

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Instituto de Sociologia e Política
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais



Dissertação de Mestrado

O Local e o Global na Periferia da Globalização:
a Agenda 21 como alternativa democrática na Região Sul do Rio Grande
do Sul (Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul)

Sandro Ari Andrade de Miranda

Pelotas, outubro de 2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
INSTITUTO DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Dados de catalogação na fonte:
Aydê Andrade de Oliveira CRB - 10/864

M672I Miranda, Sandro Ari Andrade de.

O local e o global na periferia da globalização: a Agenda 21 como alternativa democrática na Região Sul do Rio Grande do Sul (Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul) / Sandro Ari Andrade de Miranda. – Pelotas, 2009. 238f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia e Política. Universidade Federal de Pelotas. Agenda 21. 2. Democracia participativa. 3. Desenvolvimento local. 4. Globalização. 5. Sustentabilidade. I.

Gugliano, Alfredo Alejandro orient. II. Título.

CDD 323.4
333.715

SANDRO ARI ANDRADE DE MIRANDA

O LOCAL E O GLOBAL NA PERIFERIA DA GLOBALIZAÇÃO:

a Agenda 21 como alternativa democrática na Região Sul do Rio Grande do Sul
(Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

Pelotas, 2009

Banca Examinadora:

Professor Dr. Alfredo Alejandro Gugliano (Orientador)

Professor Dr. Pedro Robert Nizz

Professor Dr. Anderson Orestes Cavalcante Lobato

Professor Dr. Dejalma Cremonese

AGRADECIMENTOS:

Agradeço à minha esposa Luciana, aos meus pais, Ari e Lana, e às minhas irmãs, Rose e Cristiane, pelo apoio e companheirismo, fundamentais para atingir os resultados deste trabalho.

Também agradeço à orientação e ao grande auxílio dos professores Alfredo e Pedro, assim como aos meus amigos William, Alexandre, Binho, pelo subsídios e informações referentes aos processos estudados, e ao meu amigo Tiago pela força oferecida para o cumprimento das obrigações formais do curso.

Lista de Quadros e Tabelas

I - Quadros

Quadro 1	Processos de Agenda 21 de Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul	p.20
Quadro 2	Principais Conferências e Eventos Internacionais Sobre a Questão Ambiental	p.85
Quadro 3	Agenda 21 e Fatores de Origem e Resultados Condicionados	p.102
Quadro 4	Fatores de Origem das Agendas 21 de Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul	p.172
Quadro 5	Resultados Condicionados das Agendas 21 de Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul	p.173

II – Tabelas

Tabela 1	Agenda 21 Local e a Renda Per Capita dos Países	p.94
Tabela 2	Agenda 21 por Regiões Continentais	p.95
Tabela 3	Dados Sócio-econômicos do COREDE-Sul	p.116
Tabela 4	Divisão do PIB no COREDE-Sul	p.117
Tabela 5	Comparativo PIB X IDH no COREDE-Sul	p.118
Tabela 6	Comparativo PIB <i>PER CAPITA</i> X IDH	p.119
Tabela 7	Comparativo PIB x PIB <i>PER CAPITA</i> X IDH nas 10 maiores cidades do Rio Grande do Sul	p.120
Tabela 8	Comparativo do IDH por Área em Municípios do Rio Grande do Sul	p.121
Tabela 9	Comparativo do IDESE por Áreas e Ranking Estadual	p.123
Tabela 10	Evolução do IDESE entre 1991 e 2005 no Rio Grande do Sul	p.124
Tabela 11	INPP-I X INDAPP-I em Cidades do COREDE-Sul	p.128
Tabela 12	Evolução da População Urbana e Rural de São José do Norte, de acordo com os Censos e Contagens do IBGE	p.147
Tabela 13	Migração da População de São José do Norte entre Distritos	p.148

Tabela 14	Evolução da População do Primeiro Distrito de São José do Norte	p.148
Tabela 15	Evolução da População de São Lourenço do Sul	p.164
Tabela 16	Grau de Importância das Temáticas em São Lourenço do Sul	p.169

Lista de Siglas

ABIPTI – Associação Brasileira de Instituições de Pesquisa
ALPAG – Associação dos Agricultores de São Lourenço do Sul
AMIZ – Unidade de Formação e Capacitação Humana e Profissional
ANAMMA – Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente
ANDEF – Associação dos Portadores de Deficiência de São José do Norte
APA – Área de Proteção Ambiental
APAE – Associação de Pais e Amigos de Excepcionais
APHAC – Associação Pró-preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de de São José do Norte
ASSENAR – Associação de Engenheiros e Arquitetos de São Lourenço do Sul
ASSISNORTE – Associação Comercial e Industrial de São José do Norte
ATECH – Fundação Aplicação de Tecnologias Críticas
AZP – Associação Zoobotânica de Pelotas
CDS – Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas
CDS/UNB – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília
CEA – Centro de Estudos Ambientais
CEFET/RS – Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Sul
CEPA – Fundação de Estudos e Projetos do Ambiente
CEPAL – Comissão para o Desenvolvimento da América Latina
CET/RS – Centro de Estudos sobre Toxicologia do Rio Grande do Sul
CIPEL – Centro das Indústrias de Pelotas
CNMA – Conferência Nacional do Meio Ambiente
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Rio de Janeiro, 1992 (Eco-92)
COAFAM – Cooperativa de Agricultores Familiares de São José do Norte
COMPAM – Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas/RS
CONPLAD – Conselho do Plano Diretor de Pelotas

COOPANORTE – Cooperativa dos Pescadores de São José do Norte
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
CORRECICLO – Cooperativa de Reciclagem de Lixo de Pelotas
CORSAN – Companhia Riograndense de Águas e Saneamento
CPDS – Comissão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuárias
FEE – Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul
FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Hoessler
FETRAF - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente
FUNATURA – Fundação Pró-natureza
FURG – Fundação Universidade Federal de Rio Grande
GEEPAA – Grupo Especial de Estudos e Proteção dos Ambientes Aquáticos
GITE – Grupo Integrado de Turismo Ecológico
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICLEI – International Council for Local Institute
IDESE – Índice de Desenvolvimento Sócio-econômico
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INDAPP-I – Índice de Dependência das Atividades Potencialmente Poluidoras da Indústria
INPP-I – Índice de Potencial Poluidor da Indústria
ISER – Instituto de Estudos da Religião
MMA – Ministério do Meio Ambiente
NEA – Núcleo de Educação Ambiental
NEMA – Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental
ODM – Objetivos do Milênio

OEA – Organização dos Estados Americanos
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento
PDDIS – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de São José do Norte (mesmo nome do Plano Diretor de São Lourenço do Sul)
PIB – Produto Interno Bruto
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPC – Paridade do Poder de Compra
PPS – Partido Popular Socialista
PROBIO – Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RAMB – Relatório Anual da Qualidade Ambiental do Município de Pelotas
REDEH – Rede de Desenvolvimento Humano
Rio + 10 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Johannesburgo, 2002
SAMAE – Serviço Autônomo de Águas e Esgoto de Caxias do Sul
SANEP – Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas
SEURB – Secretaria de Planejamento Urbano de Pelotas
SINTESJN – Sindicato dos Trabalhadores em Educação de São José do Norte
SMUMA – Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Pelotas
SQA – Secretaria de Qualidade Ambiental
STICAP – Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias e Cooperativas de Alimentação de Pelotas
TC/BR – Tecnologia e Consultoria Brasileira S/A
UCPEL – Universidade Católica de Pelotas

UFPEL – Universidade Federal de Pelotas

UNEP – Programa Ambiental das Nações Unidas

UPACAB – União Pelotense das Associações Comunitárias e Amigos de Bairro

USP – Universidade Estadual de São Paulo

RESUMO

MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. **O Local e o Global na Periferia da Globalização**: a Agenda 21 como alternativa democrática na Região Sul do Rio Grande do Sul (Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul). Pelotas, 2009 [Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais – UFPEL].

A globalização é um processo de intensificação de relações em escala mundial que associada à crise ecológica, provoca grandes problemas sociais, ambientais e econômicos, colocando em xeque o atual modelo de desenvolvimento. Como forma de contrapor esta situação, várias alternativas estão sendo construídas em âmbito local, com destaque para a Agenda 21, mecanismo participativo, oriundo de acordo assinado por 179 países na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, de 1992, no Rio de Janeiro. O presente estudo teve como tema central a construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento, a partir de processos democráticos participativos, em cidades situadas em região periférica, dentro do contexto econômico, social e político da globalização. No caso específico, Pelotas, São Lourenço do Sul, e São José do Norte. No plano prático da realidade das cidades estudadas, foi constatado que todos os processos tiveram iniciativa da municipalidade, e os resultados obtidos apontam para a marginalização política da Agenda 21 dentro da estrutura administrativa municipal, mesmo contado com uma participação significativa da população na sua elaboração, ficando limitadas às políticas ambientais. Esta marginalização é reforçada pela descontinuidade governamental. Em todos os casos, foi possível encontrar uma sociedade civil relativamente organizada e participativa, compondo uma esfera pública emergente, mas que não impediu o esvaziamento dos projetos.

PALAVRAS-CHAVE: Agenda 21; Democracia Participativa; Desenvolvimento Local; Globalização; Sustentabilidade.

ABSTRACT

MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. **The Local and the Global in the outskirts of Globalization:** Agenda 21 as a democratic alternative in the southern region of Rio Grande do Sul (Pelotas, São José do Norte and São Lourenço do Sul). Pelotas, 2009 [Sissertation in Social Sciences – UFPEL].

Globalization is a process of intensification of relations on a global scale that related to the ecological crisis, causing major social, environmental and economic issues, calling into question the current development model. As a counterpart of this situation, several alternatives are being built locally, with particular reference to Agenda 21, participatory mechanism, arising from an agreement signed by 179 countries at the National Conference of the United Nations for Sustainable Development 1992 in Rio de Janeiro . The present study had as its central theme the construction of sustainable alternative development, based on participatory democratic processes in cities located in peripheral region, within the context of economic, social and political globalization. In the specific case, Southern São Lourenço do Sul and São José do Norte. The practical reality of the cities studied, it was found that all cases had the initiative of the municipality, and the results point to the political marginalization of Agenda 21 within the municipal administrative structure, the same spot with a share of the population in their development, being limited to environment policy. This marginalization is reinforced by the discontinuity government. In all cases, we found a relatively organized civil society and participatory, composing an emerging public sphere, but that did not prevent the emptying of the projects.

KEY-WORDS: Agenda 21, Participatory Democracy; Local Development; Globalization; Sustentainability.

Sumário

I. INTRODUÇÃO	p.15
II. A GLOBALIZAÇÃO, A CRISE ECOLÓGICA E A DEMOCRACIA	p.25
1. Conceituando Globalização	p.25
2. Globalização, Crise Ecológica e Democracia	p.39
III. A MUDANÇA DO PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO	p.49
1. A Crise do Modelo de Desenvolvimento	p.49
2. Conceituando Desenvolvimento Sustentável	p.55
3. A Mudança de Paradigma	p.66
4. A Construção de Uma Nova Esfera Pública	p.75
IV. A AGENDA 21 COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	p.81
1. Conceituando a Agenda 21	p.81
2. O Contexto de Construção e Implementação da Agenda 21 Global e seu Conteúdo	p.84
3. A Agenda 21 Local – p. 90	p.97
4. A Agenda 21 no Brasil	p.106
5. Metodologia da Agenda 21 Local	p.108
V. A AGENDA 21 NA PERIFERIA DA GLOBALIZAÇÃO	p. 114
1. Descrevendo a Região Sul do Rio Grande do Sul – p. 108	p. 114
2. A Agenda 21 de Pelotas: “Construindo a Cidadania Ambiental”	p. 131
3. A Agenda 21 de São José do Norte: “A Cidade onde as Águas se Encontram”	p. 146
4. A Agenda 21 de São Lourenço do Sul	p. 164
5. Comparando os Três Processos de Agenda 21 Local	p. 171
VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A AGENDA 21 COMO ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO	p. 176
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	p. 187
ANEXO I – Questionário Guia da Agenda 21 de Pelotas	p. 200
ANEXO II – Plano de Desenvolvimento da Agenda 21 de Pelotas	p. 203
ANEXO III – Questionário do Plano Diretor e da Agenda 21 de São José do Norte	p. 211
ANEXO IV – Resultados dos Questionários do Plano Diretor e da Agenda 21 de São José do Norte	p. 214
ANEXO V – Carta de São José do Norte	p. 217
ANEXO VI – Plano de Desenvolvimento Sustentável de São José do Norte	p. 218
ANEXO VII – Questionário de Consulta Comunitária do Plano Diretor e da Agenda 21 de São Lourenço do Sul	p. 228
ANEXO VIII – Questionário Aplicado aos Coordenadores e Relatores dos Processos	p. 238

I – INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, o debate em torno da globalização, suas características, consequências e alternativas, é tema recorrente no campo das ciências sociais. Autores dos mais diversos matizes ideológicos têm se manifestado ora contra ora a favor do processo em curso, tentando apresentar as melhores alternativas para entender, explicar ou agir num mundo cada vez mais *globalizado*.

Para o geógrafo inglês David Harvey (2006), enfrentamos uma “*compressão do tempo-espaço*”. A globalização vem sendo apresentada como esse processo de aceleração do tempo e aproximação do espaço, marcado pela expansão do capitalismo em escala mundial, que inclui a liberalização dos mercados financeiros, internacionalização sem precedentes dos processos produtivos e de alguns setores da indústria e dos serviços, dos sistemas de comunicação de massa, da explosão no desenvolvimento de tecnologias, principalmente, na área da eletrônica e da microeletrônica, e urbanização.

O marco inicial deste processo, ainda segundo Harvey (2006), pode ser encontrado em algum momento entre os anos de 1968 e 1972, com as mudanças sociais, políticas e tecnológicas sofridas pela humanidade. Desde então, o mundo vem atravessando mudanças profundas na sua forma de organização política, cultural e social, rompendo com paradigmas ainda gestados no final da Idade Média européia.

Neste universo, ampliado e conflitivo, outro assunto que tem ganhado destaque é a crise ecológica, tanto analisada sob o aspecto humano como sob o

ponto de vista natural.

A diminuição da camada de ozônio da terra, as mudanças climáticas que resultam no “*aquecimento global*”, o derretimento das camadas polares, a perda de biodiversidade, entre outros assuntos, são argumentos utilizados para justificar não apenas a importância dos temas ecológicos, mas também a sua profunda ligação com as consequências da globalização e o atual modelo de desenvolvimento, que se caracteriza pelo predomínio da racionalidade produtiva capitalista, com a apropriação privada dos resultados, e pelo uso intensivo de recursos naturais e energéticos.

O clima de incertezas criado pela globalização acaba promovendo a valorização do ambiente local como um espaço de segurança. Giddens (1991), por exemplo, que via um crescente processo de “*desencaixe*” desde o advento da modernidade e do capitalismo, com o afastamento da população da vida em comunidade, alerta para uma mudança de comportamento da humanidade que, frente aos conflitos produzidos pela globalização, retorna ao universo do local em busca de segurança.

Boaventura de Sousa Santos (1996; 2005; e 2006), por sua vez, adverte para a existência de uma diversidade de caminhos a serem seguidos no mundo globalizado, que é ao mesmo tempo uma ameaça e um novo campo de alternativas emancipatórias. Essa dualidade de interpretações será um fator importante a ser observado na literatura sobre o tema, conforme relato realizado no presente estudo.

O presente trabalho pretende propor a discussão sobre a Agenda 21 Local, enfocando os processos realizados nas cidades de Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul, todas localizadas na periférica Região Sul do Rio Grande do Sul.

A Agenda 21 é uma alternativa política que teve o início da sua construção no cenário internacional em 1992, durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro. Trata-se, sob o ponto de vista formal, de um acordo político internacional, assinado por 179 países, e que apresenta no seu conteúdo uma série de recomendações que

objetivam alterar os rumos seguidos pela humanidade, transformando a forma como esta se relaciona com o mundo onde vive.

A Agenda 21 está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de preparar o mundo para os desafios do próximo século¹. Reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental. O êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos. Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e completar tais esforços nacionais. Nesse contexto, o sistema das Nações Unidas tem um papel fundamental a desempenhar. Outras organizações internacionais, regionais e sub-regionais também são convidadas a contribuir para tal esforço. A mais ampla participação pública e o envolvimento ativo das organizações não-governamentais e de outros grupos também devem ser estimulados (CNUMAD, 2003, p. 9-10).

Apesar disto, quando utilizamos o conceito político de Agenda 21, não falamos apenas em um documento no sentido tradicional, e sim num “*documento-movimento*”, num instrumento estratégico de transformação, que é levado pelos seus signatários ao *mundo da vida*, ao universo onde efetivamente ocorrem as relações sociais, sendo que o princípio que orientou a construção da Agenda cujo fundamentos foram aprovados na Conferência do Rio de Janeiro foi o de construir um novo modelo de cidadania, que incorpore os objetivos pactuados coletivamente, de forma ativa, transformando o atual paradigma de organização político, social e econômico, noutro que tenha como orientação central a busca da sustentabilidade.

Vários são os efeitos negativos produzidos pela associação entre globalização e meio ambiente que são observados diariamente, como as a crise ecológica mundial e as mudanças climáticas, a elevação do nível dos oceanos, a desertificação de terras aráveis, dentre outras. Tais consequências tornam importante o estudo de modelos alternativos de desenvolvimento, como apresentado no presente estudo.

Apesar das dificuldades para implementá-la em diversos países, a Agenda 21 tem adquirido legitimidade ao longo dos anos, especialmente no que tange à esfera local. De acordo com pesquisa realizada pelo Internacional Council for Local Institute – ICLEI (2002), na véspera da Conferência “*Rio+10*”, realiza em Johanesburgo na África do Sul em 2002, existiam em todo mundo, mais de 6.400

¹ Século 21, já que o documento foi escrito em 1992.

processos de Agenda 21 Local em andamento. No Brasil há uma diversidade de indicadores, que incluem os cadastrados do Ministério do Meio Ambiente, do próprio ICLEI e de instituições da sociedade civil, dos quais o mais significativo foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, na *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*, que apontou, também no ano de 2002, para a existência de Agendas 21 Locais em 1.652 municípios brasileiros.

A escolha dos processos realizados nas cidades de Pelotas, São Lourenço do Sul e São José do Norte não ocorreu de forma aleatória. Foi considerado o fato destas se encontrarem numa região econômica e socialmente deprimida, dentro do Bioma Pampa, com rico acervo natural, apesar dos grandes passivos ambientais.

Todos os municípios estudados estão situados na região estuarina da Lagoa dos Patos, a maior lagoa brasileira, que compõe o maior complexo lagunar do país. Também se encontram próximos do Porto de Rio Grande, apresentando, com exceção de São José do Norte, facilidades de deslocamento rodoviário para os países do Mercosul, especialmente o Uruguai.

Apesar de ser uma região periférica, com baixo poder de intervenção no cenário internacional, especialmente no que se refere à órbita cultural e econômica, a Região Sul do Rio Grande do Sul, onde encontram-se os processos estudados, encontra-se inserida no processo de globalização. Uma prova disto é o movimento para a ampliação do Porto de Rio Grande e dos Molhes da Barra deste, como principal caminho para as exportações do mercado primário e industrial do Rio Grande do Sul, e de países fronteiriços, como Argentina e Uruguai. No mesmo caminho, recentemente a cidade de São José do Norte recebeu a promessa de instalação de unidade portuária da empresa Aracruz S. A., para a exportação de produtos como celulose e papel por esta cidade.

Por sinal, a Aracruz, como a Votorantim, a sueca Stora Enso, e outros grandes conglomerados capitalista da cadeia papel/celulose, tem avançado rapidamente para o ambiente regional, objetivando ampliar a sua produção de matéria prima, além da promessa de instalação de uma unidade industrial da Votorantim em Rio Grande, e ampliação da fábrica da Aracruz em Guaíba.

Esta crescente onda de interesse do capital internacional pela região do Pampa, notadamente pela região estuarina do complexo lagunar tem duas motivações bastante objetivas.

A primeira motivação é o enfraquecimento da cadeia produtiva regional montada sobre o binômio carne/arroz, frente a incapacidade de enfrentar a produção oriunda de outros países do Mercado Comum do Sul – Uruguai e Argentina. Esta situação permite a compra com baixo custo de grandes espaços terras das antigas estâncias produtoras de gado e plantadoras de arroz.

A segunda motivação tem natureza especificamente ambiental. O clima ameno, e a grande quantidade de recursos hídricos subterrâneos e superficiais disponíveis, favorece o plantio do eucalipto, espécie não nativa, originária da Austrália, matéria prima base da produção de celulose.

É importante destacar que, além da cadeia produtiva do papel, outro setor produtivo ligado às monoculturas vegetais já encontra-se instalado no mercado regional, que é o madeireiro, através do plantio de *pinus*, nas cidades de São José do Norte e Tavares, na Península de Mostardas, entre o Oceano Atlântico e a Lagoa do Patos, e na histórica cidade de Piratini.

Além dos graves problemas ambientais, caracterizados com a perda de biodiversidade, desequilíbrio ecológico e climático, e degradação do solo, o crescimento destas atividades econômicas está contribuindo para um novo desenho agrário na região e no Estado, aumentando a concentração de terras em poucos donos, numa região que historicamente já é marcada pelo latifúndio e concentração de poder, agravando ainda mais a situação de emprego no campo.

Como resposta a população tem migrado para a zona urbana em busca de emprego, não apenas nos centros regionais, como Pelotas e Rio Grande, mas em cidades de pequenas e empobrecidas, como São José do Norte no Litoral, e Jaguarão na fronteira. Além dos grandes problemas sociais, essa situação, tipicamente agravada com a globalização econômica, há uma crescente demanda por serviços públicos como habitação e saneamento, e aumento dos problemas ambientais como poluição e ocupação de áreas de preservação permanente, como

margens de cursos d'água, dunas, dentre outras.

É importante destacar que em todas as cidades, os processos de Agenda 21 partiram de propostas dos governos municipais, embora em Pelotas e São Lourenço do Sul já existisse uma relativa organização da sociedade civil em prol da sua construção. Em, Pelotas, o processo iniciou em 2001, mediante criação de Comissão Especial pelo Conselho Municipal de Proteção Ambiental. Já em São Lourenço do Sul e São José do Norte, em 2005 e 2006, respectivamente, a construção da Agenda 21 Local iniciou em conjunto com a elaboração do Plano Diretor Municipal, através de Decreto dos Prefeitos institucionalizando os Fóruns e Comissões de planejamento.

Contudo, apesar de existir uma mobilização prévia em prol da elaboração da Agenda 21 Local em duas das cidades, foi observado um esvaziamento dos processos, principalmente após a elaboração do plano local de desenvolvimento, inclusive em Pelotas, onde existe um dos mais consolidados movimentos ecológicos do Rio Grande do Sul. A compreensão deste esvaziamento político é outro elemento que justificou a realização desta pesquisa.

Quadro 1 – Processos de Agenda 21 de Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul

Cidade	Origem	Fase Atual²	Convalidação Normativa do Plano de Ação	Outros Processos Combinados
Pelotas	Governo Municipal via Conselho do Meio Ambiente	Implementação do Plano de Ação e Monitoramento	Sem norma específica	-----
São José do Norte	Governo Municipal	Implementação do Plano de Ação	Plano Diretor	Plano Diretor
São Lourenço do Sul	Governo Municipal	Diagnóstico e Constituição do Plano de Ação	Princípios no Plano Diretor	Plano Diretor e Orçamento Participativo

Fonte: elaborada pelo autor.

² Baseado na metodologia Passo à Passo estabelecida pelo Ministério do Meio Ambiente.

O estudo dos três processos de Agenda 21 Local, apesar de realizado em cidades de uma região periférica, pode oferecer subsídios importantes para conhecer como a sociedade constrói instrumentos de organização coletiva dentro de um contexto social e político onde o universo local é visto, em primeira instância, como um ambiente enfraquecido.

Todavia, como tem sido provado nos últimos anos, não apenas pela Agenda 21, mas também pelo Orçamento Participativo e todo um conjunto de ações elaboradas localmente, cada vez mais este tem sido apontado como um ponto de partida para a transformação das relações sociais e a construção de uma nova esfera pública.

O ambiente local, como dito anteriormente é um universo mais estável do que o global, trazendo mais segurança para as pessoas que realizam debates “*face à face*” sobre os seus problemas. É no ambiente local que as pessoas vivem a sua vida diária, realizam intercâmbio e concretizam as suas ações, mesmo quando esta significa um diálogo virtual transversal com um habitante de outro ponto do planeta.

É importante destacar que mesmo ações globalizadas, como bem destaca Boaventura de Sousa Santos (2005; e 2006), com as suas várias *formas de globalizações*, iniciam ou concluem-se no ambiente local, motivo pelo qual este é um espaço de realizações.

Logo, nada mais justificado, quando pensamos em ação transformadora, especialmente daquela de influi na estruturação da esfera pública, do que partir de projetos iniciados localmente, mesmo quando estes são influenciados, de alguma forma, pelo poder externo, público ou privado, regional, nacional, ou *global*.

Neste trabalho, além da forma de estruturação e dos resultados alcançados pelos processos de elaboração das Agendas 21 Locais de Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul, é importante identificar os principais atores envolvidos, destacando a consequência da participação destes. Também é importante analisar como estes relacionam-se com a estratégia de desenvolvimento apontado pela Agenda 21 Global, aprovada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

O trabalho foi realizado através de estudo comparativo, abordando os processos de Agenda 21 Local de três cidades da Região Sul do Estado do Rio Grande do Sul: Pelotas, São Lourenço do Sul e São José do Norte.

Além da necessária revisão da literatura, foram utilizados como fontes de pesquisa relatórios, atas de reuniões e audiência públicas, publicações e bancos de dados sobre os referidos municípios e os processos de Agenda 21. Também foi aproveitada a experiência participante do autor, na medida em que acompanhamos de perto o andamento dos três processos como membro da equipe técnica ou consultor, assim como foi aplicado um breve questionário semi-estruturado (ANEXO VIII), ao grupos específico de pessoas: o ex-coordenador da Agenda 21 de São Lourenço do Sul, agora membro do Fórum 21, representando as ONGs ambientalistas; a coordenadora da Agenda 21 de São José do Norte; e o relator da Agenda 21 de São José do Norte.

Na cidade de Pelotas não ocorreu a consulta sobre a situação atual do processo por dois motivos: o primeiro é o fato da Agenda 21 de Pelotas estar com a execução suspensa em virtude de problemas encontrados na prestação de contas da prefeitura junto ao financiamento do Fundo Nacional do Meio Ambiente; o segundo é o aspecto de proximidade, na medida em que pela experiência diária e acompanhamento dos informativos diários da página eletrônica da prefeitura e jornais locais, assim como o acompanhamento pessoal do próprio fórum, tornam desnecessários a aplicação de questionários.

Para caracterizar o estágio do desenvolvimento regional e dos municípios, foram utilizados alguns indicadores como:

- a)** Índice de Desenvolvimento Sócio-econômico – IDESE, da Fundação Estadual de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul – FEE;
- b)** Índice de Desenvolvimento Humano e indicadores parciais construídos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; e
- c)** Produto Interno Bruto Municipal, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

Tais indicadores foram cruzados, comparados e organizados em um conjunto de tabelas que instruem o conjunto do texto, especialmente no quinto capítulo, que aborda mais diretamente os processos de Agenda 21 Local. A estas informações também foram agregados dados originados do Censo Demográfico Brasileiro de 2000, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, e da Contagem da População de 2007, especialmente no que se refere à evolução da população, saneamento, dentre outros.

Outros indicadores utilizados foram o Índice de Potencial Poluidor da Indústria (Inpp-I), e o Índice de Dependência das Atividades Potencialmente Poluidoras da Indústria (Indapp-I), ambos elaborados pela FEE, para analisar o peso que as atividades industriais poluidoras possuem na economia local.

Além desta Introdução, o presente trabalho apresenta cinco capítulos. No Capítulo II, intitulado “*A Globalização, a Crise Ecológica e a Democracia*”, é realizado um debate em torno dos diversos conceitos de globalização, sua origem, dimensão e impacto sobre os acontecimentos e instituições. Neste capítulo também é analisada a associação entre este fenômeno com a Crise Ecológica, assim como os efeitos que ambas produzem na estrutura de funcionamento das Democracias.

No Capítulo III, chamado “*A Mudança no Paradigma de Desenvolvimento*”, são retomados elementos do Capítulo II e inicia-se o debate em torno sobre as estratégias de desenvolvimento socialmente construídas. De acordo com este capítulo, o atual modelo de desenvolvimento encontra-se em processo de esgotamento, principalmente em face dos graves problemas sociais e ambientais por ele produzidos, para os quais não apresenta solução. Sendo assim, é necessária uma mudança na forma como a humanidade se relaciona com o meio onde vive para produzir os seus meios de vida, rompendo com a lógica de produção e distribuição capitalista/individualista.

Nesse sentido, a própria esfera pública, universo onde se realizam as interações sociais, deve passar por processos de transformação, de forma a constituir-se em ambiente de experimentação para novas alternativas de organização social.

No Capítulo IV, “*A Agenda 21 como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável*”, é realizada uma discussão sobre o conceito e processo de construção da Agenda 21 Global e das Agendas 21 Locais, a forma como ela ocorrendo a sua implementação no Brasil e em outros países.

Já o Capítulo V, “*A Agenda 21 na Periferia da Globalização*”, é o mais longo de todos os capítulos. Nele é realizada uma caracterização da Região Sul do Rio Grande do Sul, e a forma como foi implementada a Agenda 21 Local nas cidades de Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul.

Por fim, no Capítulo VI são apresentadas as considerações finais da pesquisa. Nele é apresentado um comparativo entre os processos de Agenda 21 Local estudados, e um relato dos resultados alcançados durante o estudo.

II – A GLOBALIZAÇÃO, A CRISE ECOLÓGICA E A DEMOCRACIA

1 – Conceituando a Globalização.

O caminho pelo qual as ideias e formas de representação de mundo são incorporadas no meio social tem sido objeto de longo debate científico. Embora não existam respostas consensuais quanto aos seus significados, conceitos como estrutura, ação, fato social, legitimidade, ideologia, poder simbólico, dentre outros, são assuntos com grande espaço ocupado nos debates das ciências sociais.

Nos últimos anos um novo conceito ganhou espaço no universo do debate social e acadêmico e, diferentemente do que acreditavam os mais céticos, não se resumiu a um modismo de duração efêmera. Estamos falando do conceito de “*globalização*”.

Há um fator determinante para este conflito. As palavras não são neutras. São mecanismos sociais capazes de formar a nossa compreensão do mundo. Esta compreensão sobre o papel da linguagem e das palavras, faz com que o sociólogo francês Pierre Bourdieu (2000) substitua o conceito luta de classes de Karl Marx por “*luta por classificações*”, uma “*luta propriamente simbólica*” para imposição e definição de interesses e posições ideológicas.

Classificar um fenômeno, um processo, um objeto, dentre outros elementos que compõem o mundo em que vivemos, pode permitir que tenhamos uma perspectiva positiva ou negativa sobre o que se busca interpretar. Esta situação faz com que o surgimento de uma expressão nova, principalmente originada em um país com grande hegemonia no sistema mundial, como os Estados Unidos, venha gerando uma discussão tão acirrada no campo científico.

Para Eric Hobsbawn (1998) e Luciano Coutinho (1995) o termo “*globalização*” surgiu entre as décadas de sessenta ou setenta do século passado, oriunda do meio acadêmico-jornalístico, derivado especialmente da expressão cunhada pelo canadense Marshall McLuhan “*aldeia global*”.

Contudo, esta interpretação não é consensual. François Chesnais (1996), por exemplo, afirma que globalização vem do adjetivo global, e é oriunda das grandes escolas norte-americanas de administração de empresas (“*business management schools*”, de Harvard, Colúmbia, Stanford, etc.), popularizando-se pela sua utilização na década de oitenta do mesmo século, nas obras de consultores de estratégia e marketing formados nestas instituições.

