discusses the implications of the municipal's Agendas 21 shapes and organizational dynamics developed in Rio de Janeiro state on the distribution of legitimacy, authority and power in the decision making process over the environment. The deep concern of the study is to seek how claims for democratization rooted in civil society can be answered through depoliticized measures, politics being replaced by some kind of management that pretend to be consensual about the uses of the environment, although this one presents, in fact, itself different social and cultural features.*

K E Y W O R D S *Environmental planning; localism; Agenda 21.*