



## PARTICIPAÇÃO E AGENDA 21 LOCAL: complexificando os usos do poder local nas políticas públicas

Lídice de Barros Guerreiro<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho apresenta resultados da investigação sobre avanços e limites da participação do terceiro setor na Agenda 21 Local de Itaboraí/RJ. Essa nova institucionalidade efetivou-se para estimular participação de caráter propositivo, não apenas reivindicativo, de socialização da política sob a globalização do capital. A pesquisa situa-se no debate sobre a relação Estado, sociedade civil e mercado, utilizando metodologia que envolveu observação participante, entrevistas e análise documental para mapear implicações da participação setorializada, sua funcionalidade para o 'esverdeamento' do capitalismo e sustentabilidade subordinada ao mercado, marcada por sua incorporação ao programa de relacionamento do Complexo Petroquímico/Petrobras.

**Palavras-chave:** participação; sociedade civil; políticas públicas; Agenda 21.

**Abstract:** This paper presents results of research on advances and limits of the third sector participation in Local Agenda 21 Itaboraí / RJ. This new institutional effected to encourage participation of propositional character, not only demands, socialization of politics under globalization of capital. The research is in the debate about the relationship between the State, civil society and market, using methodology that involved participant observation, interviews and document analysis to map sectorized implications of participation, its functionality to the 'greening' of capitalism and sustainability subject to market, marked by its incorporation into the program's relationship Petrochemical Complex / Petrobras.

**Key-words:** participation; civil society; public policy; Agenda 21

<sup>1</sup> Mestre. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). lidguer@gmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, é possível perceber que novas demandas do sistema econômico mundial, relacionadas à exploração da natureza, reconfiguram novos atores e seus papéis no sistema produtivo. Nesse movimento, novas categorias são construídas ou rearticuladas. Entre elas o conceito de desenvolvimento sustentável, que passa a incorporar as dinâmicas socioculturais na construção de um suposto novo modelo. A ideia de sustentabilidade que permeia essa “nova” visão defende a reorganização da sociedade em torno de valores comuns para a gestão do meio ambiente. As mudanças propostas envolvem também uma reconfiguração das instituições e a criação de novos espaços de interlocução entre Estado e sociedade.

Esse ideário da crise socioambiental desde a década de 1970 criou a possibilidade de um deslocamento de natureza ideológica dos agentes causadores, das responsabilidades e das respostas para a crise. Se ao longo das décadas de 1960 a 1980, tivemos, em vários países, o acirramento das formas coercitivas de Estado, percebemos também um acúmulo de forças por parte de movimentos sociais nas esferas dos direitos, do meio ambiente e do trabalho consolidando o protagonismo de novos atores sociais. A emergência de sujeitos coletivos nas lutas por participação passou a representar uma possível desestruturação no sentido de permitir a ampliação de projetos societários democratizantes que comprometessem o projeto hegemônico do grande capital.

Diante de conjunturas nacionais nas quais os conflitos estavam explícitos e tomando contornos de classe, foi preciso criar, para garantir seu controle, consensos com contornos ideológicos supraclassistas em torno das causas e respostas para a crise econômica e política que passa a ser ambiental e do trabalho. Esses consensos deveriam ser flexíveis o bastante para que pudessem ter ingerência nas realidades locais. O novo padrão de acumulação flexível requer formas de acesso a recursos naturais e humanos com o menor custo possível.

A proposta deste trabalho é apresentar resultados da investigação que realizamos sobre avanços e limites da participação do terceiro setor na Agenda 21 Local de Itaboraí/RJ. Detectamos que uma nova institucionalidade, fruto da Rio 92, efetivou-se como processo para estimular uma participação de caráter propositivo, e não apenas reivindicativo, de socialização da política sob a atual globalização do capital. A análise das premissas e metodologia da Agenda 21 evidenciou a fragilidade de sua filosofia consensualista e seu poder de ação enquanto uma agenda norteadora de políticas públicas. A pesquisa situa-se



no debate acerca da relação entre Estado, sociedade civil e mercado na garantia de direitos, utilizando-se de metodologia que envolveu observação participante, entrevistas e análise documental para mapear possíveis implicações da participação setorizada da sociedade civil, sua funcionalidade para o 'esverdeamento' do capitalismo e contribuição para manter a sustentabilidade subordinada à lógica do mercado, marcada por sua incorporação ao programa de relacionamento do Complexo Petroquímico/Petrobras na região.