O economista francês adverte para a superficialidade das palavras global e globalização, que, quando apresentadas de forma neutra, vaga e constante por grupos econômicos e políticos hegemônicos, acabam servindo para manipular o imaginário social. Por isso, ele opõe “*globalização*” à palavra francesa “*mundialização*” (*mondialisation*), que possuiria a virtude de dimensionar o espaço de relações de forma mais concreta e, portanto, mais compreensível (CHESNAIS, 1996, p. 23).

Samir Amin (1996) afirma que a globalização é uma racionalização ideológica dos grupos dominantes. Ele vê nesta expressão uma forma de ocultar velhas formas imperialistas de dominação. Segundo este autor, estamos atravessando a “*terceira onda*” do desenvolvimento devastador do imperialismo capitalista. A primeira foi organizada em torno da conquista das Américas pelo sistema mercantilista da Europa Atlântica, e compreendeu, além da dominação territorial, o genocídio de índios, tráfico de escravos, entre outras ações (AMIN, 2005, p. 84).

A segunda onda do imperialismo citada por Samir Amin envolveu a revolução industrial, e se manifestou pela submissão colonial da África e da Ásia. Para o economista egípcio, a abertura dos mercados e apropriação das reservas naturais do globo foram as motivações desta fase. Agora o mundo estaria atravessando uma terceira fase deste imperialismo.

Estamos hoje nos confrontando com o início do desenvolvimento de uma terceira onda de devastação do mundo pela expansão imperialista, encorajada pela derrocada do sistema soviético e dos regimes do nacionalismo populista do terceiro mundo. Os objetivos do capital dominante permanecem os mesmos – o controle da expansão dos mercados, a pilhagem dos recursos naturais do planeta, a super-exploração das reservas de mão-de-obra da periferia – ainda que operando em novas condições e, em certos aspectos, muito diferentes daquelas que caracterizaram a fase precedente do imperialismo. (AMIN, 2005, p. 84-85)

A posição de Amin aproxima-se do entendimento manifestado por François Chesnais (1996, p. 18), que vê na pregação de um mundo sem fronteiras e sem nacionalidades uma forma de ocultar uma nova hierarquização entre países, encobrindo o aumento de poder de grandes organizações políticas transnacionais, como a Organização

Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Para ele, a verdadeira substância da globalização é a “*mundialização do capital*”.

Os discursos hegemônicos sobre a globalização defendem a necessidade das pessoas, grupos, países e comunidades, dentre outros, adaptarem-se a este processo, para não perderem suas “*vantagens*”. Este é o discurso predominante nos meios de comunicação e no ambiente dos economistas, especialmente entre os de matiz ideológico liberal.

No espaço ocupado pela tradição teórico crítica da esquerda, especialmente entre os marxistas, como Amin (1996), Chesnais (1996), Hirst e Thompson (2002), por exemplo, encontramos um predomínio do diagnóstico negativo sobre os efeitos da globalização.

Mas as interpretações da globalização não se resumem ao debate entre suas vantagens e desvantagens. Ainda no ambiente da teoria crítica, contraditando as perspectivas que apontam apenas para o lado positivo ou negativo da globalização, Boaventura de Sousa Santos, afirma que a globalização é um conjunto de relações sociais, motivo pelo qual é incorreto falarmos em apenas um tipo de globalização. Estaríamos, na verdade, acompanhando várias globalizações, logo este termo “*somente poderia ser utilizado corretamente no plural*” (SANTOS, 2006, p. 194-195). Desta forma, ele apresenta pelo menos quatro tipos de globalização, sendo dois hegemônicos e dois contra-hegemônicos: globalismo localizado, localismo globalizado, cosmopolitismo e patrimônio comum da humanidade.

O localismo globalizado é “*o processo pelo qual determinado conceito, fenômeno, entidade ou condição local é globalizado*” (SANTOS, 2006, p. 438), ou seja, é transformado de local em global, onde poderíamos incluir vários elementos da globalização cultural, como a dinâmica de imposição dos hábitos alimentares e culturais estadunidense para o restante do globo.

O globalismo localizado é o “*impacto nas condições locais das práticas e imperativos transnacionais que emergem dos localismos globalizados*” (SANTOS, 2006, p. 438). Consiste na imposição de medidas gestadas num universo transnacional, portanto global, ao ambiente local. Neste tipo de globalização podemos encontrar as propostas de ajustes estruturais assumidas por vários países à partir de regulamentações do Banco Mundial, do FMI e da OMC.

No campo contra-hegemônico, encontram-se o *cosmopolitismo*, adjetivado de

subalterno e insurgente, que “*consiste na resistência transnacionalmente organizada contra os localismos globalizados e os globalismos localizados*” (SANTOS, 2006, p. 439). Dentro do cosmopolitismo subalterno e insurgente estão os movimentos sociais como os de lutas contra a aplicação das regras de patentes propostas pela OMC, a emergência de movimentos em prol da democracia participativa, o movimento indígena de Chiapas no México, o movimento dos trabalhadores sem terra no Brasil, os movimentos ecológicos e feministas, em diversas partes do planeta, dentre outros.

Por fim, o *patrimônio comum da humanidade* “*consiste nas lutas transnacionais por valores, ou recursos que, pela sua natureza, são tão globais como o próprio planeta*” (SANTOS, 2006, p. 441). Neste último conceito ele recorre ao direito internacional, e inclui bens como o “*fundo do mar*”. Para Santos, o patrimônio comum da humanidade deveria ser administrado via fideicomissos pertencentes a todas as sociedades.

Na gramática hegemônica, o termo global, adjetivo que acompanha os fatos, fenômenos, processos, pessoas e grupos sociais plenamente inseridos na globalização, é sempre utilizado em oposição ao local. O local é algo parcial, “*localizado*”, limitado a um pequeno espaço que lhe é próprio. Já o global é um conceito complexo, representativo de algo completo, que incorpora um conjunto de “*partes parciais*”, “*locais*”.

Entre os representantes do discurso hegemônico, a escala global se afasta da realidade imediata, tornando imperceptíveis as resistências, e somente aceitando como reais transformações que assumem o papel de irreversíveis, que aparecem visíveis à todo o planeta, como as mudanças ecológicas oriundas do “*aquecimento global*”.

Apesar das polêmicas em torno do conceito de globalização, o certo é que nos últimos trinta ou quarenta anos o mundo vem enfrentando grandes mudanças na sua forma de estruturação política, cultural e social. Velhos parâmetros construídos ainda no final da Idade Média, como a organização em torno do Estado Nacional, estão sendo substituídos paulatinamente. Fala-se em alargamento de fronteiras, no crescimento da amplitude dos conflitos, da emergência de uma “*sociedade civil global*”. As relações sociais aparecem cada vez mais “*desterritorializadas*”.

Para Boaventura de Sousa Santos (1996, p. 73), “*dada a dinâmica da época presente, não é possível postular futuro e muito menos futuros nacionais*”. O autor é enfático em demonstrar a necessidade dos movimentos contra-hegemônicos organizarem-se num ambiente além das fronteiras nacionais. Mas, diferentemente de

Marx e Engels no *Manifesto do Partido Comunista*, de 1848 (MARX; ENGELS, 1988), que convocavam a classe proletária a organizar-se mundialmente³, Santos tem a noção clara de que este grupo é nos dias de hoje muito mais diversificado do que uma classe social. Além da velha base operária, que, diga-se de passagem, teve seu apogeu de organização dentro da hegemonia do Estado Nação, surgem novos movimentos sociais, cujas bases de atuação são por natureza transnacionais, como o movimento ecológico e o feminista. Esta situação faz com que atravessemos um momento muito mais cheio de opções ideológicas e políticas do que a cerca de quarenta anos, quando a relação capital/trabalho, que dominava o *welfare state*, demonstrava claramente quais eram as fronteiras ideológicas dos atores políticos.

Ciente das dificuldades de construir um conceito consensual de globalização, Anthony Giddens (1991, p. 69) buscou uma resposta simples, mas bastante ampla, definindo-a como “*a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa*”.

No mesmo caminho David Held e Anthony McGrew, para quem a globalização tem uma dimensão material, normativa e simbólica, afirmam que este processo, cria precondições para formas regularizadas e relativamente duradouras de interligação global, representando uma mudança significativa no alcance espacial da ação e das organizações sociais:

o conceito de globalização denota muito mais do que a ampliação de relações e atividades sociais atravessando regiões e fronteiras. É que ele sugere uma magnitude ou intensidade crescente de fluxos globais, de tal monta que os Estados e sociedades ficam cada vez mais enredados em sistemas mundiais de interação. Em consequência disso, ocorrências e fenômenos distantes podem passar a ter sérios impactos internos, enquanto acontecimentos locais podem gerar repercussões globais de peso. [...] (HELD e MCGREW, 2001, p. 12)

O que fica claro na concepção de Giddens e de Held e McGrew, é que, cada vez mais, existe uma relação de interdependência social e não apenas econômica. Neste sentido, o sociólogo inglês apresenta uma alternativa interessante ao economicismo que domina a discussão em torno da globalização. Economicismo que, se levado ao extremo, pode provocar o entendimento de que a globalização, enquanto processo histórico interdependente, simplesmente não existe, ou é uma fase de um modelo gestado na Europa no fim do período medieval, como apontam Paul Hirst e Grahame Thompson (2002, p. 15).

³ Diga-se de passagem, um mundo bastante restrito ao universo europeu.

De acordo com Hirst e Grahme Thompson (2002), a economia mundial é hoje, em certos aspectos, muito menos aberta e integrada, do que o regime que prevaleceu entre 1870 e 1914, inclusive no que se refere à distribuição espacial das empresas. Segundo estes autores, empresas genuinamente transnacionais são raras, sendo que a grande maioria delas tem uma base nacional muito forte, o fluxo de investimentos continua concentrado nos países industrializados e o fluxo de comércio concentrado na Europa, Estados Unidos e Japão⁴, significando que este grupo de países ainda é o grande detentor da capacidade de gerir a *governabilidade* da economia mundial. Sendo assim, falar em globalização, simplesmente como um processo de internacionalização do capital que, segundo a velha tradição do pensamento marxista, já é por natureza transnacional, é limitar o fenômeno globalização a um campo de atuação muito reduzido e, por sinal, bastante questionável.

Isso não quer dizer que o capitalismo não se beneficie do fenômeno político-econômico-social chamado “globalização”. Bem pelo contrário. As grandes empresas capitalistas, além de beneficiárias, são as maiores incentivadoras do modelo hegemônico em curso.

Conforme relato de François Chesnais (1996), um conglomerado empresarial como a Nike mantém a produção de seus modelos nos Estados Unidos, e a linha de produção em países periféricos, com baixos salários, como o Vietnã e a China. Em poucos segundos um novo modelo de calçado é mandado por meio de uma linha telemática interna para a linha de produção, e depois distribuído para diversos lugares do globo, através do uso de tecnologias de transporte aéreo como o Jumbo⁵ e o moderno Airbus A380, ou marítimo em modernos navios com rotas monitoradas por satélite.

Mas outros tipos de capital, especialmente o financeiro e o de serviços, são os grandes, talvez os maiores beneficiários da globalização. O velho sonho do dia de vinte e quatro horas dos capitalistas, denunciado por Karl Marx (1989) em “*O Capital*”, pode ser perfeitamente obtido atualmente. Hoje, uma empresa pode fazer o seu dinheiro flutuar de uma bolsa para a outra durante um dia inteiro, através daquilo que chamamos de dinheiro eletrônico, ou, “*cyber-cash*” (GUTTMAN, 1999). Assim, quando a bolsa de Tóquio está fechando o seu pregão, as bolsas europeias estão em plena atividade, e quando estas

⁴ Hoje seria fundamental inserir a China nesta listagem.

⁵ Apelido dado ao avião da série 747 da empresa americana Boeing. Durante muito tempo foi considerado como o maior avião de passageiros do mundo, com capacidade para mais de 500 passageiros. Atualmente na versão 747-400, foi superado, em termos de tamanho, pelo Airbus A380. (WIKIPÉDIA, Boeing 747, 2009)

estão encerrando atividades, podemos encontrar as bolsas de Nova York, São Paulo, México e Buenos Aires em pleno funcionamento, num fluxo contínuo de capital especulativo circulante, muitas vezes sem base produtiva real, que vai sendo reproduzido durante uma mudança contínua de local.

O surgimento do ‘dinheiro eletrônico’ (*cybercash*), decerto um novo estágio na evolução da moeda, tornou-se possível graças às recentes descobertas no campo dos programas criptografados, garantindo a confidencialidade e segurança das transferências monetárias através da rede Internet. Na falta de controle estatal dessa tecnologia, as transações criptografadas de *cybercash* vão colocar problemas delicados, no tocante aos esforços dos governos para se defenderem da evasão fiscal, do crime organizado e das fraudes. O sistema de pagamentos vai se tornar ainda mais privativo do que hoje, limitando a capacidade dos bancos centrais de controlar a criação e circulação monetárias. Esse problema ainda vai se agravar, uma vez que, aparentemente, transações de tipo *cybercash* podem ser empreendidas sem que sejam efetuadas transferências de reservas entre os bancos, geralmente sob o controle do Banco Central. A essa altura, ocorrerá um grande salto no processo de passagem da forma de moeda de caráter fiduciário, regulamentada, para operações de informática não-regulamentadas. (GUTTMAN, 1999, pág. 71)

Outro beneficiário do atual modelo hegemônico de globalização é o capitalismo de serviços, onde o turismo é um dos maiores exemplos. Hoje existe uma circulação contínua da classe média dos países centrais para a periferia, como a Ásia, Nordeste do Brasil, Caribe, dentre outros, como também em regiões turísticas da Europa e Estados Unidos, graças à melhoria dos sistemas de transportes de passageiros o que facilita sobremaneira a circulação de capital por meio do turismo.

Mas não são todos os habitantes do planeta que gozam das vantagens concedidas ao turismo. Para Zygmunt Bauman o trânsito internacional de passageiros reforça a hierarquia social. Na ponta superior os “*globalmente móveis*” do primeiro mundo. Na ponta inferior encontram-se os “*localmente amarrados*”, aqueles “*impedidos de se mover e assim fadados a suportar passivamente qualquer mudança que afete a localidade onde estão presos*” (BAUMAN, 1999, p. 96).

O encolhimento do espaço abole o fluxo do tempo. Os habitantes do Primeiro Mundo vivem num presente perpétuo, passando por uma série de episódios higienicamente isolados do seu passado e também do seu futuro. Essas pessoas estão constantemente ocupadas e sempre “sem tempo”, pois cada momento não é extensivo – experiência idêntica à ter o tempo “todo tomado”. As pessoas ilhadas no mundo oposto são esmagadas pela carga de abundância de tempo redundante e inútil, que não tem com que preencher. No tempo delas, “nada acontece”. Elas não controlam o tempo – mas também não são controladas por ele, ao contrário dos seus ancestrais governados pelo relógio, submetidos ao tempo impessoal do tempo fabril. Elas só podem matar o tempo, enquanto o tempo vai aos poucos matando-as. (BAUMAN, 1999, p. 97)

Para Bauman,

Para os habitantes do Primeiro Mundo – o mundo cada vez mais cosmopolita e extraterritorial dos homens de negócios globais, dos controladores globais da cultura e dos acadêmicos globais – as fronteiras dos Estados foram derrubadas, como o foram para as mercadorias, o capital e as finanças. Para os habitantes do Segundo Mundo, os muros constituídos pelos controles de imigração, as leis de residência, a política de “ruas limpas” e “tolerância zero” ficaram mais altos; os fossos que os separam dos locais de desejo e da sonhada redenção ficaram mais profundos, ao passo que todas as pontes, assim que se tenta atravessá-las, revelam-se pontes levadiças. Os primeiros viajam à vontade, divertem-se bastante viajando (particularmente se vão de primeira classe ou em avião particular), são adulados e seduzidos a viajar, sendo sempre recebidos com sorrisos e braços abertos. Os segundo viajam às escondidas, muitas vezes ilegalmente, às vezes pagando por uma terceira classe superlotada num fedorento navio sem condições de navegar mais do que outros pagam pelo luxo dourados de uma classe executiva – e ainda por cima são olhados com desaprovação, quando não presos e deportados ao chegar. (BAUMAN, 1999, p. 97-98)

No campo do capitalismo industrial, historicamente denunciado no Manifesto do Partido Comunista, temos ainda a adequação da produção ao consumo, através do sistema *just-in-time*, (CHESNAIS, 1996; CASTEL, 1999; HARVEY, 2004 e 2006; SENNET, 2004). Neste sistema as empresas conseguem reduzir o custo da mão de obra, na medida em que mantém apenas um pequeno grupo fixo de trabalhadores especializados durante o regime normal de produção, aumentando o número de funcionários nos picos de produção.

Com o sistema *just-in-time*, diferentemente do que acontecia no fordismo, as empresas não precisam mais manter grandes estoques de matéria prima armazenada, já que está é comprada apenas de acordo com o fluxo de consumo. Para os trabalhadores, uma das consequências deste modelo é a precarização dos contratos, desemprego e empobrecimento. No sistema *just-in-time* nada pode ser produzido, transportado ou comprado antes do tempo. Trata-se de uma tentativa de introduzir na esfera da administração empresarial a lógica do imediato.

A incorporação das tecnologias telemáticas e da teleinformática no centro da atividade produtiva, permitiram uma economia de mão-de-obra e de investimento de capital, proporcionando maior flexibilidade dos processos de produção. Neste sistema é possível fabricar maior quantidade de produtos com o mesmo equipamento, reduzindo estoques de produtos intermediários. O *just-in-time* é um método de fabricação de fluxo intensivo e flexível, permitindo o início da produção no momento do recebimento de pedido.

Nesse sistema os estoques de produtos finais são reduzidos, os prazos de entrega encurtados, e o tempo de giro de capital e de faturamento diminuídos, através do emprego de meios eletrônicos no setor de franquias e vendas a varejo.

A teleinformática permite a extensão das relações de terceirização, particularmente entre empresas situadas a centenas de milhares de quilômetros umas das outras, bem como a deslocalização de tarefas rotineiras nas indústrias que se valem grandemente da informática. Ela abre caminho para a fragmentação de processos de trabalho e para novas formas de “trabalho a domicílio”. (CHESNAIS, 1996, p. 28)

À microeletrônica e à microinformática é associada uma série de sistemas de distribuição de informações surgidos na década de oitenta, muitos dos quais oriundos dos meios militares, como satélites de difusão direta, sistemas de cabo de banda larga, fibras óticas e micro ondas, dentre outros. O efeito mais importante deste avanço tecnológico foi a eliminação dos postos de controle e chefia e a troca internacional de informações entre as diversas empresas capitalistas, por meio de sistemas telemáticos privados (CHESNAIS, 1996; SENNET, 2004), como citado anteriormente.

Mas a globalização não é apenas econômica. Embora os seus aspectos mais negativos, como a explosão das taxas de desemprego e de desigualdade social, e principalmente a crise ecológica, estejam diretamente vinculados à incorporação do aspecto econômico da globalização e à hegemonia do capitalismo, especialmente ampliada após a queda da “*cortina de ferro*” no Leste Europeu.

A globalização tem forte impacto na esfera cultural, aquilo que Boaventura de Sousa Santos (2006), já citado anteriormente, chama de “*localismo globalizado*”. Mas a globalização cultural não se resume a hábitos alimentares, músicas e vestuários. Atravessa de forma transversal a cultura política, motivo pelo qual autores das mais diversas perspectivas teóricas, como Santos (1996), Chantal Mouffe (2003), Fukuyama (1992), dentre outros, notarem a formação de um relativo consenso em torno da Democracia Política no seu aspecto liberal, assunto que retomaremos mais adiante.

Contudo, é importante destacar que a globalização cultural não significa homogeneização, como previam as grandes teorias da modernidade, do marxismo até o funcionalismo. A globalização é um grande palco para a manifestação das mais diversas formas culturais, embora muitas vezes transformada em elementos exóticos pelos meios de comunicação, que cada vez mais filtram as informações que são “*consumidas*” pela sociedade.

Hoje é possível, com facilidade, acompanhar manifestações culturais dos mais diversos cantos do globo. Alguns acontecimentos de várias áreas são espaço propício para este fenômeno como, por exemplo, os grandes eventos esportivos. Além da festa de abertura e encerramento dos eventos, que normalmente são grandes sínteses que

relatam elementos da cultura local, até mesmo durante partidas esportivas podemos ver as manifestação das culturas, como nas festas das torcidas, ou em momento como na Olimpíada de Sidney, na Austrália, em 2000, quando os jogadores de basquete da Nova Zelândia realizaram na quadra uma dança típica aborígene, e esta foi repassada para os mais diversos campos do globo via satélite, na transmissão realizada pelos canais de televisão.

Mas esta visibilidade não significa democratização cultural. As manifestação apresentadas pelos mais diversos povos são apresentadas como acontecimentos exóticos, quando muito folclóricos. São, na verdade, novas mercadorias que oferecem uma pausa à retórica jornalística, e à mesmice dos roteiros de novelas e seriados televisivos.

Tais eventos também são espaços de divulgação do modelo cultural hegemônico, tanto no que se refere ao marketing utilizado para a comercialização de produtos, presente inclusive no uniforme dos participantes e no redesenho urbano das cidades. Locais como Barcelona, por exemplo, utilizaram a Olimpíada de 1992 como um ambiente propício para o desenvolvimento do *city marketing*, um movimento de divulgação mercadológica da cidade para o mercado turístico e empresarial internacional.

Segundo Otilia Beatriz Fiori Arantes, o *city marketing* significa “*desenvolver uma imagem forte e positiva da cidade, explorando ao máximo o seu capital simbólico, de forma a reconquistar sua **inserção privilegiada nos circuitos culturais internacionais***” (ARANTES, 2000, p. 54) [grifos da autora].

As cidades, por sinal, são transformadas em grandes instrumentos de divulgação da cultura da globalização hegemônica.

À medida em que a globalização econômica força as elites urbanas a competirem por investimentos e por turismo mundo afora, a arquitetura e o desenho urbano torna-se uma forma de propaganda (Crilley, 1993). A arquitetura nova e, especialmente, a pós-moderna, são usadas na transmissão de imagens de vitalidade urbana. “Prédios desenhados por arquitetos culturalmente consagrados... funcionam como capital simbólico, exibindo a nobilidade cultural e o gosto dos seus donos (ibidem: 236-237). Assim como os indivíduos constroem suas identidades com jeans e suéteres da Calvin Klein, assim também o fazem certas instituições corporativas, usando arquitetos como “criadores de rótulos” na construção da imagem corporativa. Como aponta Crilley (1993), tanto no *Canary Wharf*, em Londres, como no *Battery Park City*, em New York, os editais de construção demandavam que os arquitetos envolvidos fossem de “categoria mundial” e “internacionalmente reconhecidos”. Em sua individualidade e unicidade de forma e desenho, os prédios “são criados para serem lidos como *outdoors* gigantes... Com grande atenção dada à decoração de superfície da arquitetura pós-moderna, visão culturalmente codificados com significados populares, sua arquitetura é feita de fora para dentro, para deleite externo” (ibidem: 234) (KING,

1999, p. 137).

Todavia, a globalização, portanto, pode vir a ser um espaço para diálogos interculturais. Octávio Ianni (2004), por exemplo, acredita na possibilidade de “*transculturação*”, processo pelo qual culturas, mesmo que não hegemônicas, promovem trocas de valores, construindo um novo padrão cultural multi-diverso.

Já Boaventura de Sousa Santos (2006), propõe a construção de uma “hermenêutica *diatópica*” mecanismo através do qual duas culturas diferentes, por meio de um *trabalho de tradução*, realizam diálogos interculturais, assumindo os “*topois*”, lugares comuns mais amplos da comunidade cultural, como forma de complementação. Santos argumenta que este processo tende a resgatar os valores culturais que foram abandonados ao longo do tempo pela gramática dominante.

Mas a possibilidade de diálogos interculturais globais não significa a construção de uma única cultura global. Como bem adverte Mike Featherstone não há possibilidade de falarmos na existência de uma cultura global associada à ideia de homogeneidade e integração cultural, pois, em termos globais, “*esta imagem não funciona*”. Nesse sentido propõe que devemos pensar numa perspectiva mais ampla de cultura. Se “*pensarmos mais em termos de processos, poderá ser possível referirmos à globalização da cultura*” (FEATHERSTONE, 1999, p. 07).

Na globalização, novas fronteiras são desenhadas ou, simplesmente, reinterpretadas. O espaço no qual se consolidou a cultura da democracia concorrencial e do capitalismo, passa a ser confrontado por novos elementos, como a crise ecológica global, que aos poucos altera a geografia dos continentes, transformando o clima, e promovendo grandes migrações populacionais, determinando uma reconstrução do desenho geográfico.

Jürgen Habermas ressalta que globalização nada mais é do que “*transgressão, a renovação de fronteiras, e portanto uma ameaça para aquele estado-nação que vigia quase neuroticamente as suas fronteiras*” (1995, p. 98). O Estado-Nacional, entendido à partir do conceito weberiano, de comunidade política, que exerce o monopólio da coerção legítima dentro de um território, parece que cada vez mais tem perdido espaço, inclusive no que se refere à sua “*centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa econômica, social e política*” (SANTOS, 2005, p. 36).

O poder aparece cada vez mais fragmentado em grupos privados, sejam estes

representantes de grandes conglomerados econômicos, de redes nacionais e internacionais de comunicação, grupos armados, militares e paramilitares, organizações religiosas, traficantes, ou de outras formas de comunidades de políticas que não o estado, ou ainda de organizações políticas transnacionais, como a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que impuseram aos estados, especialmente na década de noventa do século passado, e no início deste século, a obrigatoriedade de “ajustes estruturais”, dentro da cartilha do modelo político-econômico neoliberal, ou seja, o estado deveria diminuir as restrições para o trânsito do capital (ALTVATER, 1999; CHESNAIS, 1996; HIRST E THOMPSON, 2002; SANTOS, 2005).

A crescente melhoria nas tecnologias de comunicação é outro elemento articulado com o avanço da globalização, que contribui para a fragmentação do poder do estado-nação:

As telecomunicações são cada vez mais a infra-estrutura física de um tempo-espaço emergente: o tempo-espaço eletrônico, o ciber-espaço ou o tempo-espaço instantâneo. Este novo tempo-espaço tornar-se-á gradualmente o tempo-espaço privilegiado dos poderes globais. Através das redes metropolitanas e dos cibermódulos, esta forma de poder é exercida global e instantaneamente, afastando, ainda mais, a velha geografia do poder centrada em torno do Estado e do seu tempo-espaço (SANTOS, 2005, p. 41).

A consequência disto é que há uma grande aceleração nos ritmos de circulação de informações e conhecimentos, distâncias que outrora eram percorridas em dias ou até meses para entrega de uma carta, hoje são realizadas em centésimos de segundo quando utilizamos correspondências eletrônicas. O geógrafo inglês, David Harvey (2006, p. 7) fala em “*compressão do tempo-espaço*”, Eric Hobsbawn (1998, p. 10) na existência de um “*presente contínuo*”, ou simplesmente na “*destruição dos mecanismos sociais que vinculam a nossa experiência pessoal às gerações do passado*”. Por seu turno, Edward Luttwak (1996, p. 58) aponta a existência de um “*capitalismo turbinado*”, dada a velocidade dos acontecimentos e aparecimento de inovações.

Esta grande quantidade de mudanças torna a interpretação do processo em curso bastante diversificada. Hector Ricardo Leis (1996), afirma que existem duas grandes formas de interpretação da globalização, ao mesmo tempo “*insuficientes e incompletas*”, uma otimista e outra pessimista. Entre os otimistas encontra pensadores como Francis Fukuyama, para quem a globalização criou uma ordem internacional mais racional e governável. Já nos pessimistas, coloca todos aqueles que entendem que a globalização não mudou de forma substancial a ordem e hierarquia internacional.

Por sua vez, David Held e Anthony McGrew (2000) fazem a diferenciação entre os céticos e os globalistas. Segundo estes dois autores, para os céticos, o próprio conceito de globalização é insatisfatório, pois, a exemplo do que era defendido por Chesnais (1994), falta uma especificidade clara a este conceito. Já os globalistas vêem a globalização como um conjunto de processos inter-relacionados, “*que operam dentro de todos os campos do poder social, inclusive o militar, o político e o cultural*” (HELD e MCGREW, 2000, p. 18).

Octávio Ianni (2004), que por sinal utiliza a expressão “*globalismo*” e não “*globalização*”, retomando a tradição clássica da teoria social, aponta três formas meta-teóricas para a interpretação do processo em curso, as quais, segundo ele, podem ser consideradas mais abrangentes: a *sistêmica*, a *weberiana* e a *marxiana*.

Conforme Ianni, na teoria sistêmica predomina a interpretação sincrônica e a realidade é apresentada com um todo orgânico, funcional e auto-regulado, incorpora contribuições das teorias funcionalistas, estruturalistas e evolucionistas, fundamentando políticas de modernização:

opera rigorosamente com a noção de todo integrado, internamente dinâmico, tendente ao equilíbrio, à auto-suficiência, ou ao estado de ‘*normalidade*’. De tal maneira que as disfunções, os desajustes, os desequilíbrios ou as anomalias são anomalias que o próprio sistema tende a corrigir, acomodar ou suprimir.” (IANNI, 2004, p. 203)

De acordo com Ianni, as teorias sistêmicas são as adotadas, preferencialmente, por organizações como o Banco Mundial para avaliar o estágio da globalização. Conforme a “*pregação*” deste organismo internacional, num ambiente globalizado, a normalidade seria encontrada mediante um processo de adaptação, através de “*ajustes estruturais*”, uma gama de medidas propondo o encolhimento do Estado e um aumento da competitividade das economias nacionais.

A teoria *weberiana* tem como foco a interpretação do “*globalismo*”, conforme Ianni, em termos de um processo de “*racionalização do mundo*”. Além do cálculo racional, o sociólogo paulista vê a combinação de elementos da dominação racional, tradicional e carismática na globalização. Para ele, esta escola teórica cria instrumentos importantes para interpretar fenômenos tão diferentes como a explosão da tecnologia, especialmente de comunicação, telemática e informática, ou os fundamentalismos políticos e religiosos. “*A globalização do capitalismo e a racionalização do mundo andam de par em par, ainda que em ritmos às vezes desencontrados*” (IANNI, 2004, p. 206).

Já a teoria *marxiana*, verifica que o próprio capitalismo, tanto no que se refere ao seu modelo produtivo como no aspecto civilizatório, nasce *transnacional*, organizando-se além das fronteiras nacionais, em âmbito mundial. Octávio Ianni destaca que a teoria marxiana funda-se num princípio de realidade dinâmica, complexa e contraditória, “*já que envolve estruturas de dominação política e apropriação econômica, contexto no qual se produzem movimentos de integração e fragmentação*” (IANNI, 2004, p. 209). Este constante processo contraditório de integração e fragmentação é uma das características do *globalismo*.

Segundo Ianni (2004), com a valorização das meta-teorias, Ianni contrapõe-se ao pensamento pós-moderno. Os autores que assumem posições pós-modernas rejeitam a possibilidade de interpretarmos o mundo através de grandes narrativas holísticas. Para o pensamento pós-moderno torna-se cada vez mais relevante reconhecermos a existência de uma sociedade fragmentária, que produz um conhecimento incompleto e diálogos sociais abertos. Mas Ianni também reconhece que a narrativa do processo em curso não é definitiva, advertindo para a emergência tanto do neoliberalismo como do neo-socialismo.

Na verdade, existe uma gama muito diversa de formas de interpretação da globalização. O importante, e que deve ser ressaltado como instrumento teórico de investigação, seguindo o entendimento de Featherstone (1999), Gugliano (2000), Held e McGrew (2000), Ianni (2004), Leis (1996) e Santos (2005 e 2006), é que ao falarmos sobre globalização não estamos abordando um processo homogêneo, consensual e determinista, mas de um fenômeno incompleto, aberto a um universo de possibilidades diferentes, tanto emancipatórias como conservadoras.