## 2. DESENVOLVIMENTO

Crise ambiental e 'novas' esferas de diálogo e atuação

O artigo 225 da Constituição Federal do Brasil de 1988 contribui para a formação de um campo de atuação ao responsabilizar tanto o poder público quanto a sociedade civil pelas ações em defesa e preservação do meio ambiente. Esse campo, em construção até os dias de hoje, é constituído por diversos atores sociais, organizados ou não. Nele estão em disputa não apenas questões relativas ao meio ambiente, mas também políticas e sociais.

Como resultado da consagração dos movimentos sociais, oriundos da esfera da sociedade civil, enquanto novos atores com força para redesenhar as agendas de governos e instituições multilaterais no trato das questões ambientais, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), popularmente conhecida como Eco-92, no Rio de Janeiro, propõe um documento intitulado Agenda 21 Global e seus desdobramentos nacionais e local – Agenda Brasileira e Locais.

Partindo de uma perspectiva supraclassista e a-histórica, e por meio de parcerias, haveria um necessário empoderamento de grupos "potencialmente em desvantagem" a partir da ocupação de espaços de decisão, sob uma perspectiva gerencial, e muitas vezes, apresentada ideologicamente como atuação descolada da política local tradicional, denominados governança e empoderamento.

Para especialistas,

(...) 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'. (...) estes grupos potencialmente em desvantagem têm os mesmos direitos à saúde, abrigo, alimento, etc. que o resto da humanidade. (...) Ela explica também que estes grupos têm os mesmos direitos a 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 a sua consecução (KRANZ, 2012, p.7).



As esferas políticas de interlocução criadas ou reconfiguradas pelo presente modelo capitalista de desenvolvimento socioeconômico pressupõem uma participação qualificada da sociedade civil modelada por conceitos de gerenciamento ambiental, 'desenvolvimento de recursos humanos', 'oportunidades', 'treinamentos', buscando "a conciliação entre as pressões *aparentemente* conflitantes do desenvolvimento econômico, da proteção ambiental e da justiça social" (KRANZ, 2012, p.13;grifos nossos). São conceitos constitutivos também do ideário presente em parcela de organizações não-governamentais que atuam junto aos movimentos sociais na luta por direitos.

Diante da complexidade de definições e sentidos em que o conceito de participação está inserido, o presente trabalho busca compreender e problematizar as premissas e metodologia dessa nova institucionalidade, considerada modelo de planejamento participativo, a partir de um tipo de participação proposto pelos fóruns da Agenda 21 Local. Apresentamos os resultados de uma pesquisa empírica realizada no município de Itaboraí, região metropolitana do Rio de Janeiro. Nesta localidade está em construção o Complexo Petroquímico da Petrobras (COMPERJ), empreendimento com importância estratégica para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ocupando uma área de aproximadamente 45 quilômetros quadrados, envolve direta e indiretamente os municípios de Itaboraí, Magé, Nova Friburgo, Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Silva Jardim, Casimiro de Abreu, Rio Bonito, Tanguá, São Gonçalo, Niterói, Maricá, Saquarema e Rio de Janeiro.

Com o objetivo de refinar 150 mil barris diários de petróleo pesado originado da Bacia de Campos (Marlim), os impactos socioambientais sobre a região são consideráveis. Utilização dos rios Macacu e Caceribu para escoamento da produção e fornecimento de 1200 litros de água por segundo; construção de emissário submarino para destinação dos resíduos; emissões aéreas altamente poluidoras; realização de arbitrários processos de desapropriações da população local; crescimento urbano desordenado; promoção de déficit no abastecimento de água não apenas para o município, mas também para os do entorno. Esses são alguns dos elementos que delineiam o conflito em torno do empreendimento.

A crescente utilização da Baía da Guanabara, e de seu entorno, por empreendimentos não apenas altamente poluidores, mas também especuladores, vem provocando problemas urgentes para as condições de vida das populações locais, entre eles, pescadores artesanais e catadores de caranguejo.



O discurso oficial assume a racionalidade do mercado como parâmetro de mediação entre ser humano e natureza, garantindo assim práticas que representam a monetarização da natureza e das relações sociais. A perspectiva presente na construção da sustentabilidade capitalista reconhece que

A Agenda 21 Global até hoje é considerada por aqueles que atuam no campo do desenvolvimento sustentável como um dos documentos de referência que orientou e orienta ainda governos nacionais e locais, bem como outros segmentos sociais (empresas e organizações da sociedade civil, por exemplo) no planejamento e execução de ações que buscam promover um novo paradigma de usos de ativos ambientais nas sociedades contemporâneas (CRESPO, 2012, p.3).

Nesse ‘novo paradigma’ o papel do Estado é fundamental, não como garantidor de direitos universalizantes e bem estar, mas como ‘gestor dos interesses’ em nome das futuras gerações. Sob esta perspectiva, o desenvolvimento sustentável no Brasil se fará por “meio de políticas públicas que utilizem mecanismos regulatórios ou de mercado, adaptando a estrutura de incentivos a fim de garantir o uso racional de nossos recursos (...)” (Agenda 21 brasileira – avaliações e resultados, 2012, p.10).

Questionamos de que forma essa perspectiva de desenvolvimento e participação como espaço de organização e de luta para demandas de setores da sociedade pode possibilitar sua incorporação e reapropriação pelo mercado como forma de i) identificar situações de possível conflito, principalmente para a construção de megaempreendimentos com impactos significativos para a localidade e ii) produzir e reproduzir saberes e discursos como forma de despolitizar e neutralizar possíveis conflitos, mas com uso de formatos horizontalizados, técnicas de resolução de conflitos e propostas de ação.

#### Agenda 21 e o papel da sociedade civil

A década de 1990 foi marcada pela busca por novos formatos e espaços participativos, tutelados ou não pela esfera estatal, tendo como protagonistas não mais as classes sociais e os partidos, mas atores com causas parcelares, particularizadas, setorializadas, confirmando uma tendência das novas formas de luta. Consagrou também, em certa medida, uma perspectiva de análise que divide a sociedade em três setores: primeiro, segundo e terceiro. O primeiro, o poder público, o Estado; o segundo, privado, o produtivo; e o terceiro integrado por organizações não lucrativas e não-governamentais (ONGs), incluindo os sindicatos, as associações comunitárias, as instituições de caridade, de filantropia, as ações solidárias e voluntárias enquanto iniciativas privadas originadas da sociedade civil.



A esfera de atuação dessa sociedade civil organizada, de acordo com esta perspectiva setorializada, está pautada na formação de parcerias entre diversos atores sociais a fim de construir novas respostas para as questões sociais, inclusive os conflitos socioambientais. Essas respostas não caberiam mais apenas ao Estado, enquanto promotor e garantidor dos direitos. A construção de um discurso hegemônico acerca de uma crise do Estado e de supostas ineficiências das respostas econômicas para demandas, via escassez de recursos, que não seriam necessariamente de caráter econômico, nem políticos, mas sociais, de gestão, construíram um ideário que buscou naturalizar e legitimar justificativas, discursos e práticas elegendo como viáveis respostas técnicas, de gestão (a pobreza como uma questão técnica e não econômica) para problemas socioeconômicos.