[...], as explicações monocausais e as interpretações monolíticas deste fenômeno parecem pouco adequadas. Acresce que a globalização das últimas três décadas, em vez de se encaixar no padrão moderno ocidental de globalização – globalização como homogeneização e uniformização – sustentado tanto por Leibniz, como por Marx, tanto pelas teorias da modernização, como pelas teorias do desenvolvimento dependente, parece combinar a universalização e a eliminação das fronteiras nacionais, por um lado, a diversidade local, a identificação étnica e o regresso ao comunitarismo, por outro. Além disso, interage de modo muito diversificado com outras transformações no sistema mundial que lhe são concomitantes, tais como o aumento dramático das desigualdades entre países ricos e países pobres e, no interior de cada país, entre ricos e pobres, a sobrepopulação, a catástrofe ambiental, os conflitos étnicos, a migração internacional massiva, a emergência de novos Estados e a falência ou implosão de outros, a proliferação de guerras civis, o crime globalmente organizado, a democracia formal como uma condição política para a assistência internacional, etc (SANTOS, 2005, p. 26).

Na globalização, portanto, *“tanto se apagam e recriam diversidades preexistentes como se formam novas. Ao mesmo tempo em que expressa e deflagra um processo de homogeneização, provoca diversidades, fragmentações, antagonismos”* (IANNI, 1996, p. 201).

2. Globalização, Crise Ecológica e Democracia

Dos vários fenômenos associados à globalização destacados por Santos na citação apresentada no tópico anterior, merece destaque a crise ecológica, expressa em fenômenos como o aquecimento global, a destruição da camada de ozônio da terra, o derretimento das calotas polares, a perda de biodiversidade, a contaminação e escassez da água, a desertificação, e outros tantos fenômenos ambientais originados pela ação humana e pelo atual modelo de desenvolvimento.

Tamanhas são as conseqüências da crise ecológica que, associada à globalização, assume a condição de promotora de uma transformação paradigmática (ALTVATER, 1999). O Diretor do Centro de Ecologia Política da Universidade de Santa Cruz, na Califórnia, James O'Connor, vê na globalização, associada à crise ambiental e ao desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo, *“una espiral de destrucción ecológica y humana que se perpetúa a si misma”* (O'CONNOR, 2003, p. 21).

O caráter desigual da expansão capitalista cria *ambivalências* e *dualismos*, situação esta que foi reforçada com a globalização (ALTVATER, 1999; CASTELLS, 1997; GUGLIANO, 2000; HARVEY, 2004; HELD e MCGREW, 2000; IANNI, 2004; O'CONNOR, 2003; SANTOS, 1996, 2005 e 2006). De um lado, encontramos regiões com grande concentração de poder político e econômico, geralmente nos países centrais, ou abrangendo grupos privilegiados dos países periféricos, e de outras regiões periféricas e semi-periféricas, a chamada *“periferia da globalização”*, onde a expansão ilimitada da lógica do mercado acirra e amplia as desigualdades sociais e a pobreza.

Embora possamos falar em *“Norte-Global”* e *“Sul-Global”*, expressões utilizadas por Boaventura de Sousa Santos (2005, 2006), muitas vezes estes *dualismos* estão localizados na mesma localidade, como nas chamadas *“cidades duais”* de Manuel Castells.

Castells (1997, p. 60) afirma que o atual modelo tecno-econômico se caracteriza pela existência de algumas regiões com grande dinamismo econômico e de outras com

exclusão e marginalização de grandes setores sociais e de territórios, especialmente entre países e regiões geográficas. A novidade, segundo ele, é que o modelo excludente se manifesta de maneira mais profunda no universo *intra-metropolitano*, particularmente nas grandes cidades de todos os países, inclusive nos países de capitalismo avançado.

Segundo O'Connor (2003), é nas regiões periféricas que os efeitos negativos da associação entre a crise ecológica e globalização do capitalismo manifesta-se de forma mais acentuada. Para o autor, a agricultura de exportação, produtora de recursos e matérias primas para as regiões industriais empurra a produção de subsistência para terras marginais, mais frágeis e menos produtivas. A especialização produtiva também reduz o valor da produção das regiões periféricas que acabam ficando reféns do consumo dos bens industrializados produzidos pelos grandes centros. A baixa dos preços determina a necessidade de ampliação da produção para compensar as perdas, forçando a ampliação das fronteiras produtivas que determinam o aumento do desflorestamento e, por consequência, a perda da biodiversidade.

Com a realização das reformas estruturais propostas pelas agências internacionais, inicia-se uma concorrência no mercado internacional em busca de menores preços salariais e normas ambientais menos rígidas, sendo que as grandes indústrias, mais intensivas na utilização de força de trabalho de baixa qualificação e de recursos naturais, transferem as suas plantas produtivas para a periferia, promovendo o aumento da população nos centros urbanos.

Segundo O'Brien e Penna (1998), a industrialização do hemisfério Sul tem levado a um processo crescente de devastação ambiental local, forjado por um discurso de modernização econômica global, com a intensificação e maximização da exploração dos recursos naturais, afetando a biodiversidade, os recursos naturais e o próprio clima e atmosfera do planeta. Tal situação acaba produzindo um conflito entre investidores multinacionais, de um lado, e populações locais, de outro, reforçando a idéia de que a mudança ambiental é um campo de luta social entre *diferentes ecologias políticas*, hipótese sustentada também por Boaventura de Sousa Santos (2006), onde incluímos a luta entre diferentes organizações de direitos, benefícios e oportunidades na exploração e/ou manutenção de determinadas qualidades ambientais.

O crescimento das grandes cidades ainda é responsável por dois outros importantes processos econômicos e sociais, com forte repercussão negativa na esfera ambiental. O primeiro é a necessidade de maior consumo de energia, que é solucionada

ora com o uso de energias fósseis, produtoras de dióxido de carbono e de metais pesados lançados na atmosfera (carros, ônibus, aviões, aquecedores, energia elétrica, etc.) ora com a construção de usinas hidrelétricas e nucleares que, além de energia, geram grandes passivos ambientais.

O segundo processo afeta mais diretamente a vida dos trabalhadores rurais. Com limitação dos preços dos alimentos a patamares menores pelo mercado, objetivando alimentar a população das cidades, há um empobrecimento das regiões rurais. A necessidade de aumentar a produção para compensar a baixa dos preços, determina um aumento da produtividade e do desflorestamento, gerando um círculo vicioso que afeta tanto o ambiente urbano quanto o rural. Há ainda o problema dos resíduos produzidos pelo esgoto e pelo lixo urbano, evidenciando outro exemplo de forte relação de dependência entre o modelo produtivo de desenvolvimento e os problemas ambientais.

Os resíduos sólidos, somados ao avanço da urbanização e da fronteira agrícola sobre os cursos d'água são os maiores responsáveis pela perda de recursos hídricos. A humanidade ingressou no século XXI sob a ameaça de escassez de água, aliás, escassez esta que afeta boa parte da África, da Índia, China e Sudoeste da Ásia e da América Latina. É curioso que mesmo em países como o Brasil dotado de grande quantidade de recursos hídricos, o desperdício, a falta de saneamento ambiental, o assoreamento e poluição de corpos d'água pelo avanço urbano e da agricultura em escala, a falta de fiscalização e planejamento urbano, dentre outros problemas, associados à marginalização de significativa parcela da população, podemos encontrar graves problemas de acesso à água, especialmente para as populações da periferia dos grandes centros urbanos, e comunidades rurais isoladas.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2006, p. 33), apesar do avanço dos indicadores mundiais em políticas de saneamento, no início do século 21, uma em cada cinco pessoas residentes em países em desenvolvimento — cerca de 1,1 bilhão de pessoas — não tem acesso a água potável, e cerca de 2,6 bilhões de pessoas, quase metade da população total dos países em desenvolvimento, não têm acesso a saneamento básico.

Ainda, segundo o referido órgão das Nações Unidas,

No mundo atual, cada vez mais próspero e interdependente, morrem mais crianças devido à falta de água potável e de instalações sanitárias do que por qualquer outra causa. A exclusão do acesso à água potável e ao saneamento básico destrói mais vidas humanas do que qualquer conflito armado ou ação

terrorista. E também acentua as profundas desigualdades de oportunidades de vida que separam os países e as suas populações (PNUD, 2006, p. 27).

A situação mais grave é enfrentada pelas populações pobres do campo e da periferia dos grandes centros urbanos. No último caso, estas populações acabam sendo mais oneradas com o custo dos sistemas de saneamento do que aqueles que ocupam a ponta de cima da pirâmide social.

As pessoas mais pobres nas áreas urbanas dos países em desenvolvimento não só pagam, pela aquisição de água, mais do que os residentes da mesma cidade que têm rendimentos mais elevados, como também despendem mais por este bem do que as populações dos países mais ricos. Algumas das pessoas mais pobres do mundo que vivem em favelas de Acra (Gana) e Manila (Filipinas) pagam mais pela aquisição de água do que as pessoas que vivem em Londres, Nova Iorque ou Roma (PNUD, 2006, p. 53).

Na verdade, as desigualdades sociais e econômicas acabam se refletindo na esfera da prestação de serviços públicos. Ainda segundo o PNUD, no Brasil, por exemplo, *“os 20% mais ricos da população desfrutam de níveis de acesso a água e saneamento geralmente comparáveis ao de países ricos. Enquanto isso, os 20% mais pobres têm uma cobertura tanto de água como de esgoto inferior à do Vietnã”*. (PNUD, p. 50)

A situação fica mais grave quando são observadas as condições enfrentadas pelos rios que cortam o espaço urbano, cujo o maior exemplo são os rios Tietê e Pinheiros em São Paulo, altamente poluídos. Nestas situações, o problema da falta de recursos para investir em saneamento é agravado pela ausência de uma política de controle da poluição, que acaba onerando a ação dos órgãos públicos de saneamento, prejudicando a capacidade do estado para melhor distribuir os investimentos públicos.

Contudo, a problemática de análise não se limita apenas à esfera física e econômica, visto que temos acompanhado impactos diretos do avanço da globalização e da crise ecológica sobre a organização política da sociedade.

Ingressamos no século XXI com um *“surpreendente consenso”* em torno da democracia que se expandiu mundialmente no seu formato liberal (SANTOS, 1996), baseado na existência de eleições livres e concorrenciais, de instituições representativas e no reconhecimento de direitos e liberdades fundamentais. Contudo, se

[...] por um lado a democracia é hoje menos questionada do que nunca, todos os seus conceitos satélites têm vindo a ser questionados e declarados em crise: a patologia da participação, sob a forma de conformismo, do abstencionismo e da apatia política; a patologia da representação, sob a forma da distância entre eleitores e eleitos, do insulamento dos parlamentares, da marginalização e governamentalização dos parlamentos, etc. Por outro lado, se atentarmos na história europeia do século XIX, verificamos que a democracia e o liberalismo econômico foram sempre má companhia um para o outro. Quando o liberalismo

econômico prosperou a democracia sofreu e vice-versa (SANTOS, 1996, p. 21).

Tal modelo de organização política, batizado em homenagem ao seu proponente, o economista austríaco Joseph Schumpeter, consiste na ordenação institucional do processo de decisões políticas, graças ao qual alguns adquirem a faculdade de decidir através de uma luta concorrencial pelos votos do povo.

Segundo ele, num sistema democrático, o papel principal do povo é o de produzir o governo e de também desapossá-lo do poder, ou melhor, produzir e desapossar um corpo intermediário, parlamento, que por sua vez produzirá o governo. Ainda segundo ele, *"o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população"* (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

Sendo um método institucional para a construção de decisões políticas, e não um sistema político onde a participação do conjunto dos cidadãos aparece como tema central, a democracia schumpeteriana reduzia-se a um conjunto de regras do jogo.

Contudo, embora limitado a um conjunto de regras do jogo, o modelo schumpeteriano de democracia conseguiu relativo sucesso e estabilidade no período do pós-guerra em face do sucesso econômico *"industrial-fordista"*, sistema econômico sustentado na garantia da capacidade de consumo da população, objetivando a compra das mercadorias produzidas pela indústria e da acumulação capitalista.

Há uma boa justificativa para esse sucesso de relacionamento. Na teoria de Schumpeter o afastamento da participação popular mais ampla aparece não como um problema, mas como um elemento de estabilização da democracia. Como bem destaca Chantal Mouffe, na teoria schumpeteriana de democracia,

La participación popular en la toma de decisiones debería más bien desincentivarse, pues sólo podría tener consecuencias disfuncionales para la marcha del sistema. La estabilidad y el orden era más probable que resultaran del compromiso entre los intereses que de un consenso ilusorio sobre el bien común. Como consecuencia de ello, la política democrática quedó separada de su dimensión normativa e empezó a considerarse desde un punto de vista puramente instrumental. (MOUFFE, 2003, p. 97)

Os grandes partidos políticos, e as lideranças dos movimentos sindicais tanto dos empregados, como patronais, aparecem como catalizadores do processo, e responsáveis para a estabilização do regime.

Todavia, a falência do fordismo, acompanhada da burocratização dos grandes partidos políticos e de seu afastamento dos conflitos imediatos da sociedade, limitando a

participação dos cidadãos ao processo eleitoral (OFFE, 1984, p. 363-364), acaba abrindo campo para a atuação de outras formas de organização política, especialmente das organizações não governamentais que atuam na defesa de problemas que ultrapassam o conflito entre capital e o trabalho, como as questões ambientais, étnicas e de gênero.

Grande parte da população percebe o enfraquecimento do potencial dos seus antigos representantes de sustentar a estabilidade econômica, bem como o distanciamento destes da sua base social. Afastados da disputa política, os eleitores perdem a identidade com o voto e com a tomada de decisões nas instâncias superiores do poder (MIRANDA, 2006).

Logo, embora hegemônico em termos globais, o modelo liberal de democracia ingressa no século XXI com uma profunda crise de legitimidade política, abrindo espaço para outros modelos de organização e, de alguma forma, enfraquecendo a legitimidade social do estado-nação.

Os limites impostos pela crise ambiental e pela globalização agravam ainda mais os problemas enfrentados pelo sistema democrático ocidental. Historicamente a democracia refugiou-se no espaço político do estado nacional, pelo menos na sua concepção ocidental-liberal. Segundo Santos (1999, p. 39), ela “*pode expandir-se na medida em que seu espaço se restringiu ao Estado e à política que ele passou a sintetizar*”. Todavia, com a permeabilidade das fronteiras políticas promovida pela globalização, e com o novo desenho cartográfico dos conflitos sociais proposto pela crise ecológica, já não é mais possível falar-se em democracia ou na ação político-social concentrada apenas na esfera territorial do estado-nação.

Como bem destaca Hector Ricardo Leis, o avanço da globalização é acompanhado não apenas por uma alteração da geografia planetária, mas também no universo comunicativo. Novos movimentos e atores sociais ingressaram no cenário da ação política:

[...] Los procesos de globalización descaracterizan la política tradicional, tanto en los espacios domésticos como internacionales. El enorme movimiento de bienes económicos, de tecnología, de informaciones, de ideas, de factores ambientales, y personas a través de las fronteras nacionales, al mismo tiempo que inhiben el histórico protagonismo de los actores vinculados a la esfera estatal y producen nuevas realidades sociales y naturales, generan también el protagonismo de actores transnacionales provenientes de las esferas del mercado y de la sociedad civil (LEIS, 1996, p. 68).

Se o período anterior era marcado por um diálogo internacionalista entre

representantes de estados nacionais, sujeitos à pressão hierárquica do imperialismo político das grandes potenciais, os novos atores sociais são “*organizações transnacionais*”, que se estruturam no espaço global de forma autônoma ao Estado (CHESNAIS, 1996; HOBBSAWN, 1998; IANNI, 2004; SANTOS, 1996 e 2005). Isto não significa necessariamente o desaparecimento dos antigos atores do cenário político nacional, mas sim uma perda de monopólio exercido pelo Estado-nação, ao ponto de Leis (1996) propor uma mudança na representação da Organização das Nações Unidas, de forma que esta aceite o assento de organizações não governamentais na sua assembléia.

Nos relatos sobre globalização os atores transnacionais apresentados são geralmente as grandes empresas capitalistas e organizações políticas multilaterais como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio. Todavia, é notável a emergência de uma gama fragmentária de organizações não governamentais e movimentos sociais que sustentam, via de regra, pautas políticas de resistência ao modelo hegemônico de globalização, como organizações ambientalistas, feministas, religiosas, étnicas, dentre outras, estruturadas na forma de “*redes*” e constituindo o chamado “*terceiro setor*” ou, para muitos, compondo a “*nova sociedade civil global*”.

Essas organizações, especialmente com atuação na esfera ecológica, cumpriram um importante papel ao questionar os limites da capacidade de suporte do planeta e os efeitos da degradação ambiental para o futuro do mundo que conhecemos hoje. As restrições impostas pela crise ecológica têm grandes conseqüências “*na forma e na substância da democracia*” (ALTVATER, 1999, p. 120), especialmente no que se refere à relação com o estado nacional. Em termos ambientais, torna-se cada vez mais necessário ter uma ação política efetiva dentro do espaço nacional.

O espaço-tempo nacional, conforme destaca Boaventura de Sousa Santos (1996, p. 43), é constituído de ritmos e temporalidades diferentes, contudo, compatíveis e plenamente articuláveis, como a temporalidade eleitoral, a temporalidade da contratação coletiva, da judicial, da segurança social, dentre outras, que hoje encontram-se cada vez mais numa situação problemática.

De um lado temos a confrontação com a “*temporalidade instantânea*” do ciberespaço e do fluxo financeiro internacional que acompanham a velocidade da globalização. De outro temos o “*tempo glacial*” da crise ecológica, cujos efeitos não podem ser enfrentados, por exemplo, dentro do ciclo de uma eleição. Se considerarmos os milhares de anos necessários para extinguir com a capacidade de contaminação dos

resíduos nucleares, teremos uma temporalidade muito grande para a tomada de decisões racionais na “*dimensão humana*” (ALTVATER, 1999, p. 121).

Já no âmbito espacial, notaremos que cada vez mais existe uma interdependência entre as diversas comunidades sociais e ecológicas. O aquecimento global é um problema ambiental cujas origens e conseqüências ultrapassam as fronteiras do estado-nacional, mas, algo semelhante ocorre com diversos exemplos da cartografia dos recursos hídricos e dos biomas⁶.

Há a emergência de um novo modelo de cidadania (O'BRIEN e PENNA, 1998), que, diferentemente de uma noção estática, associada-ao modelo do *welfare state*, e à aquisição de uma série de direitos e recursos, envolve o cumprimento de deveres e responsabilidades. Trata-se da noção de “*cidadania ativa*” ou “*participativa*”, fortemente defendida pelos movimentos ambientalistas, como uma forma de confrontar os problemas da crise ecológica global, na medida em que seria capaz de promover a construção de alternativas sociais e econômicas verdes ou, para utilizar uma expressão mais corrente, sustentáveis.

Conforme destacam O'Brien e Penna (1998), na perspectiva da cidadania ecológica implica no fato das pessoas terem o dever e a responsabilidade de construir modelos de arranjos sociais e econômicos ecologicamente sustentáveis, objetivando atender não somente as necessidades humanas imediatas, mas as das gerações futuras e das outras espécies. Logo, nos conflitos ambientais contemporâneas são abordados temas como qualidade de vida, direitos humanos, além da qualidade ambiental.

Diferentemente da cidadania estática do *Welfare State*, a cidadania ativa não está centrada no Estado Nação, motivo pelo qual é perfeitamente compatível com um novo modelo de organização social onde o exercício da ação política ganhe amplitude.

A democracia também é fortemente afetado pela crise ecológica e pela globalização no seu aspecto “*substancial*”. O discurso democrático, desde o final da segunda guerra mundial, tem sido dividido entre aqueles que defendem um modelo formal de democracia, baseado na existência de um conjunto de regras do jogo, e aqueles que entendem que a efetividade do jogo democrático é sustentada por uma série de garantias sociais, os chamados direitos fundamentais de segunda e terceira gerações⁷. Tais

⁶ Bioma é um complexo biológico e humano que congrega um conjunto de ecossistemas diferentes, mas assemelhados climático-biótica-fisicamente, e em interação;

⁷ As gerações de direitos fundamentais são classificadas historicamente quanto ao período de origem da seguinte forma: 1) primeira geração: direitos individuais liberais, civis e políticos – direitos à liberdade; 2)

garantias, além de sustentarem a “*dignidade humana*”, também seriam responsáveis pela sobrevivência do sistema econômico através do consumo dos bens produzidos.

Entre os autores que vislumbram a eficácia da democracia na estabilidade econômica, encontramos Adam Przeworski, José Antônio Cheibub e Fernando Limongi, que ao questionarem a importância de uma cultura democrática para o sucesso da Democracia, concluem:

quando examinarmos alguns padrões empíricos relativos a quase todas as democracias que existiram em qualquer lapso de tempo entre 1950 e 1990, o fato que mais chama atenção é que democracia alguma jamais foi subvertida neste período num país com uma renda *per capita* superior à da Argentina em 1976 (PRZEWORSKI; CHEIBUB; LIMONGI, 2003, p. 21).

Para esses autores, o período médio de sobrevivência de uma democracia num país pobre é substancialmente menor do que num país de renda *per capita* alta. Ao confrontar uma afirmação semelhante de Przeworski sobre o mesmo assunto, Elmar Altvater (1999, p. 129) chega às seguintes conclusões:

- a) ao reduzir a democracia a um conjunto de padrões substantivos, este modelo teórico “*desata os laços entre democracia substantiva e democracia formal*”;
- b) assume uma posição otimista acreditando que a humanidade encontrará soluções distributivas de longo prazo para equacionar os problemas econômicos e sociais, através de um crescimento contínuo da atividade econômica;
- c) não leva em consideração os limites impostos pela *sustentabilidade* ambiental, acreditando que o “*estilo de vida*” ocidental poderá ser universalizado.

Disso se pode concluir que os limites impostos pela *capacidade de suporte* do ambiente impõem sérias restrições à implementação universal de um modelo democrático com bases semelhantes ao *fordista*, na medida em que, como bem lembra James O'Connor (2003, p. 14), se na economia capitalista a natureza é o ponto de partida da atividade produtiva, não pode ser o ponto de retorno, tendo em vista que ela - a natureza - é dotada de um limite de capacidade para exercer a reciclagem natural dos resíduos produzidos. Quando esta capacidade é excedida temos a poluição, contaminação e degradação do meio ambiente.

segunda geração: direitos sociais – direitos à Igualdade; 3) terceira geração: direitos coletivos trans-individuais – direitos à fraternidade. Fala-se na existência de uma quarta geração de direitos ligados à confrontação dos problemas gerados pela globalização econômica (BONAVIDES, 2000). Na classificação clássica de Thomas Marshall (1967) temos a seguinte escala histórica dos direitos de cidadania: 1) direitos civis; 2) direitos políticos; 3) direitos sociais.

Altwater (1999), por sua vez, destaca outro fator importante para o sucesso da democracia *fordista*, que foi a influência do baixo custo dos recursos energéticos de origem “*fóssil*”, hoje em crescente processo de escassez, além de ser um dos responsáveis pela crise ecológica global. A dependência do combustível fóssil pelo modelo fordista foi tão grande, que a crise do petróleo, promovida por um movimento de elevação dos preços pelos países produtores no início da década de setenta, acabou sendo um dos fatores fundamentais para a desconstituição do sistema de bem estar dos países centrais.

Outra fonte energética fóssil é o carvão, muito utilizado nas indústrias e usinas termelétricas dos países Europeus, como Inglaterra, Alemanha e França, assim como na China. Assim como o petróleo, além de se constituir em uma fonte energética limitada e cara, o carvão é um dos grandes responsáveis pela poluição atmosférica, ao lançar uma grande quantidade de monóxido de carbono e metais pesados no ar, além de enxofre e outros produtos que são utilizados no seu beneficiamento, reduzindo a qualidade do ar nas grandes cidades e centros industriais, contribuindo para aumentar a temperatura do planeta.

Como resposta aos problemas gerados pela crise ambiental foi proposta a reorientação do atual modelo de desenvolvimento para uma forma mais equilibrada, reconstruindo as bases democráticas em termos mais amplos, levando em consideração os limites da natureza e, ao mesmo tempo, permitindo a realização da atividade econômica, bem como promovendo a justiça social. Este é o chamado desenvolvimento sustentável. Este tema, suas origens e implicações, serão abordadas de forma mais detalhada ao longo deste trabalho.

III – A MUDANÇA DO PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO

1. A Crise do Modelo de Desenvolvimento

Durante o período que vai do final da Segunda Grande Guerra até meados da década de 70, o debate em torno do desenvolvimento esteve predominantemente ligado à necessidade de crescimento econômico e da sua capacidade virtuosa para promover tanto a redistribuição quanto o aumento do consumo. Nos países industrializados defendia-se o alargamento das políticas de “*bem-estar*” e na periferia implementavam-se ações de modernização econômica e de substituição de importações.

A simbiose entre desenvolvimento e crescimento era defendida em quase todos os documentos sobre o tema. Os organismos internacionais responsáveis pelas políticas de desenvolvimento, como a Comissão para o Desenvolvimento da América Latina – CEPAL, defendiam que os países pobres para atingirem maior distribuição de renda, deveriam ampliar a sua capacidade de acumulação de capital, através da incorporação do progresso técnico ao sistema produtivo (PREBISH, 1964; FURTADO, 2007).

Nos países periféricos, a estrutura econômica era considerada como heterogênea ou parcialmente atrasada, no sentido de que coexistiam em seu seio setores em que a produtividade alcança os níveis mais altos do mundo (particularmente o setor exportador) e atividades em que se utilizam tecnologias antiquadas nas quais a produtividade do trabalho é muito inferior à que se pode encontrar nas atividades similares do centro. “*Em contraste com a estrutura produtiva da periferia, especializada e heterogênea, a dos centros se caracteriza por ser diversificada e homogênea*” (RODRIGUEZ, 1981, p. 38).

Segundo Alfredo Alejandro Gugliano (2003), à partir da década iniciada em 1950, em plena guerra fria, é possível constatar a irrupção na esfera sociológica do conceito de *modernização*, defendido por pensadores funcionalistas como Parsons, que previa a incorporação dos países periféricos ao sistema capitalista ocidental.

Ao mesmo tempo, e de forma paralela, Gugliano também constata uma preocupação com o problema da evolução das sociedades não plenamente integradas ao capitalismo, e a necessidade da promoção de mecanismos que simplificassem o desenvolvimento destes países. De acordo com o autor, para os teóricos que sustentavam esta teoria, o problema não seria a modernização, mas o *desenvolvimento econômico*.

Tanto los teóricos de la modernización como los teóricos del desarrollo representaron proyectos políticos y económicos distintos. Mientras los primeros permanecieron centrados en sus instituciones académicas y se preocuparon en enfatizar la necesidad de un modelo de modernización a ser reproducido por los países periféricos, los segundos se lanzaron a implantar la idea de planificación económica, lo que exigió un desplazamiento para el centro de los problemas, o sea, un traslado, incluso una mudanza individual, hacia los países que pretendía transformar (GUGLIANO, 2003, p. 3).

Para Gugliano (2003), os teóricos da modernização enfatizaram um movimento dos países centrais para os periféricos, já os teóricos do desenvolvimento destacaram um movimento contrário, dos países periféricos para os centrais. Os primeiros encontraram maior eco nos grupos conservadores, já a segunda vertente influenciou os movimentos emancipatórios.

La influencia que ambas teorías tuvieron en los territorios considerados periféricos fue condicionada por la perspectiva política que cada una incorporó. Aquí nuevamente los caminos fueron antagónicos, pues mientras, principalmente en Estados Unidos, los teóricos de la modernización fueron aproximándose cada vez más actitudes políticas conservadoras, y en algunos casos incluso reaccionarias, la teoría del desarrollo, debido a la frustración frente a la postura de las principales potencias mundiales en tutelar el desarrollo regional en la periferia, fue siendo incorporada por las teorías de la revolución. Esto no significó que los desarrollistas se metamorfosearan en revolucionarios, pero que la idea de desarrollo en la periferia fue gradualmente asociada con la necesidad de ruptura con el orden capitalista mundial (GUGLIANO, 2003, p. 5).

Atualmente os conceitos de centro e de periferia continuam presente na obras de vários autores, como Boaventura de Sousa Santos (2006), Samir Amir (1996; e 2005), James O'Connor (2003), dentre outros. Contudo sua dinâmica ganha novos contornos, até porque podemos encontrar por um lado países ainda predominantemente dependentes da agricultura na periferia, mas, por outro podemos verificar a presença de países com uma indústria bastante avançada em vários setores, como o Brasil, a Índia, a China e os *tigres asiáticos* (*Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura*), fruto inclusive de um processo de deslocalização das grandes indústrias dos países centrais para a periferia durante o período de substituição de importações.

Hoje é possível, também, perceber a formação de centros dentro da periferia,

como o peso econômico do Estado de São Paulo, no Brasil, em relação aos demais Estados do país e regiões da América do Sul, ou dos próprios tigres asiáticos em relação à outros países da Ásia. Da mesma forma, é possível encontrar uma grande periferia dentro do centro, como por exemplo Portugal e algumas antigas repúblicas comunistas em relação às Economias mais poderosas da União Européia, como a Alemanha, ou ainda as comunidades latina e negra em relação aos brancos nos Estados Unidos da América.

Até o início da década de noventa o mundo encontrava-se politicamente polarizado entre dois projetos políticos e econômicos opostos. De um lado tínhamos o mundo capitalista, capitaneado pelos Estados Unidos da América, do outro o mundo comunista, comandado pela extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Era a *Guerra Fria*, conflito geopolítico que sustentava uma divisão do mundo em dois campos perfeitamente delimitados.

Esta polarização influenciou de forma decisiva os projetos de desenvolvimento adotados pelos países satélites. De um lado tínhamos uma leitura funcionalista com inspiração *parsoniana* que via na integração econômica ao capitalismo um instrumento de modernização das sociedades menos desenvolvidas. Do outro lado encontrávamos um marxismo com corte economicista, inspirado na tradição soviética, que denunciava o impacto negativo do imperialismo econômico nas economias dos países periféricos, mas que não incluía elementos como a democracia política e a proteção do patrimônio ambiental no seu projeto alternativo de desenvolvimento.

Contudo, em ambos os casos, os projetos de desenvolvimento estavam assentados na idéia de homogeneização da sociedade, ora como um caminho normal da modernização, ora como uma etapa necessária para a sua evolução.

O discurso da modernização impunha uma série de restrições à elaboração de conhecimento localmente produzido. Esta restrição ocorria tanto os países latino-americanos vinculados ao comando político estadunidense, bem como nas antiga colônias europeias da África e da Ásia que, aos libertarem-se das suas antigas metrópoles colonizadoras, entre as décadas de sessenta e setenta, aderiram ao programa político de desenvolvimento de Moscou.

Um exemplo dos modelos verticalizados de desenvolvimento que foram adotados em todo o mundo neste período é a chamada “*revolução verde*”. Esta nada mais era do

que um modelo produtivo agro-industrial baseado na incorporação, pelas regiões produtoras agrícolas, de um pacote tecnológico específico, produzido pelas grandes indústrias de insumos, acompanhando de uma grande política de financiamento, tendo como objetivo principal a produção de *commodities* agrícolas para o mercado, especialmente de exportação.

O resultado dessa política, segundo Carlos Walter Porto Gonçalves (2004), foi a financeirização da agricultura, a urbanização, concentração de terras e de renda, a degradação ambiental, principalmente de grandes biomas tropicais como o Cerrado e a Mata Atlântica, ambos no territórios brasileiro, e a dependência tecnológica em relação aos grandes centros, o que levou a perda de tecnologias produzidas localmente. Conforme análise desse autor, a revolução verde apresentou as seguintes características: valorização da ciência e exclusão das outras formas de produção do conhecimento e de outras racionalidades diferentes da científica e da do capital; separação entre *pensar* e *fazer* - diferindo dos modelos culturais das sociedades tradicionais; patenteamento das tecnologias, através da introdução da lógica da propriedade intelectual; conhecimento científico concentrado em poucos grupos multinacionais; reprodução de pequenas culturas agrícolas de origem temperada, mesmo em biomas tropicais, induzindo a importação de fontes de energia e insumos agrícolas produzidos pelos fabricantes das próprias sementes; homogeneização produtiva baseada em poucas linhagens; ingerência no sistema agrário, através de grandes propriedades e dependência do capital financeiro para aquisição das tecnologias via criação de linhas de financiamento (GONÇALVES, 2004, p. 207– 253).