Para Montaño e Duriguetto (2011), o novo padrão de intervenção do Estado – neoliberal – requer mudanças em diversas esferas, o que inclui uma instrumentalização da sociedade civil em torno de

(...) um conjunto e valores, práticas, sujeitos, instâncias: o chamado ‘terceiro setor’, os valores altruístas de ‘solidariedade individual’ e do ‘voluntarismo’ e as instituições e organizações que em torno deles se movimentam. O capital luta por *instrumentalizar a sociedade civil* – torná-la dócil, desestruturada, desmobilizada, amigável; o conceito ideológico do ‘terceiro setor’ contribui para esses objetivos (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p.307, grifos dos autores).

Neste sentido, a Agenda 21 apresenta-se como um programa de ação baseado em dinâmicas de construção de consensos e parcerias de caráter local. Pretende ser um caminho para estimular novas formas de planejamento e gestão, através da potencialização tanto do capital natural como do capital humano enquanto fatores de desenvolvimento. A Agenda 21 Local do município de Itaboraí foi abraçada pelo terceiro setor como forma de mobilizar politicamente a população local e criar mecanismos de participação e de controle social sobre as ações do executivo no sentido de criar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local.

Porém, esse instrumento é dotado de uma ambiguidade permitindo sua utilização na implementação da política de responsabilidade socioambiental de empresas, pois no caso estudado, a Petrobras fez dela “(...) parte do programa de relacionamento que a companhia está promovendo junto aos 15 municípios localizados nas proximidades do Comperj” (Agenda 21 Itaboraí, 2011, p.16) e “uma vez finalizadas, as Agendas 21 passam a ser uma referência para a implantação de políticas públicas e ações compensatórias e de responsabilidade socioambiental de empresas que deverão se instalar na região” (idem, p. 17).



Por mais que tenha sido concebida como uma ferramenta de ação, possui premissas que buscam uma forma determinada de caracterização das causas e soluções para os problemas ambientais. O viés mitigador e compensatório desse instrumento adquire uma extraordinária funcionalidade enquanto estratégia de controle dos conflitos já existentes e que podem ser potencializados com um empreendimento altamente poluidor e insustentável sob o ponto de vista socioambiental, a partir de uma ideia de gerenciamento adequado da natureza e do capital humano.

A partir de uma ideologia que elege a técnica como parâmetro para a construção do consenso, pois repolitiza categorias sociais, vontades, visões de mundo sob a forma de diagnósticos descolados de qualquer causalidade histórica, a Agenda 21, utilizando-se das categorias “competências”, “recursos” e “produtividade local”, reforça uma visão pragmatista e empreendedora da ação política local (Agenda 21 Itaboraí, 2011, p. 35). O tema participação é central nessa nova institucionalidade e considerado fundamental desde a criação dos diagnósticos locais para se reconhecerem as ‘preocupações e potencialidades’ do local até a execução dos planos locais. No entanto, a forma como a participação se legitima na Agenda 21 está condicionada aos conceitos de parceria e consenso. Participação é construir o consenso com base na ideia de harmonização social tão necessária para a estabilização do conflito, no enfoque funcional-positivista.

O terceiro setor entende que a presença da Agenda 21 no município acontece de formas distintas, evidenciando um papel de mediadora de conflitos e interesses que, por meio de um recorte temporal feito pelos entrevistados, ganha contornos diferenciados que ora a identificam como importante instrumento norteador de políticas públicas, por promover uma determinada forma de mobilização e de multiplicação de conhecimento, ora como elo que integra a lógica da gestão empresarial do Comperj. O protagonismo do terceiro setor contrasta com a omissão do poder público em legitimar o papel desse espaço de debates enquanto orientador de políticas públicas. No lugar não ocupado pelo poder público local é a iniciativa privada que passa, junto às lideranças locais, a elaborar os planos e projetos para o município. O planejamento do desenvolvimento local passa a ter as cores do mercado.