Enrique Leff destaca o fato das práticas agrícolas monoculturais introduzidas pela revolução verde, especialmente em regiões tropicais, como no Brasil, México, e outros países da América Latina, Caribe, Ásia e África, “*foram implantados sem os conhecimentos tecnológicos necessários para conservar a produtividade da terra*” (LEFF, 2000, p. 25), causando uma imensa degradação ambiental com o assoreamento de rios e lagos, contaminação do solo e de recursos hídricos com produtos químicos, erosão, dentre outros, sem contar os impactos no meio cultural e social.

Assim como Leff (2000), Porto Gonçalves (2004) entende que entre os maiores problemas ambientais apresentados pela expansão de modelos como o da Revolução Verde, está a perda da identidade simbólica dos habitantes tradicionais. A Revolução Verde estabeleceu uma nova “*ética produtiva*” orientada pelos interesses do capital,

promovendo não apenas o empresariamento da agricultura, como a própria industrialização dos alimentos.

Para Enrique Leff,

A exploração dos recursos dos países do Terceiro Mundo foi gerando danos irreversíveis em seus ecossistemas naturais; desta maneira, destruiu uma parte importante de seu potencial produtivo e impediu as alternativas sociais de organização de um processo produtivo mais equilibrado, igualitário e sustentável. A diminuição da diversidade biótica dos ecossistemas a partir da uniformização dos cultivos, mais tarde de suas variedades genéticas, foi degradando progressivamente a produtividade ecológica dos solos tropicais (LEFF, 2000, p. 27).

Ainda segundo ele, a principal causa do esgotamento dos recursos naturais nestas regiões foi “*a sua exploração intensiva com base em conhecimentos científicos e técnicos que foram criados para o aproveitamento dos recursos nas zonas temperadas do planeta*” (LEFF, 2000, p. 35). Tal tecnologia foi produzida sem levar em consideração a complexidade das necessidades sociais e das condições de conservação e produtividade dos ecossistemas nos quais foi inserida.

Para Carlos Walter Porto Gonçalves (2002), o modelo monocultural agroexportador foi uma das bases para a política de substituição de importações realizadas entre as décadas de 50 e 70, que dirigiu a organização industrial de países periféricos como o Brasil. Ainda de acordo com Porto Gonçalves, no caso desse país a população excluída do campo dirigiu-se para o mercado industrial dos centros urbanos e, após anos de controle clientelista pelas elites rurais, foi presa fácil para a política populista do nacional-desenvolvimentismo que se instalava naquele período.

Há uma expansão da agricultura para “*novas*” fronteiras agrícolas, especialmente para o Cerrado e a Amazônia, inclusive com uma grande migração de trabalhadores das regiões Sul e Sudeste para o Norte, Centro-Oeste e Região do Vale do Rio São Francisco. A população do país, predominantemente rural na década de setenta, já era em sua grande maioria urbana. Todo este modelo de desenvolvimento, que marcou a industrialização do país, ocorreu em contradição com as questões social e ambiental, e exigiu um redesenho do Estado que permitisse o avanço do capital monopolista.

A monocultura também exigiu fontes externas de energia e transporte o que, em conjunto com o turismo litorâneo, sustentou a construção civil. Surgem as grandes hidrelétricas e rodovias, acelerando o processo de destruição de ecossistemas onde estas foram instaladas e a expulsão das populações tradicionais, como ocorreu, por exemplo,

levando em consideração o aspecto social, com os quilombolas da comunidade Porto Coris, quando da construção da hidrelétrica de Irapé (MG), com os agricultores do entorno da Barragem de Itá (RS/SC), e no aspecto ambiental, com as Sete Quedas (PR)⁸.

Portanto, o modelo da Revolução Verde foi seguido também nas outras esferas da economia, e o processo que atingiu o Brasil pode ser considerado como uma síntese do que aconteceu nos demais países periféricos como México, Argentina, Equador, dentre outros.

Conforme Enrique Leff,

A substituição das indústrias tradicionais pelas empresas modernas fundamenta-se num falso conceito de modernidade, em que se promoveu, de forma indiscriminada, a adoção dos padrões de consumo e das tecnologias intensivas em Capital dos países industrializados. A importação destas tecnologias é acompanhada da adoção de produtos supérfluos, que resultam em bem estar para as maiorias. Mais ainda, a canalização da poupança interna para financiar este tipo de investimento desviou estes recursos de programas de educação científica, desenvolvimento tecnológico e capacidade técnica, os quais podem permitir uma geração autônoma de tecnologias apropriadas para elevar a produtividade sustentável dos recursos e melhorar a qualidade de vida dos grupos majoritários da população (LEFF, 2000, p. 34).

De forma sintética, a adoção do modelo modernizante contribuiu para o esvaziamento tecnológico autônomo dos países e das comunidades, para o aumento da dívida com o setor financeiro externo e interno, e para a dependência político-econômica, posto que o subdesenvolvimento também é um produto da dependência tecnológica.

Ainda de acordo com Enrique Leff,

O “desenvolvimento do subdesenvolvimento” não se produz só pela transferência permanente do excedente econômico dos países periféricos para os países centrais, impedindo seu reinvestimento para o desenvolvimento autônomo e sustentável dos primeiros. Também implica o efeito acumulativo de custos ecológicos e o desaproveitamento de um *potencial ambiental* que seria produzido por meio da revalorização e do uso integrado dos recursos reais e virtuais de uma formação social e de cada região geográfica particular harmonizando suas condições ecológicas, culturais e econômicas (LEFF, 2000, p. 21).

Também é importante destacar a dissolução da Democracia nos países da periferia. Se nos países do centro capitalista industrializado, notadamente na Europa, era vivido o apogeu no *Welfare State*, na periferia, especialmente na América Latina, ocorreu o avanço de regimes ditatoriais.

Pois nem mesmo a estabilidade econômico social garantida pelo sistema de bem-

⁸ O caso das Sete Quedas, em Guaíra, no Paraná, é um exemplo paradigmático da degradação ambiental promovida pelo modelo de desenvolvimento imposto pela ditadura militar no Brasil. Um imenso complexo natural de quedas d'água no Rio Paraná, semelhante ao de Foz do Iguaçu, foi completamente inundado para a construção do Lago da Hidrelétrica de Itaipú.

estar nos países centrais foi capaz de ocultar os problemas que o modelo de desenvolvimento econômico fordista trazia ao meio ambiente. De acordo com Enrique Leff (2000), as dificuldades encontradas pelos governos para enfrentar o crescimento da problemática ambiental acabaram tendo um forte impacto sobre as condições de existência e qualidade de vida das populações.

O movimento ambientalista emerge deste complexo processo de mudanças globais (destruição da Natureza, opressão social, transformações políticas), já sem os suportes ideológicos e as certezas subjetivas que outrora conduziram ao protesto social. O Ambientalismo está forjando a sua identidade, suas estratégias de luta e seu projeto social, num complexo processo de recomposição das forças políticas, da ordem econômica e do significado da existência humana, num fim de século no qual domina a tendência para a definição de um mundo unipolar e homogêneo, no qual se vão diluindo o pensamento crítico, as utopias criadoras e as alternativas de mudança. (LEFF, 2000, P. 303-304)

Ainda segundo Leff,

A questão ambiental foi se configurando como uma problemática social cada vez mais generalizada. Os ajustes econômicos e a reconversão ideológica para um Neoliberalismo hegemônico são produzidos num mundo permeado por inúmeros processos de iniquidade social e degradação ambiental, no qual prevalecem as gritantes desigualdades entre o Norte e o Sul, entre poderosos e despossuídos. (LEFF, 2000, p. 304)

Tal situação tornou urgente a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento, que pudesse incorporar tanto medidas de inclusão social presentes no *welfare state* europeu, quanto a preservação do meio ambiente.

2. Conceituando Desenvolvimento Sustentável

É possível um crescimento sustentável da economia sem afetar os limites da capacidade de suporte do planeta? Esta é uma pergunta central para debater a construção de um novo modelo de desenvolvimento, equilibrado e sustentável.

No entendimento do economista americano Herman Daly (2004, p. 197), “é impossível sair da pobreza e da degradação ambiental através do crescimento econômico mundial. Em outras palavras, **crescimento sustentável é impossível**”. [grifos do autor].

Para ele,

Em suas dimensões físicas, a economia é um subsistema aberto do ecossistema terrestre, o qual é finito, não-crescente e materialmente fechado. À medida que o subsistema econômico cresce, ele incorpora uma proporção cada vez maior do ecossistema total e deve alcançar um limite a 100%, se não antes. Por isso, seu crescimento não é sustentável. O termo **crescimento sustentável** quando aplicado à economia é um mal oxímoro – contraditório como prosa e não evocativo como poesia. (DALY, 2004, p. 197) [grifos do autor]

DALY destaca que os próprios termos crescimento e desenvolvimento representam coisas diferentes. O primeiro significa aumentar em tamanho, através de assimilação ou acréscimo. Já o segundo significa “*expandir ou realizar potenciais de, trazer gradualmente a um estado mais completo, maior ou melhor*” (DALY, 2004, p. 198). Conforme ressalta esse autor, “*quando algo cresce fica maior*”. Já desenvolver significa “*tornar-se diferente*”.

Portanto a economia para desenvolver-se tem que parar de crescer.

O termo desenvolvimento sustentável, portanto, faz sentido para a economia mas apenas se entendido como desenvolvimento sem crescimento – a melhoria qualitativa de uma base econômica física que é mantida num estado estacionário pelo transumo da matéria-energia que está dentro das capacidades regenerativas e assimilativas do ecossistema. (DALY, 2004, p. 198)

Segundo Ignacy Sachs, o conceito de desenvolvimento que temos hoje apresenta uma visão mais abrangente e diferente de crescimento econômico. O desenvolvimento deve incluir dimensões ética, política, social, ecológica, econômica, cultural e territorial, “*todas elas sistematicamente inter-relacionadas e formando um todo*” (SACHS, 1997, p. 216). Além disso, possui natureza processual, e exige o postulado ético de solidariedade com as futuras gerações de forma simétrica com a solidariedade com a geração presente, expressa na primazia do elemento social entre os objetivos do desenvolvimento.

Sachs destaca que

o crescimento não é um objetivo *per se*, como se tem pensado há décadas, externalizando livremente seus custos sociais e ambientais e ampliando a desigualdade econômica e social entre as nações e dentro delas. O crescimento pela desigualdade, baseado em uma economia de mercado sem controles, pode somente aprofundar a cisão entre o Norte e o Sul e a dualidade da sociedade. A rigor, sua tendência é exacerbar o círculo vicioso da pobreza e da degradação ambiental. (SACHS, 1993, p. 19)

Para Sachs, se quisermos deter a exaustão dos recursos naturais do planeta, precisamos mudar o curso do desenvolvimento, não vendo mais a natureza como mera fonte de matérias primas e depósito para resíduos, afirmando ser necessário conter o fluxo de energia e materiais.

Entretanto, mesmo a idéia de “desenvolvimento qualitativo”, de Daly, inclui o crescimento material baseado em uso mais eficiente e na reciclagem da energia e dos recursos naturais, e também na redução de resíduos e poluentes, na medida em que admite ser possível, dentro de certos limites, aumentar a produtividade do capital natureza, sobretudo pelo incremento da eficiência nos nossos usos finais do produto [...]. Suas críticas, na verdade, referem-se ao “crescimento extensivo”, calcado na produção de padrões perdulários tanto na utilização de recursos quanto na eliminação de resíduos. Não há desacordo possível a este respeito. (SACHS, 1993, p. 22)

Na análise sobre o conflito entre o modelo econômico hegemônico e a conservação dos recursos naturais, Enrique Leff (2003), vai um pouco mais longe, e propõe a construção de um novo paradigma. De acordo com o autor mexicano, se sob o ponto de vista social o processo econômico tradicional gera um conflito entre crescimento e distribuição, pelo lado ambiental temos um conflito entre conservação e desenvolvimento.

Leff afirma que a crise ambiental coloca em xeque os paradigmas econômicos e que, para internalizar as externalidades socioambientais produzidas pelo atual modelo de racionalidade, é preciso mudar as suas “*bases conceituais*”, “*e instrumentos de cálculo e avaliação*”.

Esta contradição não se resolve mediante um balanço de custos ambientais e benefícios econômicos, mas com a construção de um novo paradigma de produtividade, que articule os processos naturais e tecnológicos dentro da racionalidade ambiental de um desenvolvimento sustentável. Esta nova racionalidade fundamenta-se numa conceitualização do ambiente como um potencial produtivo, mais que como um custo do desenvolvimento e como um lugar de depósito de resíduos. Os princípios ambientais do desenvolvimento promovem a conservação e a ampliação da capacidade produtiva dos ecossistemas, baseados na produtividade primária dos mesmos, na inovação de tecnologias ecologicamente sustentáveis e nos valores culturais das comunidades locais. (LEFF, 2003, p. 175)

O termo *sustentabilidade*, utilizado como sinônimo de desenvolvimento sustentável, foi cunhado no início da década de oitenta por *Lester Brown*, fundador do *Instituto WorldWatch* quando este definiu como *sociedade sustentável*, aquela capaz de satisfazer as suas necessidades sem comprometer as chances de sobrevivência das gerações futuras (FERREIRA e VIOLA, 1996; LEFF, 2000; PARIZZOTTO, 2003, SACHS, 1993).

Nílson Antônio Modesto Arraes (2000), contudo, adverte para o fato de que a construção do ideário da sustentabilidade iniciou na década de setenta, destacando que a Organização das Nações Unidas (ONU) tem grande responsabilidade sobre isso, especialmente com a realização de uma série de conferências internacionais, como o Encontro de Founex, na Suíça, em junho de 1971, e a Conferência de Estocolmo sobre Desenvolvimento Humano, realizada em 1972, num processo que desembocou na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992, no Rio de Janeiro.

De acordo com Ignacy Sachs, já no encontro de Founex foi analisada a intensa e circular relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento:

O Relatório de Founex identificou os principais tópicos dessa problemática, presentes até hoje na agenda internacional. Rejeitando as abordagens reducionistas do ecologismo intransigente e o economicismo estreito e rigoroso, o relatório traçou um caminho intermediário e equidistante entre as posições extrema de “malthusianos” e “cornucópianos”. (SACHS, 1993, p. 11)

Segundo Maurice Strong (1993, p. 07), o conceito de *ecodesenvolvimento*, posteriormente renomeado de *desenvolvimento sustentável*, foi originado na conferência de Estocolmo em 1972. Conforme este entendimento, o meio ambiente e o desenvolvimento estão profundamente interligados, motivo pelo qual devem ser “*tratados mediante a mudança do conteúdo, das modalidades e das utilizações do desenvolvimento*”. Nesse sentido, “três critérios fundamentais devem ser obedecidos simultaneamente: equidade social, prudência social e eficiência econômica” (STRONG, 1993, p. 07).

A expressão “*desenvolvimento sustentável*” ganhou notoriedade internacional com a divulgação, em 1986, do Relatório da ONU “*Nosso Futuro Comum*”, ou “*Relatório Brundtland*”⁹. O relatório recomendava a mudança dos parâmetros de desenvolvimento adotados pela humanidade, os quais deveriam atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das próximas gerações atenderem as suas. Em face disto, o relatório também apontou a necessidade da manutenção do estoque de recursos naturais e da qualidade ambiental bem como o cuidado efetivo com o meio ambiente e o estabelecimento de critérios de melhoria da qualidade de vida da população (ARRAES, 2000; LEFF, 2000; GUILHERME, 2003; PARIZZOTTO, 2003; SACHS, 1993).

O debate sobre *desenvolvimento sustentável* ou *sustentabilidade*, inicia com a discussão de padrões econômicos relacionados ao crescimento produtivo e populacional, disponibilidade de recursos, escala de consumo e limites do planeta (GUILHERME, 2003), mas inclui a preocupação com a conquista, continuidade e permanência da qualidade de vida e das oportunidades da sociedade ao longo do tempo. Trabalha-se com uma perspectiva de longo prazo e de *perenidade* (FREITAS, 2003; SACHS, 1997).

Mas é possível realmente atingir um desenvolvimento sustentável, com a manutenção do atual modelo econômico?

Conforme o teólogo Leonardo Boff (2006), a expressão *desenvolvimento sustentável* é *contraditória*, motivo pelo qual desde a sua criação vem recebendo críticas. De um lado temos o conceito *desenvolvimento*, buscada na economia realmente

⁹ Nome pelo qual é conhecido internacionalmente, em homenagem à ministra sueca Gro Harlem Brundtland, sua relatora.

existente, que é a economia capitalista, comandada pelo mercado e que *“possui uma lógica interna fundada na exploração sistemática e ilimitada de todos os recursos da terra para atingir três objetivos fundamentais: aumentar a produção, o consumo e produzir riqueza”* (BOFF, 2006, p. 05).

Na outra ponta encontramos o conceito *sustentabilidade*, que provém das ciências da vida, da biologia e da ecologia. Na idéia de sustentabilidade *“vigoram interdependências, redes de relações inclusivas, mutualidades e lógicas de cooperação que permitem que todos os seres convivam, co-evoluam e se ajudem mutuamente para manterem-se vivos e garantir a biodiversidade”* (BOFF, 2006, p. 06).

Esta contradição entre os conceitos foi uns dos fatores que sustentaram as críticas ao Relatório Brundtland, principalmente, a polêmica que opõe *“crescimento quantitativo”* e o *“desenvolvimento qualitativo”* que no entendimento de Sachs (1993, p. 21), *“deve-se, de certo modo, a uma interpretação semântica equivocada”*. Segundo Sachs, mesmo os críticos do relatório, *“reconhecem que o mesmo propõe o crescimento por meio do aumento da produtividade dos recursos, utilizando os frutos do crescimento para reduzir os fluxos materiais, recuperar o meio ambiente e redistribuir a renda”* (SACHS, 1993, p. 22).

Enrique Leff (2000, p. 51-52), afirma que o aproveitamento integrado e sustentável dos recursos naturais, assim como a sua transformação em bens de consumo, passa pela articulação de dois níveis produtivos complementares: a) o primeiro é o nível de produtividade natural, orientado para a otimização das funções ecológicas do meio na produção primária de espécies úteis existentes na natureza; b) o segundo, de produtividade tecnológica, que é baseado em uma rede de técnicas e meios de produção utilizados pelos seres humanos na modificação da estrutura produtiva do ecossistema (tecnologia ecológica), assim, como na transformação industrial dos seus recursos em bens de consumo;

De acordo com Enrique Leff,

a conjugação de ambos os níveis produtivos num processo de ecodesenvolvimento deve procurar a utilização e transformação dos recursos fundados no aproveitamento da produtividade primária dos ecossistemas e orientar-se para a satisfação das necessidades básicas da população. A relação e balanço entre ambos os níveis produtivos deve partir das estruturas funcionais dos ecossistemas, assim como a dotação e propriedade dos seus recursos, pois disto depende a possibilidade de aproveitar os recursos diretamente como bens de consumo, ou de transformá-los mediante processo tecnológico. Desta maneira, a investigação científica aplica-se ao conhecimento o potencial produtivo destes

recursos deve ser a base para o desenvolver investigações tecnológicas que deem como resultado a criação de um sistema de técnicas apropriadas para a sua transformação. (LEFF, 2000, p. 52)

À partir da teoria de Leff, é possível apreender alguns elementos que opõem a proposta do ecodesenvolvimento ao modelo de desenvolvimento hegemônico:

- a) o reconhecimento e compreensão da capacidade produtiva primária da própria natureza, ao contrário de ser descartada como acontece na introdução das grandes monoculturas;
- b) a necessidade de adequação da produção tecnológica às condições oferecidas pela própria natureza, objetivando ampliar as suas potencialidades, e não o contrário como aconteceu com a revolução verde, quando a natureza foi submetida a uma série de técnicas e insumos alóctones, necessários ao sistema produtivo que se propunha;
- c) a compreensão de que este é um processo de curso longo, e não imediatista, como acontece no sistema produtivo capitalista, tendo em vista que a racionalidade produtiva propõe primeiro o atendimento das necessidades básicas da população, e não a acumulação de recursos.

Essas características de um modelo produtivo sustentável colocam em dúvida as possibilidade de um *capitalismo sustentável*, na medida em que haveriam menores possibilidades de acumulação de lucro. Conforme adverte James O'Connor,

Desde un punto de vista económico, el capitalismo sostenible debe ser necesariamente un capitalismo en expansión, y como tal debe ser representado. Una economía capitalista basada en lo que Marx llamaba “reproducción simple” y lo que muchos Verdes llaman “mantenimiento” es una total imposibilidad -salvo en lo relativo a la fuerza de trabajo de mantenimiento doméstico, que no recibe paga, y al trabajo asalariado organizado por el estado. Las ganancias que ofrece el mantenimiento son mínimas, o no existen; la sostenibilidad capitalista depende de la acumulación y las ganancias. Una tasa general positiva de ganancia significa crecimiento del producto total (“producto nacional bruto”, según lo miden los sistemas capitalistas de contabilidad). (O'CONNOR, 2002, p. 34)

A compatibilização entre o desenvolvimento sustentável e o capitalismo, também é questionada por Pedro Ivo Batista (2003), Elmar Altvater (2006), pelo próprio Enrique Leff (2000), e outros autores que vêem nesta aproximação um dos maiores prejuízos para o efetivo enfrentamento dos problemas da crise ambiental.

Na verdade, a forma como vem sendo construído o conceito de desenvolvimento sustentável, uma espécie de capitalismo verde, é amplamente questionada também pelos movimentos ecológicos.

A primeira crítica, é o fato de a expressão desenvolvimento sustentável carregar a lógica da competição e concorrência do mercado capitalista e a idéia de cooperação e equilíbrio, típicas da ecologia, como aponta Leonardo Boff (2006). Além de contraditório, o *desenvolvimento sustentável* também é um conceito aberto, em disputa, para o qual não existe consenso, ao ponto de MURCOTT, por exemplo, em pesquisa citada por Arraes (MURCOTT, 1997 *apud* ARRAES, 2000, p. 13) afirmar que existem sessenta e oito formas diferentes de conceituar desenvolvimento sustentável.

Ignacy Sachs (1997), por sua vez, salienta que apesar de introduzida no debate por questões ambientais, a sustentabilidade tem tantas facetas quanto o próprio desenvolvimento, reconhecendo, inclusive, a necessidade de utilizar-se uma denominação diferente. De acordo com a sua visão sugere que,

dada a multiplicidade e por vezes a redundância dos adjetivos sucessivamente adicionados ao desenvolvimento no curso de um debate que já dura meio século – o mais recente sendo o *humano* –, uma denominação melhor poderia ser *desenvolvimento integral*. Integral é uma maneira sintética de referir-se a todos os atributos do desenvolvimento, indicando ao mesmo tempo que todas as dimensões pertinentes são apreciadas em suas inter-relações, de forma que o modelo conceitual seja *completo* e *holístico*. (SACHS, 1997, p. 216)

Para Arraes (2000), o ideário de desenvolvimento sustentável é um desdobramento do processo de globalização. Segundo ele,

[...] Neste ideário estão contidos o fortalecimento do papel das instituições multinacionais e globais e a construção de princípios e diretrizes norteadoras de desenvolvimento comuns a todos os países. Além disso, na construção deste ideário, como em toda a construção social, são incorporadas no seu produto as relações de poder que estão presentes em seu fórum de produção. (ARRAES, 2000, p. 12)

Este autor afirma que o conceito de desenvolvimento sustentável não responde à crise das teorias de desenvolvimento da década de setenta, apenas apropria-se de seus anseios para difundir uma cultura ambiental que preserve as relações de poder, tanto entre nações, quanto internamente entre seus grupos sociais.

Ainda segundo Arraes (200), é possível encontrar na uniformização e neutralização do termo desenvolvimento sustentável, uma utopia que atende inicialmente a uma perspectiva atrativa aos países do Norte:

[...] os ideais ecológicos e humanistas contidos no discurso da sustentabilidade e apontados como orientadores das políticas de desenvolvimento global revelam-se, na prática, secundários, dobrando-se aos interesses expansionistas de crescimento econômico e de manutenção de estrutura e das porções de poder que os países e grupos sociais dominantes historicamente conquistaram. (ARRAES, 2000, p. 131)

Enrique Leff (2000, p. 48), por sua vez, afirma que a introdução da dimensão

ecológica nos propostas de desenvolvimento tem implicações e interpretações diferenciadas nos países do Norte, industrializados, e do Sul, subdesenvolvidos. Para ele, os primeiros, apesar de possuírem um solo menos vulnerável ao uso intensivo da terra, sofreram com a exploração intensiva e manejo inadequado dos seus recursos naturais e energéticos, em face da expansão do capital, e do consumo associado a este. Já no Sul, *“o uso múltiplo e o aproveitamento integrado dos seus ecossistemas complexos apresenta maiores dificuldades para a sua organização produtiva, mas também um maior potencial ecológico para um desenvolvimento sócio-econômico sustentável”* (LEFF, 2000, p. 49).

Leff (2000) destaca que a dependência econômica dos últimos países levou a formação de um sistema inadequado de exploração dos recursos naturais e, conseqüentemente, de industrialização. A substituição das importações foi inspirada no modelo de racionalidade e de produção dos países do centro capitalista e suas características ambientais, resultando em prejuízo para um maior aproveitamento da produtividade natural e produção de tecnologias autônomas.

Desta forma, é possível concluir, também, que a dependência político-econômica, e a subordinação produtiva a pacotes e sistemas tecnológicos fechados e homogeneizantes é incompatível com a perspectiva de um desenvolvimento equilibrado.

Contudo, de modo geral, desenvolvimento sustentável é um conceito que visa a construção de um modelo de desenvolvimento equilibrado e equitativo, que incorpora tanto uma relação de complementaridade entre a sociedade e o meio ambiente, com a eliminação dos desequilíbrios econômicos e sociais. Mas como construir este modelo alternativo de desenvolvimento quando os instrumentos sociais e políticos disponíveis começam a demonstrar fadiga e insuficiência, como enfatizam Santos (1996 e 2006), Altvater (1999), (O'Connor, 2002), dentre outros?

Como resposta podem ser articuladas pelo menos cinco propostas: 1) a mudança do paradigma de racionalidade; 2) a construção de novas formas de regulação das ações sociais; 3) a democratização das relações sociais e do aparato estatal; 4) a construção de mecanismos de participação direta da população na elaboração de estratégias de desenvolvimento; 5) e o acúmulo de experiências sociais, econômicas e políticas, adequados ao novo modelo de desenvolvimento.

Em relação à *primeira proposta, mudança do paradigma de racionalidade*, é

necessária uma modificação na forma contemporâneas de pensar, através da elaboração de mecanismos que permitam compreender a complexidade das relações sociais e interações da sociedade com meio (LEFF, 2000 e 2003), e que abram espaço para a emergência de outras formas de racionalidade que estão ausentes da arena de alternativas hegemônicas (SANTOS, 2006), como aquelas que propõe uma relação de convivência equilibrada com a natureza.

A *segunda proposta* está no nível estrutural e normativo. Para a sua implementação, é preciso realizar uma revisão dos instrumentos jurídicos e políticos que sustentam as relações sociais. Embora seja possível verificar uma crescente mudança normativa em nível internacional, por meio de tratados, convenções, acordos, dentre outros mecanismos de regulação, voltados à preservação dos recursos ambientais, alguns destes documentos encontram-se em crescente processo de esvaziamento e deslegitimação, como por exemplo o Protocolo de Kyoto, que versa sobre a redução de emissões atmosféricas poluidoras.

Em face dessa situação, torna-se importante repensar as estruturas representativas que produzem tais instrumentos, como por exemplo a proposta de Hector Ricardo Leis (1996) para que as instituições da sociedade civil passem a ter assento também na Assembléia das Organizações das Nações Unidas. Se a crescente globalização fragiliza o poder dos Estados Nacionais, nada mais adequado que a sociedade civil, cada vez mais integrada por meio das imensas redes sociais internacionais, possam também encontrar assento na ONU.

Assim, é necessário avançar na *terceira proposta*, que consiste na democratização das estruturas produtoras das normas. Desta forma, é fundamental promover a *democratização das relações sociais*, bem como do *aparato estatal*, em favor do conjunto da sociedade (ALMEIDA e MENEGAT, 2002; ARRAES, 2000; BATISTA 2003; BORN, 2003; FERREIRA e VIOLA, 1996; FREITAS, 2003, LEFF 2000 e 2003; O'CONNOR, 2002; SANTOS, 2006).

Uma sociedade sustentável apresenta-se como um mundo de equidade, e neste ponto não há como se pensar no seu alcance com a manutenção das desigualdades entre países e regiões, ou mesmo dentro destes espaços. A nova geografia social deve ser mais horizontalizada, de forma que existam mecanismos permitindo a todos o acesso e a gestão dos instrumentos de produção. Neste ponto, a *democracia participativa* e a *economia solidária* surgem como alternativas concretas.

Como bem destacam Enrique Leff (2000) e James O'Connor (2003), é nas regiões mais pobres do planeta que são enfrentados os maiores problemas da crise ambiental global, como secas, furacões, enchentes, poluição, falta de saneamento, fome, desertificação, perda de biodiversidade e da produtividade primária dos recursos naturais, dentre outros. Deste modo, sem democratizar as relações sociais e políticas, e redistribuir o acesso aos recursos produtivos, não é possível alcançar a pretendida sociedade sustentável.

A *quarta proposta* concretiza-se com a construção de novas instâncias políticas que permitam a participação direta da população nas escolhas sobre os rumos do processo de desenvolvimento (LEFF, 2000; PARIZZOTTO, 2003; ALMEIDA E MENEGAT, 2002; O'CONNOR, 2002). Aliás, como adverte Ladislau Dowbor, (1993, p. 103), “*de nada adianta termos boas idéias e intenções sem os mecanismos de decisão correspondentes*”.

Nesse ponto, não apenas a reforma da Assembléia da Organização das Nações Unidas no âmbito internacional, mas também instrumentos como Orçamento Participativo e a Agenda 21 ganham força na escala local. De acordo com Parizzotto (2003), o projeto institucional de desenvolvimento sustentável abre um espaço importante para a participação da sociedade civil objetivando a elaboração de propostas através da reformulação das práticas econômicas e políticas. “*A apropriação efetiva deste espaço poderá determinar uma sustentabilidade funcional*” (PARIZZOTTO, 2003, p. 33).

Enrique Leff, por sua vez, sustenta que o novo modelo democrático não será instaurado por um golpe de estado sobre o modelo de racionalidade dominante. Ele será estabelecido dentro de um processo de transição, “*que abre nuevos espacios de concertación, que para complementar la economía de mercado a nivel nacional y mundial, com espacios de autogestión fundados em el manejo integrado de los recursos a nivel local y provincial*” (LEFF, 1996, p. 91).

Neste ponto de vista, Enrique Leff está em consonância com o pensamento de James O'Connor (2002), e lança a *quinta proposta* para a construção de um novo modelo sustentável de desenvolvimento, que é o *acúmulo de experiências sustentáveis*. Uma espécie de *capital social sustentável*, incorporando elementos conceituais da teoria de Robert Putnam (2007).

Tal perspectiva parte do entendimento de que *desenvolvimento sustentável não é*

um conceito fechado, mas algo que se vai construindo através da experiência diária. O acúmulo de *experiências*, passa obrigatoriamente pela elaboração de alternativas de econômicas, sociais e políticas de organização social, e da ampliação do fóruns de participação.

James O'Connor (2002, p. 48) apresenta três iniciativas que devem compor uma proposta alternativa de sustentabilidade e que estão de acordo com a idéia de acúmulo de experiências. *A primeira iniciativa é a construção de uma esfera pública comum, um espaço político dual*, onde as diversas organizações e movimentos sociais possam trabalhar econômica e politicamente. Para O'Connor, é preciso uma sociedade civil forte que se defina em termos de bens comuns, de solidariedade, e lutas contra o sistema capitalista dominante.

Enrique Leff (2003) vai um pouco mais longe, e complementa a tese de James O'Connor, ao afirmar que, mais do que o capitalismo dominante, é necessário superar a própria racionalidade dominante. Para Leff,

a problemática ambiental, mais que uma crise ecológica, é um questionamento do pensamento e do entendimento, da ontologia e da epistemologia com as quais a civilização ocidental compreendeu o ser, os entes e as coisas; da ciência e da razão tecnológica com as quais a natureza foi dominada e o mundo moderno economizado. (LEFF, 2003, p. 2003)

A segunda iniciativa apresentada por O'Connor consiste na *construção consciente de alternativas econômicas e ecológicas dentro da esfera pública*. Tal esfera pública, assim como o modelo pensado por Habermas (1997; e 2003), é um espaço de relações comunicativas e de interação social. As alternativas econômicas e ecológicas são novos bens comuns, que têm por foco a diversidade e a preservação da natureza. A sugestão de O'Connor se sustenta na necessidade de construção de uma nova economia social que supere o modelo capitalista.

Já *a terceira iniciativa* reside na *organização de lutas em prol da democratização dos centros de trabalho e da administração do estado*, permitindo situar dentro da democracia liberal conteúdos substantivos de tipo ecológico progressivo. Portanto, o desenvolvimento sustentável, para este autor, é produto de uma luta política aberta em prol de uma radicalização da democracia, da ampliação das bases de participação da sociedade, tanto na esfera da administração das estruturas públicas estatais, como do trabalho.

3. A Mudança de Paradigma

Segundo Ladislau Dowbor (1993, p. 107), para os chineses a definição de crise é representada por dois ideogramas que significam ao mesmo tempo “*problema*” e “*oportunidade*”. Esse duplo caráter das crises sugere que, mesmo problemas graves, como a crescente urbanização, podem resultar em condições de superá-los. Neste caso, o próprio autor cita como exemplo o fato de que a proximidade da população, outrora dispersa no campo, pode facilitar a gestão participativa dos destinos da cidade e de seus problemas.

Talvez a compreensão e adequação das características apresentadas pelas crises seja um dos fatores determinantes da hegemonia alcançada pelo capitalismo em relação aos demais sistemas de produção, constatado pelo seu maior crítico, o alemão Karl Marx.

[...] Marx observava, com cuidado o desenvolvimento dos ciclos de crises desde os anos 50 do século XIX, esperando que as instabilidades sociais e econômicas durante as mesmas crises fossem causas de agitação social e troca política revolucionária. Marx sabia que as crises capitalistas operam como “*fontes da juventude*”, em que o sistema capitalista encontra remédio para a sua renovação e estabilização em dinâmicas de um novo vaivém positivo da economia (ALTVATER, 2005, p. 174).

Apesar de apresentarem caráter dúplice, as crises não se resolvem com a continuidade das estratégias. A situação fica mais ainda grave quando crises, como a ecológica também se manifestam nos paradigmas de sustentação da civilização. De acordo com Elmar Altvater,

Para enfrentar seriamente essa crise de paradigmas é necessário desenvolver novos conceitos, estimular novos discursos sobre espaços e tempos de regulamentação política em condições de globalização econômica e fronteiras ambientais. Os velhos paradigmas, especialmente os neoliberais, não são capazes de trazer respostas satisfatórias para os desafios do século que se aproxima. Pior: no contexto dos velhos paradigmas, torna-se quase impossível fazer perguntas certas (ALTVATER, 1999, p. 147).

Enrique Leff (2003, p. 15) afirma que “*a crise ambiental é a crise do nosso tempo*”. Ela apresenta-se como um limite real que resignifica e reorienta a história, estabelecendo limites ao crescimento econômico e populacional, ao equilíbrio ecológico, etc. Mas, para este autor, a crise ambiental também é uma crise do pensamento ocidental, que coloca em xeque a racionalidade científica e instrumental que presidiu a modernidade, colocando em risco o conhecimento do mundo, apresentando-se como uma crise de civilização.

Considerada como crise de civilização, no entendimento de Enrique Leff a crise ambiental não poderá encontrar soluções pela via da racionalidade que preside a sociedade contemporânea, que constrói e destrói o mundo. Leff critica a

unidimensionalidade da racionalidade da modernidade, incapaz de apreender a complexidade das relações sociais e ambientais nas quais estamos inseridos.

Apreender a complexidade ambiental implica um processo de desconstrução e reconstrução do pensamento; remete a suas origens, à compreensão de suas causas; a ver “erros” da história que se arraigaram em certezas sobre o mundo com falsos fundamentos; a descobrir e reavivar o ser da complexidade que ficou no “esquecimento” com a cisão entre o ser e o ente (Platão), do sujeito e do objeto (Descartes), para apreender o mundo coisificando-o, objetivando-o. Esta racionalidade dominante descobre a complexidade em seus limites, em sua negatividade, na alienação e na incerteza do mundo *economizado*, arrastado por um processo incontrolável e insustentável de produção (LEFF, 2003, p. 16).

Outro autor que questiona a capacidade do atual paradigma de apresentar soluções aos problemas enfrentados pela humanidade é Boaventura de Sousa Santos. Para o sociólogo português, o paradigma da modernidade é rico e complexo, contudo suscetível de variações contraditórias. Segundo este autor, tal paradigma está assentado sobre dois pilares: o da *regulação* e o da *emancipação*, ambos constituídos por três princípios e lógicas:

O pilar da regulação é constituído pelo princípio do Estado, formulado essencialmente por Hobbes, pelo princípio do mercado, desenvolvido sobretudo por Locke e por Adam Smith, pelo princípio da comunidade, que domina a teoria social e política de Rousseau. O princípio do Estado consiste na obrigação política vertical entre cidadãos e Estado. O princípio do mercado consiste na obrigação política horizontal individualista e antagônica entre parceiros de mercado. O princípio da comunidade consiste na obrigação política horizontal solidária entre membros da comunidade e entre associações. O pilar da emancipação é constituído pelas três lógicas da racionalidade definidas por Weber: a racionalidade estético-expressiva das artes e da literatura, a racionalidade cognitiva instrumental da ciência e da tecnologia e a racionalidade moral prática da ética e do direito. (SANTOS, 2000, p. 50)

Embora ambicioso e revolucionário, o paradigma da modernidade apresentou déficits e excessos, estabelecendo uma hierarquia entre seus pilares e princípios. O pilar da regulação predominou sobre o pilar da emancipação. O mercado e o Estado subordinaram a comunidade. A ciência e o direito colocaram-se acima do das artes e da literatura.

Segundo Boaventura de Sousa Santos, a combinação entre os dois pilares ocorreu em detrimento do pilar da emancipação. Um dos fenômenos mais marcantes do nosso tempo foi a industrialização da ciência, fruto da combinação entre o princípio do mercado, que compõe o pilar da regulação, e a racionalidade cognitiva instrumental da ciência e da tecnologia, do pilar emancipação. Para Santos, a sobreposição do pilar da regulação sobre o pilar da emancipação instruiu a unilateralidade do pensamento moderno, limitando o seu potencial emancipatório e bloqueando as possibilidades de

integração com outras formas de pensar que não obedecessem às suas regras.

Ainda sobre este tema, Anthony Giddens (1991) destaca a existência de quatro dimensões institucionais constitutivas da modernidade: o capitalismo, o industrialismo; a vigilância; e o militarismo.

O *capitalismo* é um sistema de produção de mercadorias, assentado na relação entre capital, propriedade privada e o trabalho assalariado sem posse dessa propriedade, formada sobre o eixo central de um sistema de classes. “*O empreendimento capitalista depende da produção para mercados competitivos, os preços sendo sinais para investidores, produtores e consumidores*” (GIDDENS, 1991, p. 61);

O *industrialismo*, por sua vez, consiste no “*uso de fontes inanimadas de energia material na produção de bens, combinado ao papel central da maquinaria no processo de produção*” (GIDDENS, 1991, p. 61). Tem como pressuposto a existência de uma organização social regularizada da atividade produtiva, coordenando a atividade humana, as máquinas e as aplicações e produção de matérias-primas e bens.

Mas o industrialismo não pode ser visto como uma combinação de carvão, maquinaria pesada em oficinas, vapor e outros mecanismos dessa natureza, como era apresentado o arquétipo da Revolução Industrial:

A noção de industrialismo se aplica à cenários de alta tecnologia em que a eletricidade é a única fonte de energia, e onde microcircuitos eletrônicos são os únicos dispositivos mecanizados. O industrialismo se, ademais, afeta não apenas o local de trabalho, mas os transportes, as comunicações e a vida doméstica (GIDDENS, 1991, p. 62).

A *vigilância* (controle da informação e supervisão social) é exercida através da centralização administrativa e é realizada não apenas sobre a informação, mas também sobre o território. O Estado-nação é um exemplo da territorialização da vigilância.

Por fim, o *militarismo* consiste no monopólio centralizado e estável dos meios de violência exercido pelo Estado-nação. É um diferencial em relação aos outros modelos militares dos períodos pré-modernos em face do seu resultado bem sucedido.

Giddens (1991) afirma que as dimensões da modernidade, embora apresentem-se apartadas, possuem associação que pode ser observada em exemplos como a industrialização da guerra (industrialismo e poderio militar), e na mercantilização das informações (capitalismo e vigilância).

Para o sociólogo inglês tais pilares da modernidade permitiram a saída das

sociedades comunitárias dos períodos pré-modernos. No passado anterior à modernidade, a territorialidade estava restrita ao espaço comunitário, onde a vigilância era exercida mediante relações de controle face a face. O *estranho* sempre era visto com desconfiança pelos membros do grupo. Outra característica predominante era a dispersão do uso da violência, na conformação de exércitos privados.

A racionalidade centralizadora da modernidade permitiu uma ampliação do universo de relações, superando as comunidades tradicionais onde predominava uma interação face a face entre seus membros. O avanço tecnológico, a centralização do poder militar, e o avanço das relações mercantis capitalistas, criaram um ambiente para uma maior eficiência dos sistemas de vigilância, permitindo a construção dos Estados Nacionais. O mundo ficou maior, e a comunidade também.

O perigo é reconhecido reflexivamente através da intersecção das dimensões institucionais ampliadas da modernidade. Já não é mais emanado, por exemplo, da natureza ou da violência das guerras entre grupos, mas da industrialização da guerra ou da destruição da própria natureza.

A comunidade, que outrora obedecia à ordenação temporal da natureza, passou a se submeter ao ritmo frenético do industrialismo. A esta mudança de espaço e tempo que afetam os ambientes tradicionais, Giddens chama de “*desencaixe*”, expressão também utilizada por Karl Polanyi (1980) para analisar a dinâmica das relações capitalistas e a formação do proletariado, quando as massas camponesas foram expropriadas dos seus meios de produção e levadas para a grande indústria capitalista.

Anthony Giddens (1991) fala numa mudança das relações de *confiança* que outrora orientavam os grupos tradicionais. A família perde espaço, embora continue exercendo um papel relativamente importante na vida social, e é substituída por *sistemas abstratos de confiança*, como fichas simbólicas e sistemas de peritos, que atuam no sentido de estabilizar as relações entre os membros da sociedade, através de extensões indefinidas de espaço e tempo. Um exemplo típico de sistema abstrato (ficha simbólica) é o dinheiro, uma das bases de funcionamento da dimensão institucional do capitalismo, que passa a exprimir o valor das mercadorias, em substituição ao antigo sistema de trocas por *escambo*.

O contraponto à mudança nos sistemas de confiança é uma mudança na dimensão e substância das ameaças à estabilidade, o “*risco*”, através da industrialização

da guerra ou da destruição da própria natureza, promovendo uma mudança de escala nos riscos enfrentados pela sociedade.

Quando esses problema criados pela própria modernidade passam a não encontrar soluções nos seus próprios pilares: o mercado (capitalismo), o estado (vigilância), a ciência (industrialismo), ou pelos próprios mecanismo de coerção social (militarismo), passamos a viver numa sociedade onde o risco prevalece sobre a confiança. Daí a expressão “*sociedade risco*”, cunhada por Ulrich Beck (1997), e utilizada por autores como o próprio Giddens, e Scott Lasch. A crise ambiental e o enfraquecimento do Estado Nação, são exemplos da sociedade de risco.

Já Boaventura de Sousa Santos (1996, 1999, 1999b, 2006), argumenta que não podemos encontrar soluções modernas para os problemas criados pela própria modernidade, sendo que o autor vê na própria racionalidade da modernidade um fator fundamental para o seu fracasso. Para ele existem quatro tipos diferentes de razão que compõem o modo hegemônico de produção do conhecimento na modernidade. Tais tipos de racionalidade, classificados por ele como indolentes, são responsáveis pela perda de conhecimento e experiências produzidos fora do contexto hegemônico.

A primeira forma indolente de *razão é a impotente*, que não é exercida porque nada pode fazer contra uma necessidade exterior a ela própria. Isto se deve ao fato deste tipo racionalidade não interagir com as demais formas de conhecimento, mantendo-as externas a ela. Por este motivo, quando os problemas são explicados de forma diversa aos seus cânones, ela se mostra incapaz de enfrentá-los.

A *razão arrogante*, segunda razão indolente que também não é exercida, é aquela que se julga incondicionalmente livre, sem necessidade de demonstrar a sua própria liberdade. Não reconhece limites, e se sobrepõe às demais formas de racionalidade.

A terceira razão indolente é a *razão proléptica*, constituindo-se naquela que não se preocupa em pensar o futuro porque julga saber tudo a respeito dele. Trata-se de um futuro determinado, que acontecerá independentemente do que fizermos.

E por fim, a última razão indolente de Santos é a *razão metonímica*, que se reivindica como única forma de racionalidade. É obcecada pela idéia de organização totalizada sob a forma de “*ordem*”.

Não há compreensão nem acção que não seja referida a um todo e o todo tem absoluta primazia sobre cada uma das partes que o compõem. Por isso, há apenas uma lógica que governa tanto o comportamento do todo como o de cada

uma de suas partes. Há, pois, uma homogeneidade entre o todo e as partes e estas não tem existência fora da relação com a totalidade. As possíveis variações do movimento das partes não afectam o todo e são vistas como particularidades. (SANTOS, 2006, p. 97)

Santos afirma que a forma mais acabada da razão metonímica é a dicotomia, capaz de combinar a simetria com a hierarquia, ocultando a verticalidade das relações estabelecida entre conceitos, como capital/trabalho, ocidente/oriente, conhecimento científico/conhecimento tradicional, branco/negro, dentre outras. Colocados assim, de forma simétrica, fica ocultada a hierarquia existente entre os conceitos. Se o “*dúplice*” de Dowbor (1993) aponta dualidade de caminhos, o “*dicotômico*”, da razão metonímica, estabelece uma separação entre o superior e o subordinado.

As tipologias de racionalidade da modernidade apontadas por Boaventura de Sousa Santos, estão perfeitamente relacionadas à forma como a crise ecológica é apresentada para a sociedade. Parecemos impotentes para promover mudanças, porque estamos limitados a uma forma específica de pensar. O futuro parece traçado, como determina a razão proléptica. Ao mesmo tempo não podemos impor restrições às liberdades dos mercados, que são incondicionalmente livres e justificam a sua liberdade por si mesmas, mesmo que para isso tenham que degradar a natureza, causar pobreza e fome.

Trata-se de uma racionalidade totalitária, posto que há somente um único caminho a ser seguido. Ações pontuais, construídas de forma separada dos regulamentos globais apontados pelos “*especialistas*”, que se encontram nos grandes centros do conhecimento científico, são incapazes de compreender e solucionar os problemas da crise ambiental.

Estes quatro tipos de razões em conjunto formam a razão ocidental moderna, unidimensional, também criticada por Enrique Leff (2003). Tal modelo de pensamento, segundo Santos (2000 e 2006), é responsável pelo desperdício das experiências historicamente construídas pelas sociedades oprimidas, tidas por inferiores por não enquadrarem-se nas regras de produção do conhecimento legitimadas pela ciência moderna.

Assim, quando os europeus chegaram à África, nas Américas e na Ásia, assumiram duas posições: apropriaram-se daquilo que poderiam transformar e reutilizar para os mais diversos fins econômicos e políticos, como a pólvora; ou encarregaram-se de destruir aquilo que não tivesse valor como produto, ou cuja existência poderia

confrontar domínio, como a cultura, o conhecimento, as tradições e a religião. Como forma de subjugar aqueles povos que passavam a ser dominados, os europeus impuseram como regra a sua ciência, cultura e religião.

A racionalidade ocidental, tal qual aponta Giddens (1991), foi erigida sobre mecanismos de controle e segurança, que permitiriam administrar as crises e utilizá-las como um mecanismo revigorador do domínio. Para isto há uma combinação entre uma série de institutos, racionalmente construídos, constitutivos da racionalidade da modernidade: a ciência, o estado e o direito.

Mas a crise ecológica foge dos domínios da racionalidade da modernidade. As respostas dominantes apresentadas pela ciência moderna parecem incompletas e insuficientes. O Estado encontra-se fragilizado pelo avanço da globalização e pela sua limitação de escala territorial. E mesmo o direito, dependente da legitimação do Estado, não consegue apresentar instrumentos adequados para confrontar a problemática da crise. O relato de Ulrich Beck sobre o emergência da *sociedade de risco* reflete claramente o processo em curso:

A transição do período industrial para o período de risco da modernidade ocorre de forma indesejada, despercebida e compulsiva no despertar do dinamismo autônomo da modernização, seguindo o padrão dos efeitos colaterais latentes. Pode-se virtualmente dizer que as constelações da sociedade de risco são produzidas porque as certezas da sociedade industrial (o consenso para o progresso ou a abstração dos efeitos e dos riscos ecológicos) dominam o pensamento e a ação das pessoas e das instituições na sociedade industrial. A sociedade de risco não é uma opção que se pode escolher ou rejeitar no decorrer de disputas políticas. Ela surge na continuidade dos processos de modernização autônoma, que são cegos e surdos a seus próprios efeitos e ameaças. Da maneira cumulativa e latente, estes últimos produzem ameaças que questionam e finalmente destroem as bases da sociedade industrial. (BECK, 1997, p. 16)

Logo, a sociedade de risco não é um produto previsto. Sob o controle das regras de construção da modernidade, é algo inesperado. Como o próprio Beck afirma, um efeito colateral. Para Altvater (1999, p. 112), *“há indícios de que o mundo está experimentando mudanças que não têm sido convincentemente trabalhados dentro dos paradigmas das ciências sociais da modernidade”*.

Santos (1999b) destaca o espaço privilegiado ocupado pela matemática na composição do paradigma científico da modernidade. Disto derivam duas consequências principais: primeiro, conhecer significa quantificar, e em segundo lugar o método científico assenta-se na redução da complexidade. Por um lado *“o que não é quantificável é cientificamente irrelevante”*. Por outro *“conhecer significa dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que se separou”* (SANTOS, 1999b, p. 15).

Com o avanço do positivismo científico em meados do século XIX, o princípio da calculabilidade se estendeu à todos os campos da ciências, criando aquilo que Franz Hinkelammert (2005, p. 201) chama de “*fantasma da onisciência*”. Um modelo de ciência que está em todos os lugares, que é utilizado pela ciência empírica “*para destruir o qualitativo em benefício do quantitativo*” (HINKELAMMERT, 2005, p. 201).

As próprias idéias de valor de uso e valor de troca apontadas por Karl Marx em “*O Capital*” são um exemplo do ideal quantitativo do modelo hegemônico, capitalista. O valor de uso tem aspecto qualitativo, e significa o valor intrínseco da coisa, aquele que é adquirido com o uso do bem. Já o valor de troca corresponde ao elemento quantitativo, um cálculo racional de equivalência monetária entre determinados bens.

Assim, por exemplo, um livro tem como valor de uso a sua capacidade de difundir conhecimentos e informações, seu valor literário, artístico ou científico, a sua efetiva utilização como livro. Já o valor de troca é expresso no número monetário que deverá ser utilizado para adquirir o mesmo no mercado.

Para Marx a diferenciação entre valores de uso e valores de troca era a chave para a interpretação da formalização da mais-valia e da acumulação em nome dos proprietários dos bens de produção. Para isso a força de trabalho é convertida em uma mercadoria, e vendida pelo seu valor de troca no mercado, que corresponde às suas necessidade de reprodução. O capitalista compra a força de trabalho pelo seu valor de troca, contudo utiliza-se desta por seu valor de uso, correspondente à jornada diária de trabalho.

Os valores obtidos na produção entre o valor suficiente para a reprodução da força de trabalho (valor de troca), e o tempo de trabalho efetivamente utilizado na produção (valor de uso), corresponde ao lucro do capitalista, motivo pelo qual a limitação da jornada de trabalho funciona em caminho distinto do interesse do capital.

A teoria do valor de uso e valor de troca é trazida por Enrique Leff (2000) para o campo da ecologia. Leff (2000) contradita a produtividade natural de valores de uso pela natureza, com o modelo constituído para o sistema capitalista. Segundo ele, a natureza também possui produtividade e produz valores, derivados da sua capacidade de converter a energia em valores de uso, que serão consumidos pelo conjunto dos seres vivos (biomassa, energia, recursos hidráulicos, etc).

Tal produtividade natural e qualitativa é associada à capacidade de suporte do

planeta e às demandas ambientais orgânicas e inorgânicas. Contudo, a introdução do modelo de produtividade quantitativo, típico da racionalidade produtiva capitalista, altera o fluxo natural de consumo de energia e de produção dos resíduos. O resultado dessa situação é o aumento da entropia (aquecimento) e a contaminação e degradação de recursos.

A produtividade primária, natural e complexa é detentora de ritmos próprios. Está relacionada ao processo de interdependência entre os recursos naturais e os indivíduos que compõem o meio. A introdução da lógica quantitativa reduz as linhagens de produção a um grupo limitado de monoculturas de alta produtividade e altera a velocidade da produção através do uso de fontes de energia externas (alóctones) ao sistema produtivo. Quanto maior o volume de fontes de energia alóctone, maior a quantidade de energia solta no meio não absorvida pela capacidade de suporte natural.

Em síntese, de um lado a natureza é levada à exaustão da sua capacidade produtiva pelo uso intensivo na produção de bens para abastecer o mercado. Por outro a natureza é asfixiada na sua capacidade de suporte pelo lançamento excessivo de resíduos e energia não utilizada no meio. Os dois mecanismos conduzem à estagnação da capacidade produtividade natural e à degradação de recursos naturais.

Nesse sentido, tem razão Enrique Leff quando afirma que para por em prática os princípios do manejo sustentável dos recursos,

é necessário conhecer as bases ecológicas da produtividade primária do meio natural, suas condições de reprodução e suas possibilidades técnicas de transformação. Esta produção de conhecimentos ecológicos, assim como o desenvolvimento de técnicas para o aproveitamento conservacionista dos recursos florestais, deve passar por uma longa investigação científica e de inovação tecnológica, que não são improvisáveis a curto prazo. Mas isto não deve servir como desculpa para justificar projetos de colonização e expansão das fronteiras agrícola mediante a aplicação de tecnologias inadequadas às condições ecológicas do meio, o que levaria à exploração irracional dos ecossistemas tropicais e a uma rápida degradação do seu potencial produtivo; pelo contrário, deve servir para estimular pesquisas que permitam um aproveitamento sustentável dos recursos tropicais. (LEFF, 2003, p.53)

Na primeira parte da citação Leff aponta para os elementos técnicos que devem orientar a mudança de estratégia de aproveitamento dos recursos naturais, assuntos centrais na mudança do paradigma produtivo e de desenvolvimento.

Já na segunda parte, introduz um elemento político importante, que consiste na necessidade de preservar a capacidade de produção tecnológica autônoma local, citando como exemplo os recursos produtivos tropicais, altamente degradados pelo avanço de

monoculturas de clima temperado.

Logo, a construção de um manejo sustentável dos recursos produtivos passa obrigatoriamente por uma nova cultura política e econômica multi-diversa, que respeite as diferenças locais e regionais e que utilize a ciência como um elemento de qualificação da produção, e não um fator para o mero aumento da produtividade, como propõe o atual sistema. Desta forma, a mudança de paradigma também passa pela construção de um novo espaço de relações, de uma nova esfera pública.

4. Construção de uma Nova Esfera Pública

A construção de um espaço de ação política com caráter público, mas não estatal, é proposto pelo filósofo e sociólogo alemão Jurgen Habermas. Para ele, as interações comunicativas da sociedade seriam realizados dentro de um universo de inter-relações sociais não controlado, movediço, aberto, permeável, sem limitações internas e externas, que ele cunhou de “*esfera pública*”.

A emergência da esfera pública, no tipo ideal cunhado por Habermas, é um evento recente na história da humanidade, confunde-se com a gênese da democracia moderna e da própria modernidade. O advento do Iluminismo e das revoluções do século XVIII, especialmente a Americana e a Francesa, mudaram a configuração das estruturas de poder. No passado pré-moderno, o poder apresentava-se como um atributo exclusivo do Estado, que se confundia, conforme a famosa frase de Luís XIV, com o próprio monarca. A soberania era um atributo do rei.

Esta configuração de poder vai ser alterada na medida em que avançavam as idéias dos iluministas, promovendo uma profunda mudança na forma de conformação do poder, que outrora era centrado exclusivamente na mão do Estado, e passava agora a ser dividido com a sociedade civil.

No conceito iluminista de sociedade civil estão incluídas, além da atividade econômica, os principais mecanismos de organização social e manifestação de pensamento, como o exemplo da imprensa, as associações, dentre outros. Além do mais, na concepção de governo defendida pelo inglês John Locke, no seu “*II Tratado Sobre o Governo Civil*”, o parlamento é uma expressão das idéias presentes na sociedade civil.

Podemos, de alguma forma, afirmar que o poder sofreu um deslocamento do

monarca para a sociedade civil, passando por um processo de privatização. Mas, diferentemente do período medieval, ele não estava mais concentrado na Igreja e num pequeno grupo de senhores, mas encontrava-se de forma difusa, distribuído entre os diversos membros dos novos grupos sociais que se formavam, especialmente a burguesia.

[...] A burguesia é a primeira classe governante cuja fonte de poder é independente do controle do Estado e que se localiza no nível privado. Sua relação com o poder é, nesse sentido, estruturalmente diferente de outras classes na história, uma vez que renuncia ao exercício direto do governo, reivindicando, contudo, o direito de ter conhecimento do que faz o Estado. Tal demanda serviu, assim, para conferir um caráter público às relações entre Estado e sociedade. Isto é, como resultado da reivindicação por parte da burguesia da prestação pública de contas, emergiu uma esfera constituída por indivíduos que buscam submeter decisões da autoridade estatal à crítica racional (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 707).

Este processo de privatização do poder, entretanto não só deste, mas, da capacidade de influência política, é fundamental para compreender a teoria da esfera pública construída por Habermas. Para este autor, as interações comunicativas que determinam a construção das idéias e formas de pensamento existentes na sociedade, são produtos de um debate livre realizado no mundo da vida, num mundo realmente vivido, que encontra-se em constante conflito com a instrumentalidade formal do sistema.

Diversamente dos estruturalistas que vêem as formas de poder concentradas nas estruturas sociais, conformando a nossa própria forma de interpretar a vida, para Habermas os indivíduos podem influenciar formas de pensamento através do diálogo e da ação comunicativa que realizam diuturnamente no mundo da vida. E é a existência deste espaço público, livre e aberto de diálogos, que forma a esfera pública. “*A esfera pública é o local de disputa entre princípios divergentes de organização da sociabilidade*” (BRUXEL, 2005, p. 22).

A esfera pública caracteriza-se por ser um espaço permeado pela diversidade de opiniões, essencial para a formação do conceito contemporâneo de Democracia. Além disso, é um universo onde é realizada a experiência cotidiana do “*mundo da vida*”. Neste espaço são estabelecidas as mediações que permitem a transformação de uma vontade individual ou, de um conjunto de vontades individuais, numa vontade geral.

De acordo com a perspectiva habermasiana, o fundamental é que uma decisão seja resultado de um debate público, baseado em argumentos racionais. Nesse processo, para que sejam atendidas as exigências de livre acesso, igualdade e autonomia dos sujeitos, devem estar afastadas as influências relativas do poder, privilégios e influências sociais. Em síntese, trata-se de construir uma opinião pública que leve a uma tomada de decisão que atenda à vontade geral. A opinião

pública habermasiana é uma espécie de consenso resultante de um debate orientado publicamente e fundado no convencimento, no melhor argumento. Em contraposição à política de segredos praticada pelos monarcas, Habermas sugere tornar público, para submeter ao debate racional, tudo o que se refira à coletividade. E as decisões políticas sempre devem estar sujeitas à revisão perante a instância de opinião pública. (BRUXEL, 2005, p. 22)

Embora aberta e pública, segundo Soraia da Rosa Mendes (2006, p. 23) “*ao contrário da concepção republicana, em Habermas, é somente pela mediação do sistema político, através dos partidos políticos, que o poder de influência da sociedade civil chega ao Estado*”. Para Habermas, ainda de acordo com Soraia Mendes, a esfera pública não é uma instituição ou organização, tampouco possui um lugar definido no espaço. Apesar de construída teoricamente dentro do ambiente espacial do Estado-nação, a esfera pública é um universo de inter-relações sociais que permite uma troca entre agentes, mesmo que separados fisicamente.

De acordo com Jorge Adriano Lubenow (2007, p. 44), a esfera pública “*nasce como um espaço público de discussão e exercício da crítica, cujo resultado aparece articulado na forma de opinião pública*”. Contudo, esta crítica da opinião passa, ao longo do tempo, a servir como um instrumento de propaganda de interesses do setor privado e das estruturas burocráticas do Estado. Os meios de comunicação, em especial a imprensa, com o avanço das empresas jornalísticas privadas, são reorientados com fins manipulativos, para algo parecido com “*publicidade*”, mais no sentido de “*propaganda*”. Segundo ele, “*crescentes direitos e liberdades formais são, então, compatíveis com a crescente manipulação da esfera pública*” (LUBENOW, 2007, p. 44).

Nas modernas sociedades de massas, erigidas especialmente após metade do século XX, a rigorosa separação burguesa entre estado e sociedade civil deixa de existir. De acordo com Habermas (2003, p.232), “*a esfera pública passa a ser sobrecarregada com tarefas de compensação de interesses, que escapam às formas tradicionais e compromissos parlamentares*”.

O próprio ideal representativo individualista do pensamento liberal não encontra respaldo numa sociedade em que cada vez mais emergem grupos de interesse, especialmente após o momento em que o conflito entre capital-trabalho saiu do campo privado de relações da fábrica e ingressou no espaço público estatal, quando do pacto social do *welfare state*. De acordo com Habermas, pode-se perceber a origem da sobrecarga da esfera pública na “*esfera do mercado*”.

o acordo precisa ser literalmente “negociado” através de pressões e

contrapressões, levando ao resultado apoiado imediatamente no equilíbrio precário de uma constelação de forças entre aparelho de Estado e grupos de interesses. As decisões políticas acabaram caindo nas novas formas de “barganha”, que se desenvolveram ao lado das antigas formas de exercício do poder: *hierarchy* e *democracy*. Por um lado, é verdade que o âmbito da competência da esfera pública se ampliou. Mas porque, por outro lado, o equilíbrio entre os interesses ainda continua subordinado à pretensão liberal dessa esfera pública, legitimando-se no bem comum, sem, contudo, satisfazê-lo, mas também sem poder escapar totalmente a ele, a negociação de compromissos desloca-se para setores extra-parlamentares: seja formalmente mediante a delegação de competências de órgãos estatais para organizações sociais, seja informalmente mediante a transferência efetiva de competências fora da lei (ou contra lei). (HABERMAS, 2003, p. 232-233)

Ainda segundo Habermas,

A um tal deslocamento oficial das competências corresponde, num volume muito maior, o deslocamento efetivo de competências do poder legislativo, num compromisso político, ao mundo das relações nos setores administrativos, das associações e dos partidos. A crescente integração do Estado com uma sociedade que já não é, enquanto tal, uma sociedade política, exige decisões em forma de acordos temporários de grupos, portanto num intercâmbio direto de favorecimentos e indenizações particulares, sem passar pelo processo institucionalizado da esfera pública política. [...] (HABERMAS, 2003, p. 233)

Habermas (2003) destaca que esta é uma das razões porque os partidos políticos e associações, continuam juridicamente constituídas como instituições privadas, embora cumpram um papel fundamental em legitimar institucionalmente a pressão social no Estado.

Se é bem verdade que, por um lado, a mudança estrutural da esfera pública favoreceu o fortalecimento de interesses privados, especialmente do mercado capitalista, por outro, esta nova conformação propiciou que a esfera pública viesse a ser um campo bastante favorável à emergência de novos atores políticos, especialmente os movimentos sociais, como o ecológico, o feminista, dentre outros.