### **3. CONCLUSÃO**

A discussão pública e democrática acerca do projeto de crescimento e desenvolvimento para o Brasil é praticamente inexistente, inclusive nas décadas pós-democratização. O que produzir, como, quanto e para quem não são questionamentos retóricos, mas necessários para promover um debate democrático. A agenda 21 Local vem



construindo uma 'integração subordinada das comunidades locais' (ACSELRAD, 2010), que diante de empreendimentos potencialmente geradores de emprego, renda e melhorias sociais, ambientais, é a condição para a realização do crescimento econômico nos moldes atuais. "A 'chantagem locacional dos investimentos' é o mecanismo central, nas condições de liberalização hoje prevalentes, para a imposição de riscos ambientais e de trabalho às populações destituídas" (idem, p.9). Prevalcem esferas de debates pautados por uma agenda de temas, diretrizes e dinâmicas que conferem ao mercado, e seus interesses, o papel de principal, se não o único, agente condutor ou responsável pelo processo produtivo e, conseqüentemente, pelas supostas soluções para os "problemas ambientais".

Diante das contradições inerentes à intensificação da expansão do capital, tendo nos conflitos e antagonismos sua explicitação, estratégias de cunho ideológico procuram dar os contornos da nova sociabilidade – competências, habilidades, valores e ações –, que passa a ser adaptada às atuais demandas do capital, sob a forma do neodesenvolvimentismo. A produção e reprodução da sociabilidade realizam-se mediadas pela pedagogia do consenso (NEVES, 2005). Nesta, conceitos e conhecimentos são ressignificados a partir de premissas reformadoras da ação no sentido de adaptá-las às necessidades da produção capitalista.

Ao compreendemos a Agenda 21 Local como um espaço pedagógico pautado por premissas e metodologia de resolução de conflitos, podemos perceber seu potencial educador junto ao terceiro setor para novas sociabilidades que utilizam como estratégia política a participação como condição para 'harmonizar' crescimento econômico, proteção da natureza e justiça social. Se o conceito de cidadania liberal pressupõe o não-conflito, uma harmonia, uma ordem sob o nome de paz social, é preciso reconstruir uma cidadania a partir de indivíduos autônomos, críticos e reflexivos (OLIVEIRA, 2001) com capacidade política para se constituírem protagonistas, na complexidade e no conflito de interesses, do desenvolvimento local. Negar a perspectiva do antagonismo de interesses em uma sociedade de classes, incluindo a causa ambiental, e defender uma perspectiva supraclassista, ao contrário do que possa parecer, não democratiza e universaliza soluções. A evidência da fragilidade de sua filosofia *consensualista* em promover as parcerias apresentou-se no documento da Agenda 21 Itaboraí lançado em 2011. Os dois setores que vêm se 'mobilizando' são o segundo e o terceiro, frequentemente mediados pelos consultores da Petrobras. Assim, os consensos, as parcerias e os diálogos se desenham na Agenda 21 Itaboraí. Nessa relação e diante da análise do documento, o segundo setor, com





sua força representada pelo Comperj, amplia sua esfera de atuação como indutor efetivo da configuração social e ambiental da cidade.

#### Referências:

- ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **Cidade, ambiente e política: problematizando a Agenda 21 local**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- ACSELRAD, Henri. "Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental". In: **Revista Estudos Avançados**, vol.24, nº68, São Paulo, 2010.
- CRESPO, Samyra. "Apresentação". In: **Agenda 21 Brasileira. Avaliação e resultados**. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental/MMA, Brasília, 2012.
- Agenda 21 Brasileira. Avaliação e resultados**. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental/MMA, Brasília, 2012.
- Agenda 21 Itaboraí. 2011. Disponível em <http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/itaborai.pdf>
- KRANZ, Patricia. **Pequeno Guia Agenda 21 Local**. Disponível em <[www.agenda21local.com.br](http://www.agenda21local.com.br)>. Acesso em 10 abr. 2012.
- MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. – 2. Ed. – São Paulo: Cortez, 2011.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.) **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ EAES/ FGV, 2001.