A emergência destes movimentos cria uma nova dinâmica de relações na esfera pública. Se, no passado, predominava a linguagem dos partidos e das grandes organizações sindicais, à partir de meados da década de sessenta, uma série de novos elementos fragmentários ingressa no espaço de diálogos da esfera pública, especialmente impulsionados pela dinâmica dos movimentos sociais.

É exatamente nesta nova gramática de relações sociais que a crise ambiental vai ganhar espaço na sociedade, e junto com ela a construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento. Embora existam algumas políticas estatais centralizadas na área ecológica, especialmente no manejo e licenciamento de atividades, é o caráter transversal das relações que se formam neste campo que formatará a dinâmica da esfera pública.

A questão ambiental ingressa na esfera pública como um tema transversal, não centralizado e com uma dinâmica fragmentária. Diversamente dos partidos trabalhistas, socialistas e social-democratas, que avançaram no mundo industrializado com uma centralidade muito forte, voltados principalmente à defesa de interesses corporativos dos trabalhadores, especialmente dos “*proletários*” industriais sindicalizados, os partidos verdes surgem como uma verdadeira amálgama ideológica, sem um rumo político definido.

Apesar da fragilidade dos partidos verdes, que pode ser notada em diversos países, inclusive no Brasil, a temática ambiental como tema transversal ganhou força, inclusive no meio sindical e nos partidos trabalhistas. Mas foi a ação contundente das organizações não governamentais e dos movimentos sociais que fortaleceu o tema ao longo do tempo, estabelecendo uma nova dinâmica na esfera pública, que agora, além de um espaço de diálogo entre de alternativas, ganhava cada vez mais a característica de universo de experimentação.

Não eram apenas as normas emanadas do parlamento que passaram a ser submetidas à legitimação social. Novas institucionalidades e formas de relacionamento social passaram a ser construídas na sociedade como, por exemplo, a mais abrangente de todas, a Agenda 21.

Apesar da Agenda 21, tema que será abordado com maiores detalhes no próximo capítulo, ser um documento aprovado numa conferência das Nações Unidas, o conjunto dos instrumentos ali apresentados são fruto das reivindicações e experiências dos movimentos sociais que incorporaram a temática ecológica. Além do mais, a sua dinâmica de pactuação coletiva, com o envolvimento de todos os setores governamentais, não governamentais econômicos e não-econômicos, é constituída numa esfera política não estatal, portanto, dentro da esfera pública.

A Agenda 21, para ser efetiva, deve ter seus valores incorporados pela sociedade, posto que é um acordo coletivo que depende de legitimação. O fato de não ser cogente, como uma norma estatal, cria a necessidade de que os signatários, mais do que a mera aceitação, passem a incorporar os valores pactuados neste acordo no seu dia à dia.

Sendo assim, tal qual propõe James O'Connor (2002), é fundamental para a mudança do atual modelo de desenvolvimento, a construção de uma nova esfera pública, que seja não apenas uma espaço comunicativo, de busca de legitimação de idéias

racionalmente construídas e defendidas, mas também um espaço de experimentação de alternativas, como seria o caso da Agenda 21.

IV – A AGENDA 21 COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1. Conceituando a Agenda 21

Como retratado nos capítulos anteriores, o mundo está atravessando um momento de grandes transformações e contradições. Esta situação se caracteriza pela existência de caminhos incertos e ambíguos que, ao mesmo tempo, estão abertos para novas iniciativas de transformação do atual modelo de organização das sociedades, potencializado problemas sociais, ecológicos e econômicos.

Dentro deste contexto, e de forma contraditória, ao mesmo momento em que cada vez mais as relações sociais, políticas e econômicas globalizam-se, a elaboração de estratégias locais de desenvolvimento ganham força como alternativa de organização da sociedade. Das várias propostas socialmente construídas ao longo das últimas décadas, uma das que tem alcançado maior relevância é a Agenda 21.

A Agenda 21 é um acordo internacional firmado por 179 países que tem como marco inicial de elaboração a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

Participaram do processo de elaboração do seu texto final diplomatas e especialistas nomeados por governos e organizações não governamentais, técnicos da Organização das Nações Unidas – ONU, sob orientação do Secretário Geral Maurice Strong. Este grupo teve como função primordial a organização do conjunto de propostas colhidas durante a Conferência do Rio de Janeiro.

Conforme explica Haroldo Matos Lemos (2006),

A Agenda 21 (o documento original tinha cerca de 800 páginas) não foi discutida em detalhes e nem aprovada formalmente durante a Rio 92, que apenas tomou conhecimento do documento (*We take note..*). Entretanto, isto não diminui a importância deste documento, aceito tacitamente por todos os governos, para uso

voluntário dos países. Embora não tenha força legal, a Agenda 21 contém um roteiro detalhado de ações concretas a serem executadas pelos governos, agências das Nações Unidas, agências de desenvolvimento e setores independentes (como o setor produtivo e as organizações não governamentais), para iniciar o processo de transição na direção do desenvolvimento sustentável (LEMOS, 2006, p.1).

Ainda segundo Lemos (2006), a Agenda 21 toma como ponto de partida o entendimento de que

“a humanidade está num momento de definição em sua história” e “continuar com as políticas atuais significa perpetuar as disparidades econômicas entre os países e dentro dos países, aumentar a pobreza, a fome, as doenças e o analfabetismo no mundo inteiro, e também continuar com a deterioração dos ecossistemas dos quais dependemos para manter a vida na Terra” (LEMOS, 2006, p.1).

O documento final da Agenda 21, que foi fruto deste amplo processo de discussão iniciado em 1992, é constituído por 40 capítulos, destacando 115 áreas prioritárias, contendo mais de 2.500 recomendações práticas. Segundo Hector Ricardo Leis (1996), a Agenda 21 é um dos mais importantes e extensos – porém pouco divulgado – documentos produzidos pelas Nações Unidas nos últimos anos. Contudo, como bem adverte Washington Novaes, esta

[...] não é apenas um documento. Nem é um receituário mágico, com fórmulas para resolver todos os problemas ambientais e sociais. É um processo de participação em que a sociedade, os governos, os setores econômicos e sociais sentam-se à mesa para diagnosticar os problemas, entender os conflitos envolvidos e pactuar formas de resolvê-los, de modo a construir o que tem sido chamado de sustentabilidade ampliada e progressiva (NOVAES, 2003, p. 06).

Trata-se esta de um mecanismo político-participativo que se propõe a construir um novo modelo de desenvolvimento a partir da formação de uma ética político-social orientada para a sustentabilidade e compartilhamento de recursos (MMA, 2003). Portanto, a Agenda 21 não é apenas um documento com declaração de compromissos, mas sim uma estratégia de desenvolvimento, constituída à partir de um processo político aberto, tendo como premissa a transformação social através da mudança de hábitos e comportamentos a serem incorporados pelo conjunto da sociedade.

O objetivo da Agenda 21 é a formação de um compromisso ético-político coletivo no qual a sociedade busca, através de consensos estratégicos, um modelo de desenvolvimento alternativo que cumpra os imperativos da sustentabilidade. Desta forma, diferentemente de acordos políticos internacionais tradicionais, busca enfrentar os atuais “*problemas globais*” não apenas por meio da mera formalização normativa de protocolos e convenções, mas, por meio do exercício de “*ações concretas*”.

Apesar de construída dentro de um ambiente onde predomina a preocupação de

solucionar os grandes problemas ecológicos enfrentados pela humanidade,

a Agenda 21 não tem somente objetivos ambientais e nem representa a elaboração de um plano de governo. É um planejamento de futuro com ações concretas, a curto, médio e longo prazo, com metas, recursos e responsabilidades definidas. A sua elaboração e implementação exigem um planejamento estratégico e participativo entre governo e sociedade, obtido por acordos, para que as próximas gerações tenham um futuro melhor (KHOLER, 2003, p. 23).

A sua metodologia de implementação propõe a definição de uma série de medidas a serem realizadas pela comunidade envolvida, através de uma pactuação coletiva entre os diversos setores da sociedade.

Como ensina Leonardo Freire Mello (2003, p. 60), *“a Agenda 21 é, em essência, outro processo de inclusão da participação pública nos processos de tomada de decisão relacionados com os padrões de qualidade de vida em âmbito local, regional, nacional e, até mesmo, global”*.

O contexto de elaboração da Agenda 21 é retratado no seu Preâmbulo, segundo o qual

a humanidade encontra-se em um momento de definição histórica. Defrontamos-nos com a perpetuação das disparidades existentes entre as nações e no interior delas, o agravamento da pobreza, da fome, das doenças e do analfabetismo, e com a deterioração contínua dos ecossistemas de que depende nosso bem-estar. Não obstante, caso se integrem as preocupações relativas ao meio ambiente e desenvolvimento e a elas se dedique mais atenção, será possível satisfazer às necessidades básicas, elevar o nível de vida de todos, obter ecossistemas melhor protegidos e gerenciados e constituir um futuro próspero e seguro. São metas que nação alguma pode atingir sozinha; juntos porém podemos – em uma associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável (CNUMAD, 2003, p. 9).

Na Agenda 21 Global são abordados praticamente todos os assuntos relacionados com a temática do desenvolvimento sustentável, dentre os quais podem ser destacados: as questões demográficas; a crescente urbanização e seu impacto em setores como habitação, saneamento e poluição atmosférica e hídrica; o uso do solo e agricultura; a produção, consumo e distribuição de energia; a organização dos sistemas de transportes, especialmente coletivos; a produção e transferência de tecnologias; a disposição dos resíduos; a preservação dos oceanos; a mudança dos padrões de produção e consumo; a inclusão de grupos sociais excluídos ou discriminados; o combate e erradicação da pobreza; dentre outros.

A Agenda 21 propõe mudar o rumo da humanidade na direção de um melhor padrão de vida para todos, ecossistemas melhor gerenciados e protegidos, e um futuro mais próspero e seguro. É um documento político, que pressupõe a ampla participação da sociedade na tomada das decisões necessárias, bem como a existência de instâncias institucionais que favoreçam sua implementação. É um

processo de transformação cultural, de mudança de mentalidades e de comportamentos em direção a uma sociedade com padrões sustentáveis de produção e consumo. Pressupõe que os governos e a sociedade em geral sentem-se à mesa para discutir e diagnosticar os problemas, identificar e entender os conflitos envolvidos, e decidir sobre a melhor forma de resolvê-los, para iniciar o caminho na direção da sustentabilidade da biosfera. (LEMOS, 2006, p. 1)

2. O Contexto de Construção da Agenda 21 Global e seu Conteúdo

Embora possamos afirmar que a Conferência das Nações para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, é o marco inicial formal do processo de construção da Agenda 21, é necessário destacar que este tem uma gênese mais antiga, que inicia com os debates realizados anteriormente no encontro preparatório na cidade suíça de Founex, em 1971, e na Conferência para Desenvolvimento Humana de Estocolmo, em 1972.

Na verdade, a Agenda 21 é apenas a consolidação de uma ampla discussão política, que envolveu diversos setores governamentais e da sociedade civil dos mais diversos países, fruto de um longo processo histórico de fortalecimento das políticas sociais e ambientais.

Antes da Conferência do Rio de Janeiro foi publicado, em 1986, o Relatório Nosso Futuro Comum, cuja elaboração foi coordenada pela ministra norueguesa *Gro Harlem Brundtland*, onde estão lançadas as bases teóricas do conceito de desenvolvimento sustentável defendido pela ONU.

Nesse documento é reafirmada a visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelos países considerados em desenvolvimento, conforme parâmetros lançados em Founex e Estocolmo. Nele são apontados os riscos produzidos pela manutenção do atual uso excessivo de recursos naturais, sem considerar a capacidade de suporte do planeta, pedra de toque da reivindicação dos movimentos ambientalistas.

O Relatório também destaca a incompatibilidade entre o proposto desenvolvimento sustentável e os padrões de consumo e produção vigentes. Para isto, o conceito de desenvolvimento sustentável deve ser incorporado pelas políticas públicas e pelas ações das lideranças políticas e empresariais, recomendação estendida a todos os níveis de organização da sociedade.

No Relatório Brundtland são lançados temas que serão abordados de forma mais

aprofundada na Agenda 21 (ARRAES, 2000), como:

- a) a limitação do crescimento demográfico;
- b) a garantia do acesso a água, alimentos, energia, saúde, e educação;
- c) preservação da biodiversidade e dos ecossistemas naturais;
- d) a redução dos atuais níveis de consumo de energia, e o desenvolvimento de novas tecnológicas e fontes energéticas, neste último caso voltado às energias renováveis;
- e) adequação ecológica das tecnologias industriais, com a transferência deste conhecimento aos países não industrializados; dentre outros.

Assim como havia ocorrido com a Conferência de Estocolmo, o evento do Rio de Janeiro foi precedido por um encontro preparatório, na cidade de Nova York, entre 1991/1992. Sobre o tema, Leonardo Freire Melo (2003), apresentou uma lista estruturada de eventos ambientais internacionais realizados pela ONU entre os anos de 1971 e 2002, comprovando a importância que a temática tem recebido em âmbito internacional:

Quadro 02. Principais Conferências e Eventos Internacionais Sobre a Questão Ambiental (1971-2002)

ANO	LOCAL	EVENTO
1971	Founex, Suíça	Encontro preparatório para a Conferência de Estocolmo
1972	Estocolmo, Suécia	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano
1974	Cocoyoc, México	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
1982	Nairóbi, Quênia	Conferência Estocolmo + 10
1986		Comissão Brudtland publica o relatório “Nosso Futuro Comum”
1991/92	Nova York, EUA	Encontro preparatório para a Conferência do Rio de Janeiro
1992	Rio de Janeiro, Brasil	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento juntamente com o Fórum Global conhecido como Cúpula da Terra,

		Conferência do Rio, ECO 92, ou Rio 92
1997	Cairo, Egito	Sessão Especial da Assembleia das Nações Unidas promovida pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável criada na Rio 92, evento também conhecido como Rio + 5
2002	Bali, Indonésia	Encontro preparatório para a Conferência de Johannesburgo
2002	Johannesburgo, África do Sul	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10)

Fonte: Leonardo Freire Mello (2003, p. 73 e 74), reorganizado pelo autor

Das conferências listadas no quadro acima, os resultados menos significativos foram obtidos em Johannesburgo (MELLO, 2003, p. 74), especialmente em face das posturas conservadoras do governo dos Estados Unidos da América que tentou de todas as formas diminuir a eficácia de acordos internacionais que estabeleciam restrições no uso de recursos ambientais. Além das dificuldades políticas encontradas no evento realizado na cidade sul-africana, derivadas da posição conservadora dos países industrializados, o conjunto de resultados obtidos entre 1992 e 2002 foi mais tímido do que o previsto, especialmente se comparado com o período entre as conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro.

Uma prévia destas dificuldades já havia sido constatada no Cairo, no ano de 1997, e em Bali, no ano de 2002. De acordo com Leonardo Freire Melo (2003, p. 74), no encontro do Cairo os principais obstáculos apontados para a implantação de medidas de desenvolvimento previstas pela Agenda 21, foram a *“falta de recursos financeiros, o aumento das dívidas externas dos países em desenvolvimento e a falha em algumas áreas como transferência de tecnologia e redução dos níveis excessivos de produção e consumo dos países industrializados”*. Já no encontro de Bali não ocorreu o pretendido acordo para a implementação das medidas de redução de emissões atmosféricas preconizadas pelo Protocolo de Kyoto, frente ao avanço do aquecimento global.

O resultado destas dificuldades manifestadas nos encontros prévios foi o enfraquecimento da Conferência de Johannesburgo, onde esperava-se um avanço em relação aos resultados obtidos em Estocolmo e no Rio de Janeiro. Contudo, este avanço ficou reduzido a um pequeno conjunto de medidas de combate à pobreza, especialmente na África.

Em Estocolmo, conforme ressalta Mello (2003), os principais resultados foram o Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP); uma série de Conferências das Nações Unidas sobre alimentação, habitação, população, direitos humanos e das mulheres, assim como a promoção da necessidade de mudar a forma como os seres humanos interagem com o ambiente.

Essa conferência também lançou o debate sobre os problemas ambientais globais. Contudo, Nilson Antônio Modesto Arraes adverte que a questão ambiental foi trazida à discussão pelos países industrializados e ficou mais associada ao tema da poluição, especialmente poluição urbana da água e do ar, “*suas causa, estratégias de intervenção e, às relações entre crescimento populacional e disponibilidade de recursos naturais*” (ARRAES, 2000, p. 8).

Apesar desta limitação conceitual, o período marcou um avanço no marco jurídico e nas políticas públicas enfocadas nos problemas ambientais.

Como uma resposta das nações à questão ambiental, após 1972, diversos governos criaram legislações e agências estatais preocupadas com o meio ambiente; a sociedade civil constitui diversas ONG's, algumas de atuação internacional e boa capacidade de conscientização e mobilização social sobre temas ambientais e; foram firmados vários acordos bi e multilaterais relacionados ao meio ambiente. (ARRAES, 2000, p. 8)

Estes avanços acabaram por criar um clima favorável à novas iniciativas relacionadas a esta temática, especialmente no que se refere ao fortalecimento da questão ambiental como um elemento da agenda política de governos, diplomatas e organizações internacionais.

É importante destacar que a Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, não ficou limitada ao campo governamental. Uma grande mudança constatada em relação a eventos internacionais anteriores foi o crescimento na participação da sociedade civil, que organizaram, inclusive, um evento paralelo chamado de Fórum Internacional de ONGs e Movimentos Sociais. Ao todo, envolveram-se no acompanhamento da conferência organizada pela ONU, e na organização e participação do fórum paralelo, cerca de 14.000 Organizações Não Governamentais – ONGs, dos mais diversos países.

O número de participantes não governamentais, demonstra uma nova configuração de cenário para a política internacional que foi a introdução de atores diferentes daqueles que atuavam nos períodos anteriores. No encontro do Rio de Janeiro, o debate sobre as medidas a serem adotadas não ficou restrito a diplomatas de governos, mas incluiu um grande número de militantes de uma nova sociedade civil engajada em

organizações não governamentais.

A importância da atuação das ONGs foi reconhecida no próprio corpo da Agenda 21, ao afirmar que “*a comunidade das organizações não-governamentais oferece uma rede mundial que deve ser utilizada, capacitada e fortalecida para apoiar os esforços de realização desses objetivos comuns*” (CNUMAD, 2003, p. 467).

Entretanto, Roberto P. Guimarães adverte que

Es importante destacar que el surgimiento de nuevos actores no significa necesariamente la superación o la disminución del papel del Estado. Al revés, crece el reconocimiento de que, pese a los vaivenes ideológicos de los últimos años, el Estado sigue teniendo una responsabilidad muy particular en materia regulatoria y de articulación entre los diversos sectores productivos, comunitarios y sociales, en especial en las áreas de educación, seguridad ciudadana y medio ambiente (GUIMARÃES, 1990, 1996a; BIRD, 1997). De hecho, el papel del Estado es *único*, porque trasciende la lógica del mercado mediante la salvaguardia de valores y prácticas de justicia social y de equidad, e incorpora la defensa de los llamados derechos difusos de la ciudadanía; *necesario*, porque la propia lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de bienes comunes que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado; e *indispensable*, porque se dirige a las generaciones futuras y trata de aspectos y procesos caracterizados por ser no-sustituibles (GUIMARÃES, 2001, p.2).

Desta forma, devemos ressaltar que se por um lado a chamada “*globalização da temática ambiental*” se deu através da atuação “*transversal*” das organizações não governamentais, por outro esta ação acabou reforçando a necessidade do Estado incorporar o tema nas suas ações, estruturação normativa e políticas públicas. Um reflexo deste avanço das políticas ambientais é sentido no âmbito global com o crescimento do número de documentos internacionais sobre o tema. Na Rio 92 foram aprovados cinco documentos principais:

- 1) a Convenção sobre Diversidade Biológica;
- 2) a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas;
- 3) a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento;
- 4) a Declaração do Rio sobre Conservação e Uso Sustentável de Florestas; e
- 5) a Agenda 21.

Destes, apenas os dois primeiros são instrumentos de base normativa. Os outros três documentos, incluindo a Agenda 21, são acordos internacionais e não estão subordinados ao cumprimento obrigatório pelos países signatários, dependendo para sua efetivação do *comprometimento ético e político* (BORN, 2006, p. 05).

Contudo, no texto da Agenda 21 é apontado como um dos seus objetivos a

revisão e desenvolvimento do direito ambiental, através da elaboração de tratados de caráter universal, multilateral e bilateral:

O objetivo geral da revisão e desenvolvimento geral do direito ambiental internacional deve-se avaliar e promover a eficácia desse direito e promover a integração das políticas sobre meio ambiente e desenvolvimento por meio de acordos ou instrumentos internacionais eficazes em que se considerem tanto os princípios universais quanto as necessidades e interesses particulares e diferenciados de todos os países (CNUMAD, 2003, p. 570).

Como se trata de um acordo que envolve a participação de diversos países, com governos dos mais diferentes matizes ideológicos, constituído à partir de consensos entre os seus signatários, a Agenda 21 é um documento com conteúdo de caráter genérico, característica essa que é reproduzida em vários documentos posteriores que a seguiram.

Nilson Antônio Modesto Arraes (2000, p. 10) afirma que a Agenda 21 constitui-se num *“avanço na busca de nortear a aplicação dos princípios contidos no Relatório Brundtland”*. Nela são apresentados programas, incluindo bases para a ação, objetivos, atividades e meios para implementação, reforçando o entendimento de que a Agenda 21 não é apenas reflexo, mas uma continuidade do movimento iniciado em Estocolmo em 1972.

De acordo com Pere Brunet Estarellas, Fernando Almeida García e Miquel Coll López, (2005, p. 426), a Agenda 21 *“permite diseñar estrategias de intervención a favor de la sostenibilidad, a partir de la cooperación entre administraciones públicas y agentes sociales”*.

Embora não normativo, vários dos princípios lançados no documento já apresentam força cogente na legislação de diversos países, tais como: a proteção do meio ambiente como um bem público, o combate às desigualdades sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a valorização da cultura de comunidades tradicionais, dentre outros.

Sob o ponto de vista da hermenêutica jurídica, a Agenda 21 deve ser interpretada em conjunto com outros documentos internacionais, como a própria Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Partindo desse pressuposto, é possível apontar como características básicas das propostas contidas na Agenda 21:

- a) o caráter humanista e antropocêntrico, colocando o ser humano como centro das preocupações do desenvolvimento sustentável, mesmo que através da garantia de uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza;

- b) a defesa da cooperação como estratégia de desenvolvimento, tanto no nível internacional entre os países signatários, como na órbita sub-nacional entre os governos em todos os níveis de poder, e entre estes e sociedade civil;
- c) o combate à pobreza, degradação ambiental e discriminação étnica e sexual, bem como a proteção da infância e da juventude;
- d) a busca da interação entre a atividade econômica, a tecnologia e o manejo sustentável e equilibrado dos recursos ambientais;
- e) o reconhecimento e o fortalecimento dos valores das populações indígenas e demais comunidades tradicionais;
- f) a proposta de constituição de mecanismos institucionais de gestão e financiamento das ações previstas na agenda 21;
- g) a valorização da ação direta e local como estratégia de desenvolvimento;
- h) a participação das comunidades na elaboração dos compromissos da Agenda 21.

O caráter humanista e antropocêntrico da Agenda 21 não lhe retira o papel de instrumento voltado à preservação da natureza. Por sinal, a valorização do ser humano, através de medidas inclusivas e de combate à pobreza também resulta em impactos positivos para a preservação e recuperação dos recursos ambientais como, por exemplo, a realização de obras de saneamento, combate a assentamentos precários, entre outros.

Como já destacamos anteriormente, conforme James O'Connor (2003), são as comunidades pobres aquelas que sofrem mais diretamente as conseqüências da crise ambiental. A falta de infra-estrutura mínima nos locais onde vivem as populações faz com que estas sejam afetadas pela poluição e degradação da natureza. A ausência de mecanismos complexos de armazenamento da produção agrária prejudica sobremaneira a sobrevivência das populações que vivem da agricultura de subsistência. Logo, existe uma grande correlação entre a continuidade da degradação ambiental e o aumento da pobreza e da exclusão social.

Nesse sentido, é importante destacar como fizeram Kholer (2003) e Novaes (2003), que a Agenda 21 não é um documento meramente focado em questões ambientais, mas sim um conjunto de ações voltadas à construção de um novo modelo de desenvolvimento.

Conforme Roberto P. Guimarães,

afirmar que los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser del proceso de desarrollo importa abogar por un nuevo estilo que sea *ambientalmente* sostenible en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; que sea *socialmente* sostenible en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; que sea *culturalmente* sostenible en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, pese a su evolución y actualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea *políticamente* sostenible al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas. Este nuevo estilo tiene como norte una nueva *ética* del desarrollo, una ética en la cual los objetivos económicos de progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas. (GUIMARÃES, 2001, p. 13)

Sendo assim, vários são os capítulos da Agenda 21 que propõem atividades voltadas à constituição de uma justiça social global. No referido documento, o combate à pobreza é uma responsabilidade conjunta de todos os países, qualificado como um desafio complexo e multidimensional. A equidade social é apontada como um fator fundamental para a preservação dos recursos ambientais.

Segundo disposição da Agenda 21

Uma política de meio ambiente voltada sobretudo para a conservação e proteção dos recursos deve considerar devidamente aqueles que dependem dos recursos para a sua sobrevivência, ademais de gerenciar os recursos de forma sustentável. Não sendo assim, tal política poderia ter um impacto adverso tanto sobre o combate à pobreza, como sobre as possibilidades de êxito a longo prazo da conservação dos recursos e do meio ambiente. Do mesmo modo, qualquer política de desenvolvimento voltada principalmente para o aumento da produção de bens, caso deixe de levar em conta a sustentabilidade dos recursos sobre os quais se baseia a produção, mais cedo ou mais tarde haverá de defrontar-se com um declínio da produtividade – e isso também poderia ter um impacto adverso sobre a pobreza. Uma estratégia voltada especificamente para o combate à pobreza, portanto, é requisito básico para a existência de desenvolvimento sustentável. A fim de que uma estratégia possa fazer frente simultaneamente aos problemas da pobreza, do desenvolvimento e do meio ambiente, é necessário que se comece por considerar os recursos, a produção e as pessoas, bem como simultaneamente, questões demográficas, o aperfeiçoamento dos cuidados com a saúde e educação, os direitos da mulher, o papel dos jovens, dos indígenas e das comunidades locais e, ao mesmo tempo, um processo democrático de participação, associado a um aperfeiçoamento da gestão (CNUMAD, 2003, p. 31-32).

Portanto, de acordo com o texto da Agenda 21, a elevação da produtividade, sem considerar adequadamente os fatores ambientais, além de por em risco a sustentabilidade dos recursos naturais, acaba tendo efeito adverso sobre o combate à pobreza, motivo pelo qual a gestão sustentável destes e o combate às desigualdades sociais são medidas que devem ser observadas de forma conjunta.

Vários são os capítulos da Agenda 21 que apresentam ações associadas ao tema da distribuição equitativa dos recursos ambientais e seus produtos. O capítulo 3, por

exemplo, conjuga uma série de ações de *combate à pobreza*. O capítulo 4 aborda *mudanças no padrão de consumo*, o 5 a *dinâmica demográfica e a sustentabilidade*, o 6 a *promoção das condições de saúde humana*, o 7 a *promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos*, e assim por diante.

Existe uma série de outros capítulos que apontam a necessidade de implementação de direitos fundamentais. O capítulo 24 intitula-se *ação mundial pela mulher, com vistas a um desenvolvimento sustentável e equitativo*, e nele é apresentado um conjunto de fatores que devem ser observados pelos países para combater a discriminação contra as mulheres, tanto na esfera da economia, como da saúde, educação, violência, e outros espaços.

O capítulo 25 aborda *a infância e a juventude no desenvolvimento sustentável*, tratando de assuntos como o fim do trabalho infantil, o combate à desnutrição, o direito ao lazer e à educação, a situação de crianças e adolescentes em conflitos armados, dentre outros. Já o capítulo 26 trata do *reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e das suas comunidades*, compreendendo assuntos como a demarcação de terras, a produção de conhecimento e organização social, etc.

Também é possível observar uma preocupação em valorizar as culturas e as tradições dos diversos signatários do documento, posto que a Agenda 21 não pressupõe apresentar, necessariamente, o mesmo desenho e resultados em todas as comunidades abrangidas.

A equidade da sustentabilidade não deve ser orientada por um padrão único de bem estar, de qualidade de vida. É necessário dar menos importância ao domínio valorativo do mercado e do Estado, e passar a ter uma perspectiva de racionalidade ambiental ditada pelos valores culturais e pelos interesses sociais de cada lugar, do lugar onde vivem as pessoas. Mesmo porque esta reapropriação deve apontar para uma gestão coletiva dos bens e serviços ambientais da comunidade. (BASSANI; CARVALHO, 2004, p. 76)

Apesar deste caráter humanístico e antropocêntrico da Agenda 21, como destacado anteriormente, toda a Seção II, com doze capítulos, intitulada *Conservação e Gerenciamento dos Recursos para o Desenvolvimento*, foi destinada a temas definidos classicamente como ambientais, tais como: *proteção da atmosfera* (capítulo 9); *combate ao desflorestamento* (capítulo 11); *manejo dos ecossistemas frágeis: a luta contra a desertificação e seca* (capítulo 12); *gerenciamento de ecossistemas frágeis: desenvolvimento sustentável nas montanhas* (capítulo 13); *promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável* (capítulo 14); *conservação da diversidade biológica* (capítulo

15); *manejo ambientalmente saudável da biotecnologia* (capítulo 16); *proteção dos oceanos, de todos os tipos de mares – inclusive mares fechados e semi-fechados – e das zonas costeiras, e proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos* (capítulo 17); *proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos* (capítulo 18); *manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas, incluída a prevenção do tráfico internacional ilegal dos produtos tóxicos e perigosos* (capítulo 19); *manejo ambientalmente saudável dos resíduos perigosos, incluindo a prevenção do tráfico internacional e ilícito de resíduos perigosos* (capítulo 20); *manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos* (capítulo 21); *manejo seguro e ambientalmente saudável dos resíduos radioativos* (capítulo 22).

Como a Agenda 21 é um instrumento de ação transformadora, para monitorar a sua execução, no ano seguinte à Conferência Rio-92, em 1993, foi criada dentro da estrutura da Organização das Nações Unidas, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS), que tem por objetivo principal exatamente monitorar o cumprimento das metas estabelecidas no referido acordo. Os resultados em termos práticos ainda são precários.

Outra característica da Agenda 21 como instrumento de ação é o fortalecimento do universo local como ambiente privilegiado para a sua implantação. Em conformidade com o Capítulo 28 da Agenda 21 Global, milhares de cidades em todo o planeta tem buscado constituir um processo específico de Agenda 21 Local, seja por iniciativas de governos sub-nacionais, seja por iniciativa da sociedade civil.

A atuação da CDS e dos movimentos locais em prol da implementação das ações previstas neste documento, é um fator que contribuiu de forma decisiva para o crescimento e legitimidade da Agenda 21 em todo o planeta.

Segundo pesquisa realizada pela ONG canadense *Internacional Council for Local Institute (ICLEI)*, intitulada *Second Local 21 Survey*, realizada entre 2000 e 2001, mas divulgados em Johannesburgo em 2002, mais de 6.416 municípios/localidades em 113 países já desenvolveram a sua Agenda 21 (ICLEI, 2002, p. 10). Obviamente estes dados do ICLEI já sofreram alterações, inclusive com o ingresso dos resultados da Agenda 21 brasileira, que somente foi aprovada no ano de 2002.

Os resultados obtidos na pesquisa do ICLEI foram derivados de um mapeamento

do processo de construção da Agenda 21 em todo o planeta para a “*Conferência Rio+10*”, realizada em 2002 na cidade de Johannesburgo. Contudo, apesar de expressivos em termos numéricos, não significaram um avanço efetivo em todos os aspectos. Por exemplo, alguns compromissos assumidos, como o apoio financeiro das economias mais pobres pelos países industrializados, preconizados pelo capítulo 33 da Agenda 21 global, ficaram aquém do esperado (NOVAES, 2003).

Um aspecto importante da pesquisa do ICLEI é a diferença entre o número de processos nos países pobres e nos países ricos. Dos 6.416 processos constatados na pesquisa da ONG canadense, 5.400 estão em 28 países com mais de US\$ 9.266,00 de renda per capita anual. Entre os 57 países com renda per capita entre US\$ 756,00 e US\$ 9.265,00, foram identificados 833 Agendas 21. Já entre os países 28 com renda per capita inferior à US\$ 756,00, foram constatados apenas 183 processos. *Isso demonstra que, embora o combate à pobreza seja uma das premissas do documento assinado na Conferência Rio 92, as diferenças de oportunidades entre ricos e pobres ainda continua sendo significativa, posto que o número de processos nos países mais pobres é quase 30 vezes menor que nos países mais ricos.*

Tabela 01. Agenda 21 Local e a Renda Per Capita dos Países

Renda Per Capita dos Países	Número de Países	Nº de Processos de Agenda 21
Acima de US\$ 9.266,00	28	5.400
Entre US\$ 756,00 a US\$ 9.266,00	57	833
Abaixo de US\$ 756,00	28	183
Total	113	6.416

Fonte: ICLEI, 2002, organização própria.

Com relação ao aspecto continental, continuam as mesmas disparidades entre os países nas regiões mais pobres e nas regiões mais ricas. São 151 processos de Agenda 21 Local em 28 países africanos. São 674 processos em 17 países da região da Ásia direcionada ao Pacífico. Já na Europa são 5.292 processos de Agenda 21 em 36 países. Na América Latina são 119 processos em 17 países. Ainda foram constatados 79

processos em 13 países do Oriente Médio, e 101 nos dois países da América do Norte anglo-saxônica.

Tabela 02. Agenda 21 por Regiões Continentais

Continente	Número de Países	Nº de Processos de Agenda 21
África	28	151
Ásia do Pacífico	17	674
Oriente Médio	13	79
América Latina	17	119
América Anglo-saxã	2	101
Europa	36	5.292
Total	113	6.416

Fonte ICLEI, 2002, organização própria.

Em termos de países com campanhas nacionais de Agenda 21, de acordo com relato do ICLEI, 1 está situado na África, 6 na Ásia Pacífica, 8 na Europa, 2 na América Latina, 1 no Oriente Médio, e nenhum na América do Norte anglo-saxônica. Ainda segundo o ICLEI, nestes 18 países onde existem campanhas nacionais, foram constatados 2.640 processos, ou seja, mais de 41% das Agendas 21, em menos de 16% dos países onde estas foram identificadas. Isto significa que a presença de campanhas nacionais da Agenda 21 é um fator que impulsiona o desenvolvimento de processos locais (ICLEI, 2002, p. 12).

No Brasil, de acordo com dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA) existem mais de 544 processos em andamento (MMA, 2007). A época da realização da pesquisa do ICLEI, de acordo com os dados do MMA, este número girava em torno de 280¹⁰, contudo, após a consulta realizada pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), em 2003, e a aprovação da própria Agenda 21 brasileira em 2002, ocorreu um impulso significativo no número de processos locais.

Os dados do levantamento realizado pelo ICLEI e pelo MMA são incompatíveis

¹⁰ Na publicação Local Agenda 21 Survey Report, 2002, p. 10, foram identificados 36 processos locais no Brasil entre 2000 e 2001.

com os indicadores apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Nos dois primeiros casos, respectivamente, foram constatados 36 e 280 processos de Agenda 21 Local em andamento no país em 2002. Já o IBGE, através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais constatou, no mesmo ano, que 1.652 município brasileiros já haviam iniciado o seu processo de Agenda 21 Local.

A disparidade entre os indicadores pode ser justificada no nível de restrição que os diferentes órgãos estabelecem para mapeamento dos dados. O Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, reconhece como processos de Agenda 21 Local aqueles que apresentam um número mínimos de etapas, compatível com a metodologia reconhecida no *passo à passo* proposto pelo citado órgão.

Esta divergência metodológica para contabilizar as experiências, é responsável pelo conflito no reconhecimento de processos de Agenda 21 financiados por outros órgãos. Um exemplo é o Projeto “*De Olho no Meio Ambiente*”, apoiado pela Petrobras, que apresenta metodologia de execução diferente da proposta pelo MMA, o que determinou o afastamento de vários destes da Rede Brasileira de Agendas 21 Locais, constituída em 2006 com o apoio do citado Ministério.

Outro elemento importante a ser analisado nas pesquisa acima, é a diferença de perfil dos indicadores do IBGE e do ICLEI. Se no caso da instituição canadense foi constatada uma predominância da Agenda 21 Local em regiões mais ricas, no Brasil os números apontaram para o predomínio das regiões mais pobres.

Conforme o IBGE, 63,8% dos municípios do Nordeste apresentam processos locais de Agenda 21, 15,8% dos municípios do Sudeste, 14,5% do Norte, 11,4% do Centro Oeste, e 10,7% dos municípios da Região Sul. Ainda segundo o citado instituto,

essa grande presença da Agenda 21 no Nordeste está possivelmente associada à ação do Banco do Nordeste – BNB, que no ano de 1999 lançou o Programa Farol do Desenvolvimento, com o objetivo de aproximar o Banco das comunidades por meio dos agentes de desenvolvimento, que organizaram reuniões e debates com lideranças locais, na tentativa de colaborar na estruturação da economia dos municípios, indo, além, portanto, da atuação creditícia. Esses agentes difundiram os conceitos de desenvolvimento sustentável e estimularam os municípios da região a iniciarem o processo de construção de suas Agendas 21 Locais. De acordo com os dados do BNB, cerca de 95% dos municípios, que no Suplemento de Meio Ambiente da MUNIC responderam ter Agenda 21, contaram com ações do Programa Farol do Desenvolvimento (IBGE, 2002, p. 62).

Tais dados demonstram a importância significativa deste processo como alternativa concreta de construção de um novo modelo de desenvolvimento, especialmente na esfera local, motivado especialmente pelo protagonismo das

populações em virtude da proximidade com as estruturas de decisão. Além do mais, a construção de instrumentos participativos de gestão local é incentivada por organismos de fomento, posto que garante maior transparência na aplicação dos recursos e acompanhamento dos resultados.

3. A Agenda 21 Local

Se a Agenda 21 foi firmada como um grande acordo global em prol da construção de um novo modelo sustentável de desenvolvimento, dentro de uma Conferência das Nações Unidas, é na esfera local que estão sendo desenvolvidas a maioria das experiências.

Quatro são os fatores que impulsionam a construção de Agendas 21 Locais, aqui chamados de “*fatores de origem*”:

- a) o avanço das políticas ambientais em governos locais, onde a Agenda 21 surge como um mecanismo de gestão;
- b) a existências de governos e comunidades com uma cultura cívica participativa, derivada de processos anteriores;
- c) a atuação de organizações da sociedade civil voltadas para a defesa do patrimônio ambiental local;
- d) a defesa de valores específicos de comunidades locais.

Tais fatores podem ser encontrados de forma isolada ou conjunta, mas dificilmente encontraremos algum processo local de Agenda 21 iniciado sem a presença de qualquer um destes elementos.

A esfera local é um espaço de protagonismo e os conteúdos da Agenda 21 somente ganha concreção quando confrontada com a realidade das comunidades. No local há uma grande proximidade entre a sociedade e as estruturas de poder, o que facilita o desenvolvimento de mecanismos de gestão participativa das questões públicas. O crescimento do número de processos participativos acaba reforçando o compromisso da comunidade, exatamente por dar maior visibilidade aos valores locais.

De acordo com Gisele dos Reis Cruz, as experiências participativas,

vêm sendo apresentadas como um novo modelo de ação, que se pretende universal e generalizável para realidades distintas, representando a distribuição de

responsabilidades e, portanto, de poder. Parte do princípio de que a iniciativa para as soluções dos problemas locais devem partir não somente dos governos locais, mas também da população beneficiária dos bens públicos que vierem a ser produzidos. Isto é, a sociedade adquiriria não somente a responsabilidade de agir, mas, sobretudo o poder para debater, decidir e solucionar problemas que lhe atingem diretamente, sendo parceira do governo na gestão dos assuntos públicos. (CRUZ, 2005, p. 8)

Já para Alfredo Alejandro Gugliano, além do compromisso da comunidade, outro fator importante para o avanço das democracias participativas é o aumento na eficiência da gestão pública. Para ele,

a ampliação da participação dos cidadãos no processo decisório da gestão pública, que é fomentada por este modelo, possui dois significados. O primeiro, situa-se na perspectiva da construção de uma sociedade democrática, já que a prática cotidiana participativa fortalece um sentido de responsabilidade pelo bem público e estimula a crítica a um modelo capitalista centrado em interesses egoístas. O segundo, refere-se à eficiência da administração pública, dado que políticas participativas tendem a ser consideradas fatores de estimulação do desenvolvimento social. (GUGLIANO, 2002, p. 147)

O local, portanto, aparece como um universo privilegiado e concreto de relações, em oposição ao global fluído e distante, trazendo à população a segurança da visão imediata, situação esta que aparece agravada com o avanço da globalização, tendo em vista que, como destaca Gugliano (2002), há um crescente sentimento de redução do poder de controle dos estados nacionais, e aumento na autonomia da gestão política, econômica e social das cidades.

Como já indicamos no capítulo anterior, uma das características da globalização que tem sido destacada é a arena instável de relações e a busca pelo espaço local manifesta-se como uma necessidade de segurança, motivo pelo qual Anthony Giddens (1991) classifica este movimento de “*reencaixe*”, em oposição ao “*desencaixe*” ocorrido no início da modernidade. O *desencaixe* é produto do alargamento do espaço e do tempo que afetou os indivíduos das comunidades pré-modernas, submetendo-os ao jogo das relações modernas, em especial ao sistema capitalista. Já o *reencaixe* é esta procura por um ambiente de relações mais próximas, muitas vezes associada a uma redescoberta da própria comunidade como ambiente adequado de interações.

Embora as escalas cumpram um duplo papel de criar campos de visão e funcionar como estruturas de ocultação (BAUMAN, 1999; SANTOS, 2006), é reconhecível que na esfera local as estruturas de poder e os espaços de ação política estão mais próximos.

A intensificação da participação popular local é reconhecida como a base de uma democracia participativa tanto pela proximidade entre comunidades e governos

locais, facilitando formas de concertação social e mecanismos de desburocratização, quanto pelo potencial de conformação de uma estrutura de participação crescente aos outros níveis de governo, tornando as possibilidades de processos de produção social participativa, *stricto sensu*, e locais atraentes aos movimentos populares. (ARRAES, 2000, p. 68)

Contudo esta ênfase nos processos participativos na esfera local também tem servido como uma forma de confinamento das próprias alternativas de transformação. Santos e Avritzer (2005) apontam duas estratégias de utilização de modelos participativos de democracia em contextos de convivência com o modelo representativo (hegemônico): a *coexistência* e a *complementaridade*.

A *coexistência* prevalece nos países centrais e a *complementaridade* nos países periféricos e semi-periféricos. A *coexistência* trabalha com uma perspectiva de escalas onde as diferentes formas de procedimentalismo da democracia são organizadas conforme o desenho institucional do Estado. Já a *complementaridade* trabalha com a articulação entre as duas formas de democracia, permitindo, assim, pensar em um desenho político no qual as formas participativas possam ultrapassar as escalas locais, o que é prejudicado na primeira concepção. Ou seja, ao mesmo tempo em que a emergência de iniciativas de alargamento da democracia no âmbito local representa um impulso para a mudança de formas de organização política, é necessário pensar na ampliação de espaços de participação em outros níveis.

Os processos de democracia participativa são fundadores de uma nova cultura política, que supera o modelo tradicional no qual a participação da comunidade fica restrita à realização periódica de eleições. Presentemente, a gestão participativa da coisa pública avança sobre diversas áreas, incluindo o desenho das novas estratégias de desenvolvimento, como a Agenda 21.

Aliás, o próprio desenho do território, onde efetiva-se a democracia, é produto de uma construção coletiva e da nossa experiência diária. De acordo com Tomaz Rodríguez Villasante,

El territorio es un proceso en permanente construcción, un espacio-tiempo en expansión, no un dato a tomar como objetivo al margen de nuestra actividad. Somos parte de ese proceso y con nuestra praxis estamos siempre construyendo los datos del territorio, los que queremos y lo que no queremos (VILLASANTE, 1999, p. 39).

Já para Dione Maria Freitas,

O local vem se constituindo no espaço onde se gesta a construção de uma nova institucionalidade, onde se gestam espaços de convergência e concentração dos atores locais, promovendo a construção de parcerias, redes e todas as formas de

cooperação que possibilitem a valorização e a criação de riquezas locais no âmbito dos quais se processam conflitos e consensos em torno de uma nova proposta de desenvolvimento que tenha sustentabilidade (FREITAS, 2003, p. 63-64).

No geral, na maioria dos documentos oficiais que abordam o tema do desenvolvimento, inclusive naqueles oriundos de organizações multilaterais internacionais como o Banco Mundial, há uma tendência de defesa da construção de projetos de desenvolvimento que abandonem o enfoque centralizado à partir do estado-nação e ingressem num modelo de setorialização e de respeito às iniciativas locais, ao desenho territorial, e à auto-gestão.

Nestes mesmos documentos é defendido o crescimento do papel subsidiário do Estado no fomento de iniciativas construídas pela sociedade civil, além da propalada transversalização das políticas públicas. Fernando Casanova adverte para o crescente esvaziamento da expressão “*políticas públicas*”, e propõe a sua substituição pelo termo “*estratégias*”. Segundo ele, a primeiro conceito está especialmente radicado na atuação do estado, enquanto o segundo permite reconhecer um maior protagonismo da sociedade civil.

Isso se vincula ao processo de revisão das concepções que, historicamente, identificaram as políticas públicas com um campo onde a prerrogativa, inclusive até o monopólio da ação, radicava no aparelho estatal, a maioria das vezes central. No novo enfoque, diferentemente, a ação pública estatal se articula com a iniciativa, recursos e capacidades dos atores sociais e privados, redesenhando o que se considera como espaço “público”. Este último passa a ser entendido em sua concepção mais essencial e originária: a quem compete os assuntos de interesse comum e cuja gestão convoca a todos os atores envolvidos, desde a sua própria identidade. (CASANOVA, 2004, p. 18)

Evidentemente, tais processos participativos acabam encontrando força em comunidades onde existe uma maior tradição política deste tipo de iniciativa. Robert D. Putnam (2007), destaca a importância que a existência de regras de reciprocidade, bom estoque de capital social e de sistemas de participação cívica possuem para o bom desempenho institucional e político das comunidades.

O capital social refere-se “*a características de organização social das comunidades, como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade*” (PUTNAM, 2007, p. 177).

Segundo esse autor, quanto maior o acúmulo de capital social pelas comunidades, maiores os resultados virtuosos das comunidades cívicas, ou seja, aquelas comunidades onde a cidadania se caracteriza pela participação nos negócios públicos: “*quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de*

cooperação. E a própria cooperação gera confiança” (PUTNAM, 2007, p. 180).

Um dos fatores chaves para a elevação do nível de confiança nas comunidades, apontados por Robert Putnam é a reciprocidade. Para ele existem dois tipos de reciprocidade: a “*balanceada*” (ou específica) e a “*generalizada*” (ou difusa). “*a primeira diz respeito à permuta simultânea de itens de igual valor*” (PUTNAM, 2007, p. 181). Já a reciprocidade generalizada “*diz respeito a uma contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que pressupõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro*” (PUTNAM, 2007, p. 181).

Das duas formas de reciprocidade, a primeira prevalece nas relações de esfera pessoal e privada. Já a segunda avança no ambiente das relações de domínio público, motivo pelo qual “*a reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo do capital social*” (PUTNAM, 2007, p. 182).

A teoria de Putnam traz alguns elementos que podem ser encontradas empiricamente nos processos de Agenda 21. Tomando como ponto de partida os “*fatores de origem*” que anteriormente foram apresentados como impulsionadores das agendas locais, podemos encontrar via de regra, as seguintes conseqüências, chamadas aqui de “*resultados condicionados*”:

- a) dependência governamental – ocorre quando a agenda 21 consiste apenas em uma política de gestão ambiental dos governos locais, sem formar uma base sólida na sociedade civil. Nestes casos, o processo torna-se passível de ser afetado pelas mudanças de governo;
- b) execução perene – quando a Agenda 21 é construída em ambiente onde governo e comunidades apresentam cultura cívica participativa, derivada de processos políticos anteriores da mesma natureza;
- c) esvaziamento institucional – a atuação de organizações da sociedade civil voltadas para a defesa do patrimônio ambiental local nem sempre é um fator determinante para o sucesso dos processos de Agenda 21, que podem ficar enfraquecidos ou esvaziados quando ausentes os governos locais;
- d) conflito com Poder Local – situação semelhante a anterior, ocorre quando as comunidades impulsionam a elaboração da Agenda 21 apenas para reforçar a defesa de valores locais específicos, sem abertura de diálogo com o poder

localmente instituído. A diferença em relação ao resultado anterior é que naquele o poder público mostra-se ausente, enquanto neste caso a comunidade afasta o governo do diálogo.

Os “*resultados condicionados*” são construções típicas, sendo aqui definidos como as conseqüências que potencialmente podem afetar as Agendas 21 Locais quando estas ficam dependentes de um único fator de origem, isolado, sem estabelecer uma base de articulação mais sólida, tanto com o poder institucionalizado, quanto com as organizações da sociedade civil.

Quadro 03 – Agenda 21 e Fatores de Origem e Resultados Condicionados

FATOR DE ORIGEM	RESULTADO CONDICIONADO
Política Ambiental	Dependência Governamental
Cultura Cívica Participativa Institucionalizada	Execução Perene
Atuação de Organizações da Sociedade Civil	Esvaziamento Institucional
Defesa de Valores Locais Específicos	Conflito com Poder Local

Fonte: Elaborado pelo autor

Evidentemente, tanto os fatores de origem, quanto os resultados condicionados são construções tipológicas obtidas empiricamente. Contudo, em regra, não aparecem de forma isolada e mutuamente condicionados, pois os objetivos fixados pela Agenda 21, para esta ser efetiva, devem ser incorporados como componentes do cotidiano dos agentes envolvidos, como um elemento da cultura política e social da comunidade.

Como ressaltado anteriormente, entre os 40 capítulos da Agenda 21 Global existe um específico, o número 28, dirigido à elaboração de processos locais. Conforme a própria justificação do capítulo, muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades desenvolvidas localmente e a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização dos objetivos por ela previsto.

Ainda segundo a Agenda 21

as autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as

políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável. (CNUMAD, 2003, p. 473)

De acordo com este dispositivo, cabe a cada autoridade local iniciar um diálogo com seus cidadãos, tanto com as organizações da sociedade civil como do setor econômico, objetivando realizar consulta pública e instituir a "*Agenda 21 Local*"

Segundo Washington Novaes (2003, p. 6), "*a Agenda 21 global já reconhecia que o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente só seriam viáveis com o apoio das comunidades locais*". Por isso, no referido documento foi estabelecido que o diálogo entre os governos locais e as comunidades deverá ser realizado por meio de consultas e da promoção de consenso, onde as autoridades locais ouvirão todos os atores sociais, obtendo as informações necessárias para formular as melhores estratégias. Este processo de consultas também deverá aumentar a consciência das pessoas em relação às questões do desenvolvimento sustentável.

Chama atenção a previsão de um cronograma de execução da Agenda 21 no programa das Nações Unidas. Segundo o referido instrumento,

- a) até 1996, a maioria das autoridades locais de cada país deve realizar um processo de consultas a suas populações e alcançar um consenso sobre uma "Agenda 21 local" para a comunidade;
- b) até 1993, a comunidade internacional deve iniciar um processo de consultas destinado a aumentar a cooperação entre autoridades locais;
- c) até 1994, representantes das associações municipais e outras autoridades locais devem incrementar os níveis de cooperação e coordenação, a fim de intensificar o intercâmbio de informações e experiências entre autoridades locais;
- d) todas as autoridades locais de cada país devem ser estimuladas a implementar e monitorar programas destinados a assegurar a representação da mulher e da juventude nos processos de tomada de decisões, planejamento e implementação. (CNUMAD, 2003, p. 473)

Como pode ser observado empiricamente em vários países, inclusive no levantamento realizado pelo ICLEI (2002), que os prazos acima não foram cumpridos. No Brasil, por exemplo, a consulta da Agenda 21 Nacional foi realizada apenas em 2002, e no ano de 2007, 11 anos após do ano fixado no item "a", o Ministério do Meio Ambiente constatou a existência de apenas 544 processos de Agenda 21 Local em andamento no país (MMA, 2007)¹¹. Portanto, cerca de apenas 10% do número de municípios existente no território nacional.

¹¹ Como citado anteriormente, o IBGE constatou em 2002 1.652 processos locais de Agenda 21 no Brasil, número bem superior ao relatado pelo Ministério do Meio Ambiente.

Além de fixar metas de prazos, o documento da Organização das Nações Unidas também fixa uma metodologia que deve ser obedecida durante a construção da Agenda 21:

Cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e aprovar uma “Agenda 21 local”. Por meio de consulta e da promoção de consenso, as autoridades locais ouvirão os cidadãos e as organizações cívicas, comunitárias, empresariais e industriais locais, obtendo assim as informações necessárias para formular as melhores estratégias. O processo de consultas aumentará a consciência das famílias em relação ao desenvolvimento sustentável. Os programas, as políticas, as leis e os regulamentos das autoridades locais destinados a cumprir os objetivos da Agenda 21 serão avaliados e modificados com base nos programas locais adotados. Pode-se utilizar a estratégia para apoiar propostas de financiamento local, nacional regional e internacional. (CNUMAD, 2003, p. 473-474)

É importante destacar que o Capítulo 28, ao falar na necessidade de realizar “consultas” junto à população, orienta a promoção de consensos entre os diversos setores da sociedade na formulação de estratégias e ações. Como estes consensos deverão ser obedecidos, as *consultas não possuem caráter meramente consultivo ou informativo, mas deliberativo*. Portanto, *a participação da comunidade dentro da Agenda 21 Local deve contribuir efetivamente para a concretização dos objetivos pactuados, além de orientar a atuação dos governos locais nas outras esferas, além da área ambiental*.

Para isto é necessário a constituição de instrumentos formais para a concretização das metas pactuadas, motivo pelo qual, mesmo não sendo considerada como um instrumento jurídico imperativo, a Agenda 21 reconhece como estratégia política essencial a constituição de leis e políticas públicas pelos governos locais que incorporem os objetivos por ela preconizados.

Seguindo este caminho, a própria Agenda 21 global estabelece que os representantes de associações e de autoridades locais devem organizar redes e organizações para aumentar o intercâmbio de informação, experiência e assistência técnica mútua. Como exemplo destes organismos pode ser citado, no Brasil, a Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA) e, mais recentemente, a Rede Brasileira de Agendas 21 Locais, criada em 2006.

Para a Rede Brasileira de Agendas 21 Locais, a própria construção da Agenda pode ser considerado como um instrumento de intercâmbio e troca de informações entre os envolvidos. De acordo com Carta de Princípios da Rede,

A Agenda 21 Local é um dos principais instrumentos para se conduzir processos participativos para a formulação e operacionalização de planos e iniciativas de desenvolvimento sustentável. Mediante a mobilização de cidadãos e

organizações, a troca de informações, a discussão de problemas e desafios com vistas à geração de consensos em torno das soluções para o desenvolvimento local, Agendas 21 locais facilitam o estabelecimento de prioridades para a gestão de um determinado território (estado, município, bacia hidrográfica, unidade de conservação, até de um bairro, ou a comunidade atendida por uma escola). A Agenda 21 permite melhor uso de outros instrumentos de planejamento e gestão, tais como orçamento participativo, plano diretor, plano da bacia hidrográfica etc, para a construção das ações e das políticas para a sustentabilidade com a efetiva participação da sociedade civil (MMA, 2009).

Sendo assim,

O principal objetivo da Rede é o de articular instâncias (fóruns, conselhos, comissões, comitês) que desenvolvem processos de Agenda 21 local, envolvendo diversos setores da sociedade e governos locais, em todas as cinco regiões do país, para promover o intercâmbio de experiências, fortalecer a implementação dessas Agendas 21 Locais e estimular a construção de novos processos mediante a interação em rede (MMA, 2009).

Ainda conforme a Carta de Princípios da Rede Brasileira de Agendas 21 Locais, a criação da rede permitirá

aprimorar a qualidade dos processos por se constituir em um canal de sensibilização, troca de experiências e informações, divulgação de ações e exemplos exitosos e ampliação do debate e da rede em si, em todo o território brasileiro. Assim, esta Rede contribuirá para promover o engajamento de diversos setores da sociedade na implementação de políticas locais voltadas ao desenvolvimento sustentável e ao aumento da qualidade de vida da sociedade e do meio ambiente (MMA, 2009).

Além de instrumentos de intercâmbio, cuja Rede Brasileira de Agendas 21 Locais é um exemplo, o documento aprovado na Conferência Rio 92 estabeleceu a necessidade de formalização de parcerias entre organismos pertinentes para mobilizar um maior apoio internacional para os programas das autoridades locais. Segundo o referido documento, *“uma meta importante será respaldar, ampliar e melhorar as instituições já existentes que trabalham nos campos da capacitação institucional e técnica das autoridades locais e no manejo do meio ambiente”* (CNUMAD, 2003, p. 474).

Por fim, a Agenda 21 Global ainda fixou dois importantes instrumentos para a implementação dos processos locais: o financiamento e o desenvolvimento de recursos humanos e capacitação. Tais instrumentos, que estão conjugados com outros objetivos do documento global, são essenciais para a realização dos objetivos fixados localmente. Sem o financiamento que, num primeiro momento, é fixado no documento aprovado em 1992 para a promoção das agendas locais, os objetivos estabelecidos coletivamente não poderão ser executados. Já a assistência técnica e a formação de recursos humanos fortalece a capacidade dos governos e gestores locais para programar a metas fixadas pela Agenda 21.

4. A Agenda 21 no Brasil

Embora a Agenda 21 seja um produto de uma Conferência das Nações Unidas realizada em território brasileiro no ano de 1992, a decisão de incorporar os seus princípios às ações do governo nacional ocorreu, de forma mais efetiva, a partir de fevereiro de 1997, com a criação em âmbito federal da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira (CPDS), através do Decreto Presidencial de 26/02/97.

A CPDS foi criada apresentando composição paritária, reunindo tanto os ministérios afeitos às questões de desenvolvimento e de meio ambiente, quanto representantes da sociedade civil. Seu objetivo principal é propor estratégias de desenvolvimento sustentável, e coordenar a elaboração e a implementação da Agenda 21 Brasileira.

Na época da sua criação, a CPDS era composta pelos Ministérios do Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Ciência e Tecnologia, das Relações Exteriores, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, pela Câmara de Políticas Sociais, pelo Fórum Brasileiro das Ongs e Movimentos Sociais, pelo Instituto Nacional de Altos Estudos, pela Fundação Movimento Onda Azul, pelo Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, e pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Em 03 de fevereiro de 2004, novamente através de Decreto Presidencial, a CPDS foi alterada e ampliada, elevando de 10 para 34 membros, com o objetivo de aumentar a sua representatividade e envolver o conjunto do Governo Federal.

A atual composição da CPDS (MMA, 2009) é: Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério das Relações Exteriores; Ministério das Cidades; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Cultura; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anamma); Associação Brasileira das Entidades de Meio Ambiente (Abema); Conselho Empresarial Brasileiro para o

Desenvolvimento Sustentável (CEBDS); Fórum da Reforma Urbana; além de entidade representativa da juventude, de organizações de direitos humanos, de comunidades indígenas, de comunidades tradicionais, de direitos do consumidor; de entidades empresariais, da comunidade científica, do Fórum Brasileiro das ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) e de centrais sindicais.

Antes disso, o governo federal promoveu uma série de reuniões com diversos setores, governamentais e não-governamentais, para colher subsídios e a definição de metodologia para a elaboração da futura Agenda 21. Em abril de 1996 foi realizado em Brasília o “Primeiro Workshop Preparatório da Agenda 21 do Brasil”. Na sequência, entre outubro de 1996 e fevereiro de 1997, foi realizada a *Consulta Nacional de Desenvolvimento Sustentável 100 Experiências Brasileiras* e, posteriormente, outros eventos, como por exemplo o seminário “Agenda 21 – A Utopia Concreta”, no Rio de Janeiro em março de 1997, dentre outros. (MMA, 2004).

A metodologia de elaboração da Agenda 21 Brasileira, foi aprovada pela CPDS, em dezembro de 1997, e elegeu seis áreas temáticas que foram objeto de um processo de concorrência pública nacional com apoio do projeto PNUD BRA/94/016. Neste processo venceram os consórcios:

- a) Cidades Sustentáveis - Parceria 21 (ISER/IBAM/REDEH)
- b) Agricultura Sustentável - Museu Emílio Goeldi (USP/ATECH/Museu)
- c) Infra-Estrutura e Integração Regional – (Sondotécnica/Crescente Fértil)
- d) Redução das Desigualdades Sociais - Parceria 21
- e) Gestão dos Recursos Naturais – (TC/BR – Funatura)
- f) Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável - Abipti/CDS/UnB

Os resultados dos trabalhos das consultorias, desenvolvidas no ano de 1999, foram sistematizados e publicados em 2000, e posteriormente foram consolidados no documento “*Agenda 21 Brasileira – Bases para a Discussão*”.

Tendo esse documento como ponto de partida, de julho de 2000 a março de 2001, a CPDS e o Ministério do Meio ambiente visitaram as 27 unidades de federação para a organização e realização de debates sobre o tema, sendo que os resultados foram incluídos no documento de bases para a discussão. Este amplo número de consultas para a construção da Agenda 21 Brasileira, que ainda envolveu a realização de debates

regionais e um total de 5.839 propostas/contribuições, foi encerrado em julho de 2002, sendo consolidado na Agenda 21 Brasileira, lançada pelo presidente da República no mesmo ano.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente,

A metodologia de elaboração da Agenda privilegiou uma abordagem multissetorial da realidade brasileira, procurando focalizar a interdependência das dimensões ambiental, econômica, social e institucional. Além disso, determinou que o processo de elaboração e implementação deve observar o estabelecimento de parcerias, entendendo que a Agenda 21 não é um documento de governo, mas produto de consenso entre os diversos setores da sociedade brasileira. (MMA, 2003, p. 21).

Vencida a fase de consulta, o primeiro passo para a consolidação da Agenda 21 Nacional foi a inclusão do Programa Agenda 21 no Plano Plurianual 2004-2007, o que permitiria uma ampliação do número dos seus resultados nos próximos anos, especialmente dos processos locais. Antes disso, em 2003, foi realizado chamamento público pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, que fomentou a organização de outros processos de Agenda 21 Local.

É importante destacar que há uma significativa evolução nos números da Agenda 21 no Brasil nos últimos sete anos, desde a aprovação do documento nacional, o que redundou numa elevação de 280 processos em 2002, para 544 em 2007, segundo dados do MMA. Tais números, obviamente, não incluem os dados do levantamento realizado pelo IBGE em 2002, e já citados anteriormente.

Esta evolução foi constatada também em pesquisa realizada pelo MMA na II Conferência Nacional do Meio Ambiente – CNMA. Os dados obtidos apontam para uma elevação no número de participantes conhecedores ou envolvidos em processos locais de Agenda 21, em relação aos indicadores obtidos da primeira Conferência. Dos participantes da II CNMA, 36% participaram da construção da Agenda 21 Brasileira e 52% de processos locais em suas regiões (MMA, 2006, p. 36).

Apesar destes avanços as medidas adotadas ainda parecem insuficientes em face do tamanho da dimensão nacional. Também ainda não existem estudos que comprovem a concretização dos objetivos fixados nos processos locais, regionais e no nível nacional.

5. Metodologia da Agenda 21 Local

Conforme vem sendo relatado ao longo deste trabalho, apesar de constituída num processo global que redundou na Cúpula da Terra¹², em 1992, é na esfera local que a Agenda 21 vem obtendo resultados mais promissores.

Vários são os fatores que impulsionam o crescimento deste instrumento como alternativa de desenvolvimento na esfera local, com destaque para a tentativa de preservar bens e valores locais combinados com a estratégia global de preservação dos recursos ambientais.

Embora focada no universo da ação local, a Agenda 21 busca ampliar os limites territoriais, diversamente de outros instrumentos de gestão participativa, também construídos localmente, como o Plano Diretor e o Orçamento Participativo. Segundo Leonardo Freire Mello,

na construção da Agenda 21, em geral, se busca adotar uma espacialização mais ampla, que permita uma análise mais abrangente das questões relacionadas com a qualidade de vida da população e, conseqüentemente, com o estabelecimento de uma agenda de ações estratégicas voltadas para a obtenção de um padrão de desenvolvimento mais sustentável para o território em questão. Nos processos de orçamento participativo, esta espacialização normalmente parece seguir o rumo contrário, ou seja, de se levar a discussão para unidades territoriais cada vez menores, o que, na maioria das vezes, resulta na ocorrência de discussões e tomadas de decisão espacialmente desconectadas e fragmentadas. (MELLO, 2003, p. 61)

Já o plano diretor é um instrumento que define os mecanismos de gestão territorial por parte dos governos municipais. Diferentemente da Agenda 21 possui um desenho territorial delimitado, que dialoga com outras estruturas territoriais como a bacia hidrográfica, desde que inseridas no espaço municipal. A Agenda 21 é mais abrangente, trabalha o território como um elemento que compõe a estratégia de desenvolvimento, no Plano Diretor o desenvolvimento é uma consequência da boa gestão territorial.

Difere, também, a Agenda 21 do Orçamento Participativo. O último também consiste num instrumento de base territorial, mas tem como foco a melhor distribuição dos recursos públicos através de consultas diretas à população por meio de audiências públicas. Trata-se de um instrumento cujos resultados são mais imediatos, acompanhando um ciclo orçamentário ou complementado por seus subsequentes. A Agenda 21, por sua vez, tem como foco resultados de longo prazo, inclusive através da incorporação dos seus valores e princípios pelas comunidades envolvidas.

Apesar destas diferenças entre planos diretores, agendas 21 e orçamentos

¹² Nome dado à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro (1992), também chamada de Eco-92.

participativos, dentre outros instrumentos, não existem prejuízos na conjugação dos mesmos como instrumentos de planejamento, tais como o plano plurianual – PPA e o próprio orçamento:

Os planos “conversam” entre si, não são excludentes. São complementares. Se o Plano Diretor já existe, os outros dois podem aproveitar suas indicações, integrando-as em seus programas ações. Assim, as áreas com potencialidade socioeconômica e que não sejam identificadas como prioritárias para proteção integral da biodiversidade podem ser fruto de um programa de geração de emprego no aproveitamento dos recursos da floresta no PPA ou podem servir de base para investimentos em biodiversidade no Plano Local de Desenvolvimento Sustentável com resultados previstos ao longo de seis a dez anos. (NASCIMENTO, 2003, p. 10)

A Agenda 21 constitui-se como um processo político com natureza participativa. Esta alternativa política inclui em suas etapas uma forma de planejamento pró-ativo, com o protagonismo da população que é instigada a conhecer, a *compreender/diagnosticar* a sua realidade e a *pensar/priorizar* ações que sirvam de ponte para a consolidação de objetivos comuns (FREITAS, 2003).

Para Batista (2003, p. 18) a Agenda 21 é um instrumento de democracia participativa que objetiva a mudança de hábitos e comportamentos, na medida em que incorpora o cidadão e a cidadã no seu processo de elaboração, de implementação, de controle e de planejamento, e ao mesmo tempo de cidadania ativa, já que as pessoas exercitam os compromissos formados durante o processo de elaboração da proposta na ação do seu dia a dia, e não apenas durante os processos eleitorais.

Rubens Harry Born (2003, p. 23), por sua vez, afirma que “*a Agenda 21, em qualquer esfera, constitui-se em processo e instrumento de transformações do conteúdo e das formas de elaborar e gerir políticas de desenvolvimento*”.

Já para Almeida e Menegat (2002), a elaboração de tal acordo político implica na adoção de mecanismos voltados à participação política que envolvam amplos setores da população, não consistindo, portanto, numa “*mera consulta*”. Na sua elaboração, devem expressar-se de forma clara fraturas e divergências entre os diversos atores sociais envolvidos. É também a partir deste elemento dinâmico que se poderá chegar aos acordos e consensos necessários (BATISTA, 2003; NOVAES, 2003).

Como destacado anteriormente, apesar da Agenda 21 classificar a fase preliminar dos processos locais como “*consulta*” (CNUMAD, 2003, p. 474), os resultados destas consultas devem ser observados pelos governos, e orientar a execução das políticas públicas locais e a legislação. Portanto, as Agendas 21 Locais apresentam características

deliberativas, por isso a importância da participação da população na sua implementação.

O maior avanço da Agenda 21 é sua elaboração como processo amplamente participativo para construção de consensos e cenários de futuro. Propõe padrões mínimos aceitos pelos seus signatários para harmonizar as questões sócio-econômicas e ambientais, com a assinatura de compromissos em regime de coresponsabilidade entre os diversos atores sociais, concretizados em um Plano de Desenvolvimento Sustentável ou similar. (MMA, 2003b, p. 4)

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente do Brasil,

Não há fórmula pré-determinada para que a Agenda 21 se transforme em importante instrumento de mobilização social é preciso promover, num primeiro momento, a difusão de seus conceitos e pressupostos junto às comunidades, associações de moradores, movimentos sociais, entidades de classe escolas e setor produtivo rural e urbano. Essa iniciativa pode ser praticada por um grupo de trabalho, empenhado em aperfeiçoar a capacidade de participação nos processos decisórios e de gestão, facilitando o entendimento da população sobre o que é, e como se inicia a construção de uma Agenda 21 Local. (MMA, 2003, p. 43)

Embora não exista uma fórmula pré-determinada para a realização da Agenda, o Ministério do Meio Ambiente, assim como a Rede Brasileira de Agendas 21 Locais propuseram um modelo *passo a passo*, que objetiva orientar a forma como instituições e governos locais podem desenvolver os processos. De acordo com esta metodologia, são etapas que devem constar em todas as Agendas 21 Locais:

- 1º) mobilizar e sensibilizar a sociedade e o governo para a realização da Agenda 21;
- 2º) Criar o Fórum da Agenda 21 Local;
- 3º) Elaborar o Diagnóstico Participativo;
- 4º) Elaborar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável;
- 5º) Implementar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável; e
- 6º) Monitorar e Avaliar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

A primeira etapa de cada processo é a mobilização/sensibilização da comunidade. Não existe agenda 21 sem uma comunidade mobilizada em torno dos objetivos por ela propostos. Isso não significa que a mobilização deve ser um ato permanente e obrigatório. Na verdade, consiste primordialmente numa incorporação pela sociedade dos valores, princípios e objetivos por ela fixados.

A sensibilização tem sido considerada uma das partes mais difíceis do trabalho, já que pressupõe uma revolução na forma tradicional de se tomar decisões. Mudar a relação entre a comunidade e as autoridades é tarefa complexa e longa; as pessoas precisam ser convencidas da importância da contribuição individual na solução dos problemas globais e de que sua participação será levada em consideração, garantindo algum controle sobre o seu futuro. (MMA, 2003, p. 50).

A Agenda 21 também é um mecanismo de educação ambiental, aberto,

construído no dia à dia. A mobilização aqui abordada é essencialmente uma tomada de posição a favor de um novo modelo de desenvolvimento e de organização coletiva, focada na equidade e preservação dos recursos ambientais.

Esta mobilização deve também abranger os membros dos governos locais, essenciais para o cumprimento dos objetivos definidos.

Os dados coletados revelavam ser ainda precário o nível de comprometimento institucional das Agendas 21 no Brasil o que torna o processo vulnerável às mudanças políticas, pois o compromisso institucional por parte do governo local é a garantia para a inclusão dos princípios do desenvolvimento sustentável nas atividades do Executivo e para a continuidade do processo. (MMA, 2003, p. 53)

A segunda etapa do processo de construção da Agenda 21 Local é a constituição do Fórum. Este, por si só, deve ser grande o suficiente para incorporar todos os matizes de pensamento existentes na comunidade. É importante que o Fórum Local, chamado muitas vezes de Fórum de Desenvolvimento ou de Fórum 21, esteja aberto às demandas apresentadas pela comunidade.

A principal missão do fórum é representar os interesses da comunidade, como um todo, durante o processo de formulação de políticas e sua implementação. Outras tarefas incluem a promoção de discussões amplas sobre o processo e o envolvimento da população em todos os estágios. O fórum dará subsídios à Câmara e ao prefeito, mas não pode substituí-los na tomada de decisões, pois não detém a legitimidade política conferida pelo processo eleitoral. (MMA, 2003, p. 48)

O Fórum é responsável pela realização do diagnóstico sócio-ambiental da Agenda 21. O diagnóstico deve ser elaborado de forma participativa, envolvendo consultas tanto por meio de pesquisa, como por meio de audiências ou reuniões públicas. As audiências públicas, pelo fato de permitirem que a comunidade realize um debate mais amplo, favorecem a característica participativa dos processos. Nas audiências públicas os resultados são produto de um debate realizado diretamente pelos envolvidos, enquanto nas pesquisas as informações são obtidas mediante metodologia aplicada pelo grupo gestor da consulta. É comum a adoção das duas medidas de forma conjunta, com a audiência pública sendo utilizada como espaço de participação e deliberação, e as pesquisas como instrumentos de racionalização de informações para suporte nestas deliberações.

O Plano de Desenvolvimento Local é uma consequência do diagnóstico e nele são colocadas ações pactuadas para enfrentar os problemas constatados. As metas a serem atingidas são definidas de acordo com o tempo necessário para atingí-las, definindo-se, normalmente, como de curto, médio e longo prazo.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, é recomendável que os Planos de Desenvolvimento Local apresentem o seguinte conteúdo mínimo:

- Descrição da visão estratégica final da comunidade, incluindo uma declaração conjunta sobre os futuros cenários desejáveis construídos ao longo do processo;
- apresentação dos objetivos-chaves, dos problemas e oportunidades;
- apresentação de metas específicas que devem ser alcançadas;
- apresentação de ações concretas e específicas para atingir as metas, e por conseguinte, os objetivos;
- exposição de estratégia de implementação das ações, que inclua os vínculos existentes com o processo de planejamento, e que descreva a associação entre os diferentes segmentos sociais; e
- recomendação de estratégia para revisão do processo e dos pactos firmados de forma periódica. (MMA, 2003, p. 40)

Na construção dos Planos de Desenvolvimento é importante que as metas fixadas sejam factíveis e compatíveis com a realidade das comunidades, de forma que a população não venha a perder a confiança com o projeto. Assim podem ser consideradas como atividades de curto prazo, aquelas que são executadas através de elementos potencialmente existentes dentro da própria comunidade como, por exemplos, um programa de arborização por meio de adoção de árvores.

Como atividades de médio prazo podem ser incluídas aquelas que dependem de prévio projeto técnico, como a construção de uma praça. Já as atividades de longo prazo são aquelas que dependem de um esforço maior da comunidade e do governo, inclusive dependendo de um financiamento por meio de outra esfera de poder, ou de base legal como, por exemplo, a criação de um parque.

A fase de implementação está condicionada pelo plano de desenvolvimento, motivo pelo qual as metas associadas devem ser factíveis. É na fase de implementação que as ações estabelecidas no plano de desenvolvimento são concretizadas. Isto, contudo, não impede mudanças estratégicas no plano de ação como, por exemplo, a conversão de uma atividade de curto prazo em médio prazo e vice-versa.

Por fim, o monitoramento é chave para o sucesso da Agenda 21. É através do controle direto exercido pelo Fórum e pela comunidade que os objetivos fixados no plano de desenvolvimento são atingidos. Como estamos falando de um processo aberto, não existem empecilhos para a mudança de curso, inclusive com a inclusão ou exclusão de metas previstas no plano de ação. É na fase de monitoramento, no exercício diário de revisão de estratégias, que a Agenda 21 efetivamente é construída, fortalecendo os vínculos existentes na comunidade.

V – A AGENDA 21 NA PERIFERIA DA GLOBALIZAÇÃO

1. Descrevendo a Região Sul do Rio Grande do Sul

A caracterização das regiões periféricas envolve uma série de elementos que dimensionam o estágio de desenvolvimento em que estas se encontram. Em geral, são periféricas aquelas regiões que apresentam menor poder político e econômico, via de regra apresentando indicadores sociais mais frágeis do que as demais.

Analizando o aspecto econômico, na literatura em geral são chamados de periféricos os países e regiões que possuem economia menos diversificada, baseada no setor primário e população predominantemente rural. Segundo Immanuel Wallerstein (2005), o conceito centro-periferia é *relacional*. De acordo com este autor,

lo que queremos decir por centro-periferia es el grado de ganancia del proceso de producción. Pues que la ganancia está directamente relacionada al grado de monopolización, lo que esencialmente significamos por procesos de producción centrales son aquellos controlados por cuasimonopolios. Los procesos periféricos son entonces los verdaderamente competitivos. Cuando ocurre el intercambio, los productos competitivos están en posición más fuerte. En consecuencia, hay un flujo constante de plusvalía de los productores de productos periféricos hacia los productores de productos centrales. Esto es lo que se ha denominado intercambio desigual. (WALLERSTEIN, 2005, p. 46)

Contudo, com a crescente transferência das grandes indústrias poluidoras dos países centrais para a periferia, os critérios outrora utilizados tiveram que ser revistos. Atualmente, por exemplo, as grandes megalópoles planetárias estão localizadas em países periféricos, como São Paulo (Brasil), Cidade do México (México), Bombaim (Índia), Xangai (China), Karachi (Paquistão), Dacca (Bangladesh), Lagos (Nigéria), dentre outras.

Segundo Leila da Costa Ferreira, a urbanização acelerada em regiões periféricas proporciona que a população urbana, mesmo em países dependentes de produtos agrícolas, ultrapasse os moradores de campo, motivo pelo qual, “*na periferia da globalização, as metrópoles menos desenvolvidas concentrarão não apenas população, mas também miséria*” (FERREIRA, 2000, p. 15).

Ainda conforme esta autora, com um ritmo cada vez maior, estas cidades

difícilmente conseguirão dar a tantas pessoas habitação, transportes e saneamento básico adequados aos seus habitantes, problemas estes que já são enfrentados por metrópoles no topo da hierarquia global, como Nova York, que atualmente já enfrentam congestionamentos, poluição e violência. Neste novo século, *“independente do tamanho ou localização, as cidades vão enfrentar ao menos dois desafios comuns: a degradação ambiental e o aumento da tensão urbana provocada pela crescente desigualdade entre seus moradores”* (FERREIRA, 2000, p. 15).

João Sette Whitaker Ferreira afirma que

o fenômeno de urbanização observado em grande parte dos países subdesenvolvidos em muito se deve à matriz de industrialização tardia da periferia. A atratividade exercida pelos pólos industriais sobre a massa de mão-de-obra expulsa do campo (em especial nos países que receberam empresas multinacionais que alavancaram a passagem de economias agroexportadoras para economias semi-industrializadas, como o Brasil ou a Índia) provocou, a partir da década de 60, a explosão de grandes pólos urbanos no Terceiro Mundo, que não receberam a provisão de habitações, infra-estrutura e equipamentos urbanos que garantisse qualidade de vida a essa população recém-chegada. Na maioria dos casos, o poder público pouco se empenhou para isso, devido à abundância de mão-de-obra ofertada (que reduzia seu poder de reivindicação) e à sua imiscuição com as elites dominantes, interessadas em manter baixos os níveis salariais e o custo da mão-de-obra [...] (WHITAKER FERREIRA, 2000, p. 12-13).

Para Leila da Costa Ferreira,

A tendência de multiplicação das aglomerações implica mudanças também na gestão urbana. Para lidar com problemas que dizem respeito a vários municípios (lixo, captação de água, segurança, transporte, poluição, por exemplo), deve-se pensar em novas formas de atuação, e a internalização da problemática ambiental no processo de formulação e implementação de diferentes políticas públicas é crucial nesse processo (FERREIRA, 2000, p. 17).

Como instrumentos de análise do desenvolvimento, foram construídos uma série de indicadores que pudessem traduzir esta diferenciação, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Mas outros critérios podem servir de base para esta classificação, como por exemplo, os níveis de pobreza, de dependência econômica, de autonomia política.

O crescimento do debate em torno dos conceitos de desenvolvimento é acompanhado por um paradoxo: *enquanto os centros industriais e financeiros globais concentram o poder econômico, as maiores reservas em termos de recursos naturais estão localizadas em países da periferia global*, em especial na América Latina, África, Oriente Médio e nas florestas tropicais do sudeste asiático.

No geral, podemos classificar como periféricos os países e regiões que *apresentam grande dependência em termos de produção tecnológica e intelectual, baixo*

acesso da população aos serviços públicos, frágil mercado consumidor, e atividade econômica concentrada numa pauta pequena de produtos.

A região Sul do Rio Grande do Sul apresenta características tipicamente periféricas. Embora possua dentro do seu território geográfico alguns dois dos principais centros urbanos, Pelotas e Rio Grande, e um dos quatro aglomerados urbanos reconhecidos no Estado, em termos gerais, ao longo dos anos, vem sofrendo um forte enfraquecimento político e econômico.

Pelotas e Rio Grande são, respectivamente, a oitava e a sétima economia do Rio Grande do Sul (FEE, 2006), sendo a segunda cidade sede do terceiro porto mais movimentado do país, e a primeira a terceira maior cidade do Estado. Contudo, tanto os indicadores sociais, como econômicos contrastam com os bons resultados obtidos pelas demais regiões do Estado.

O Rio Grande do Sul é dividido em 24 regiões administrativa de planejamento econômico, coordenadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES. De acordo com a Fundação Estadual de Economia e Estatística - FEE (2006), o Produto Interno Bruto regional é o quarto do Estado. Contudo, quando esta análise refere à distribuição *per capita*, a região do COREDE-SUL cai para a décima sétima posição, mesmo ocupando a terceira posição em termos populacionais.

Os COREDES são estruturas administrativas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, compostas por representantes de diversos segmentos de uma determinada região, voltadas ao desenvolvimento regional, responsáveis pela deliberação sobre a execução de determinadas políticas públicas dentro do seu território.

Tabela 03 – Dados Sócio-econômicos do COREDE-Sul

FATOR	TOTAL	POSIÇÃO NO ESTADO
POPULAÇÃO	880.171 hab.	3º
PIB	R\$ 8.961.778.368,00	4º
PIB PER CAPITA	R\$ 10.182,00	17º

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da FEE (2006).

Ainda na esfera da economia, ao longo das últimas décadas, a atividade econômica dos municípios sofreu uma mutação, com a transferência da matriz do setor primário para o de serviços. Atualmente, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2006), 64,2% do PIB regional está concentrado no setor

de serviços, 23,93% no setor industrial, e 11,98% no setor primário (Tabela IV).

Apesar do setor industrial apresentar percentual superior ao do setor primário em termos regionais, 82,43% da economia deste setor está concentrada nas cidades de Rio Grande e Pelotas. A primeira cidade, impulsionada pela atividade portuária, concentra mais da metade da atividade industrial da região, 55,66%. No que se refere ao PIB do setor de serviços, quase a metade, 40,67% está concentrada na cidade de Pelotas, e 71,89% nas duas cidades. Ao todo, Pelotas e Rio Grande apresentam 62,23% do PIB total da Região Sul (FEE, 2006).

Tais dados apontam para uma grande dependência da economia regional dos setores primário e de serviços. Ressalvado Pelotas e Rio Grande, das 23 cidades que compõem o território do COREDE-SUL, apenas três, Capão do Leão (40,55%), Morro Redondo (35,64%), e Chui (9,2%), apresentam um percentual do PIB no setor industrial superior ao setor primário. Destas, as duas primeiras fazem parte do Aglomerado Urbano do Sul, em conurbação com a cidade de Pelotas, da qual são antigos distritos. Já a última apresenta um pequeno território, e possui a economia amplamente dominada pela atividade comercial, em virtude da localização na fronteira. De acordo com as informações da FEE, do PIB de Chui, 82,22% estão no setor terciário, índice percentual superior, inclusive, ao maior centro urbano regional que é Pelotas.

Numa análise geral, retirando as economias de Pelotas e de Rio Grande do PIB regional, o peso do setor primário sobe de 11,98% para 29,99%, e, retirando as outras três cidades, o setor primário eleva-se à 32,95%, e o setor industrial cai para apenas 9,96% (FEE, 2006).

Tabela 04 – Divisão do PIB no COREDE-Sul

REFERÊNCIAS	PIB (R\$ 1.000,00)	SETOR PRIMÁRIO	INDÚSTRIA	SERVIÇOS
COREDE-SUL	7.702.335,00	11,98%	23,93%	64,20%
PELOTAS/RIO GRANDE	5.254.636,00	3,44%	28,91%	67,65%
RIO GRANDE	2.658.940,00	3,36%	38,57%	58,07%
PELOTAS	2.595.694,00	3,53%	19,01%	77,47%
DEMAIS MUNICÍPIOS	2.447.701,00	29,99%	13,23%	56,78%

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados da FEE (2006).

Adotando como parâmetro outro indicador, o Índice de Desenvolvimento Humano

– IDH, em geral a região apresenta índices classificados como médios. Apenas Pelotas e Chui apresentam IDH considerados elevados, superando os 0,800 estabelecidos como base pela Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2000). Santa Vitória do Palmar, com 0,799, e Rio Grande, o maior PIB regional, 0,793 apresentam resultados próximos ao parâmetro fixado como IDH elevado. Já São José do Norte, com 0,703, apresenta o pior resultado em termos de desenvolvimento humano na região, sendo um dos piores do Estado.

Apesar dos índices positivos, Pelotas ocupa a 90ª posição no ranking do IDH do Estado, e Chui a 119ª. Por outro lado, São José do Norte (466ª) apresenta o 5º pior IDH do estado do Rio Grande do Sul, somente superior ao das cidades de Barros Cassal, Lagoão, Redentora e Benjamin Constant do Sul, e igual ao índice atingido pela cidade de Braga. Já Santana da Boa Vista ocupa a 445ª posição entre 471 municípios avaliados. É importante destacar que Pedras Altas e Arroio do Padre, por possuírem emancipação recente não foram avaliados pelo PNUD em 2000.

Em termos nacionais, Pelotas ocupa apenas a 277ª posição no índice de desenvolvimento humano do país, e São José do Norte a incômoda 2.936ª. Se a análise do IDH dos Municípios da região for estendida ao ano de 1991, em geral vamos perceber que a qualidade de vida dos Municípios que compreendem o COREDE-SUL do Rio Grande do Sul evoluiu de forma mais lenta do que outras regiões do país. Pelotas, que em 1991 ocupava a 114ª posição no Ranking nacional desce na avaliação de 2000 163 posições. Chui cai da 292ª para a 357ª, Rio Grande da posição 453 para a 716, São Lourenço do Sul da 631ª para a 1.114ª.

São poucos municípios que apresentam uma boa evolução no ranking nacional do IDH, como Santa Vitória do Palmar, que sob da 768ª, para a 577ª posição, saindo do sexto lugar entre os municípios da região (1991) para o 3º. São José do Norte, por seu turno, possui uma evolução pífia, saindo da posição 2954, para a 2936.

Tabela 05 – Comparativo PIB X IDH no COREDE-Sul

CIDADE	PIB* (R\$) Bilhão	IDH 2000**	IDH 1991**	RANKING IDH NACIONAL 2000	RANKING IDH NACIONAL 1991	RANKING IDH ESTADUAL 2000	RANKING IDH REGIONAL 2000
Pelotas	2,596	0,816	0,768	277º	114º	90º	1º
Chui	0,049	0,811	0,751	357º	292º	119º	2º
Santa Vitória do Palmar	0,271	0,799	0,721	577º	768º	176º	3º

Rio Grande	2,659	0,793	0,739	716°	453°	199°	4°
São Lourenço do Sul	0,340	0,777	0,728	1.114°	631°	271°	5°
Canguçu	0,383	0,743	0,663	2.058°	2.059°	398°	17°
São José do Norte	0,146	0,703	0,613	2.936°	2.954°	262°	21°

FONTE: Elaboração do autor com base nos dados do IBGE e PNUD. *IBGE (2006); ** PNUD (2000)

Os números apresentados demonstram que o elevado PIB, embora demonstre uma relativa força econômica, não repercute necessariamente no nível de desenvolvimento humano da população, tanto que Pelotas, embora apresente o primeiro lugar em termos de IDH na região do COREDE-SUL, e a oitava colocação no Produto Interno Bruto do Estado, ocupa apenas a 90ª posição no ranking estadual do Índice de Desenvolvimento Humano (Tabela 5). Já Rio Grande, que apresenta o sétimo PIB do Estado, ocupa respectivamente a 4ª posição regional e a 199ª posição estadual em termos de desenvolvimento humano. Canguçu, com grande desempenho no setor primário, com o maior PIB agrícola da região, e terceiro em termos gerais, apresenta a 17ª posição no Ranking de IDH no COREDE e 398ª no Estado (Tabela 5).

Tabela 06. Comparativo PIB *PER CAPITA* X IDH

CIDADE	PIB* 2006 (R\$ MIL)	RANKING REGIONAL	PIB <i>PER</i> <i>CAPITA</i> 2006 (R\$)*	RANKING REGIONAL	IDH 2000**	RANKING REGIONAL
Canguçu	282.838,00	3°	7.149,47	13°	0,743	17°
Chui	49.014,00	15°	9.286,47	5°	0,811	2°
Pelotas	2.596.654,00	2°	7.635,98	10°	0,816	1°
Rio Grande	2.658.940,00	1°	13.681,12	1°	0,793	4°
Santa Vitória do Palmar	271.176,00	5°	8.696,28	7°	0,799	3°
São José do Norte	146.246,00	9°	5.872,15	22°	0,703	21°
São Lourenço do Sul	340.066,00	4°	8.031,98	8°	0,777	5°

FONTE: Elaboração do autor com base nos dados do IBGE e PNUD. *IBGE (2006); ** PNUD (2000)

Não é possível encontrar uma correlação linear entre o PIB *per capita* e os resultados de desenvolvimento humano, tendo em vista que a cidade de Rio Grande, assim como acontece no PIB geral, ocupa a primeira posição em termos *per capita*, com quase 79,17% à mais do que a renda obtida pela cidade de Pelotas, que ocupa a primeira posição em relação ao IDH, e apenas a décima posição com relação à renda *per capita*.

Somente a cidade de São José do Norte consegue reproduzir indicadores

negativos nos dois campos, com sétima população da região e o nono Produto Interno Bruto, apresenta o pior índice em termos de desenvolvimento humano da região, 21º entre os 21 municípios pesquisados¹³, e a 22ª renda per capita entre os 23 municípios pesquisados pelo IBGE, apenas à frente da frágil economia de Cerrito¹⁴, que apresenta apenas o 18º IDH.

Este resultado pode ser encontrado também quando trabalhamos com municípios de outras regiões. Cruzando os dados dos dez maiores índices do Produto Interno Bruto no Rio Grande do Sul é possível constatar que mesmo municípios com alta renda per capita podem apresentar resultados de IDH inferiores a de municípios com atividade econômica menos dinâmica (Tabela 07).

Por exemplo, o Município de Triunfo, maior renda *per capita* do Estado, posiciona-se 134 posições atrás do Município de Pelotas no ranking de desenvolvimento humano, que possui uma renda per capita quase 22 vezes menor. Santa Maria, por exemplo, que apresenta o nono PIB do Estado e ocupa também a nona posição no ranking do IDH no estado, ocupa 87 posições à frente de Canoas, que ocupa o segundo lugar no PIB do Rio Grande do Sul, e uma possui renda *per capita* quase três vezes superior à da cidade do centro do Estado (Tabela 07).

Tabela 07. Comparativo PIB x PIB *PER CAPITA* X IDH nas 10 maiores cidades do Rio Grande do Sul

CIDADE	PIB* (R\$ MIL)	RANKING ESTADUAL	PIB <i>PER CAPITA</i> (R\$)*	IDH 2000**	RANKING ESTADUAL
Porto Alegre	24.340.156,00	1º	17.132,91	0,865	2º
Canoas	8.258.863,00	2º	25.296,86	0,815	96º
Caxias do Sul	7.370.755,00	3º	18.478,31	0,857	4º
Triunfo	3.960.433,00	4º	165.183,22	0,788	224º
Novo Hamburgo	3.227.023,00	5º	12.751,67	0,809	123º
Gravataí	3.224.281,00	6º	12.346,47	0,811	117º
Rio Grande	2.658.940,00	7º	13.681,12	0,793	199º
Pelotas	2.596.654,00	8º	7.635,98	0,816	90º
Santa Maria	2.387.490,00	9º	9.064,02	0,845	9º
Santa Cruz do Sul	2.283.480,00	10º	19.755,51	0,817	88º

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e do PNUD. * IBGE, 2006; **PNUD 2000.

¹³ Na época do levantamento dois Municípios, Arroio do Padre e Pedras Altas ainda não haviam sido emancipados das suas sedes.

¹⁴ Valor não lançado na Tabela 06, correspondendo em 2000, segundo dados do PNUD, à 0,741.

A explicação para esta diferença de resultados entre o PIB *per capita* e o IDH deve-se ao fato do PNUD adotar, além do fator econômico, dois outros elementos para análise do desenvolvimento: a longevidade e a educação. O cálculo no IDH Municipal é resultado da média entre três índices: renda, longevidade e educação. Tal situação faz com que municípios com uma economia bastante forte, como Triunfo e Rio Grande, apresentem resultados inferiores a municípios economicamente mais fracos, em termos absolutos, quando o assunto é o IDH.

Se compararmos o IDH obtido na variável educação por Pelotas, por exemplo, 0,922, poderemos constatar que este assemelha-se a padrões de países com excelentes resultados sociais, como Suécia e Noruega, e é bem superior aos 0,876 obtidos por Triunfo. Todavia, se a comparação tomasse por base o IDH relativo à renda, haveria praticamente um empate, posto que Pelotas apresenta o índice de 0,748, contra 0,715 de Triunfo. Ou ainda 0,774 de Triunfo no que tange à longevidade, contra 0,777 de Pelotas.

Ainda com relação à renda, apesar dos números de Triunfo em termos *per capita* superarem em quase 22 vezes os apresentados por Pelotas, a primeira cidade possui uma economia predominantemente dominada pelo funcionamento do Pólo Petroquímico, portanto com atividade bastante localizada, enquanto Pelotas possui uma atividade econômica mais diversificada, predominando o setor de serviços.

Tabela 08. Comparativo do IDH por Área em Municípios do Rio Grande do Sul

MUNICÍPIO	IDH MUNICIPAL	IDH RENDA	IDH LONGEVIDADE	IDH EDUCAÇÃO
Pelotas	0,816	0,748	0,777	0,922
Porto Alegre	0,865	0,869	0,775	0,951
Rio Grande	0,793	0,735	0,727	0,918
Santa Maria	0,845	0,785	0,817	0,932
São José do Norte	0,703	0,608	0,727	0,775
São Lourenço do Sul	0,777	0,686	0,736	0,868
Triunfo	0,788	0,715	0,774	0,876

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do PNUD (2000).

Avançando com relação a este tema, e incluindo outros municípios na análise das variáveis, é possível constatar que mesmo cidades que apresentem elevados índices econômicos podem ser mais frágeis do que outras quando o tema é longevidade ou educação. A capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2º maior IDH do estado,

comparada com as cidades de Pelotas, Rio Grande, Santa Maria, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Triunfo, apresenta o maior índice quando a variável é renda e educação. Contudo, quando o tema é longevidade, Porto Alegre ocupa apenas o 3º lugar, atrás de Pelotas e Santa Maria (Tabela 08).

O mesmo fenômeno pode ser observado em relação à cidade de Rio Grande, 4º IDH entre as sete cidades analisadas, ocupa o último lugar entre estas, empatada com São José do Norte, quando o tema é longevidade, retomando o quarto posto quando o assunto é educação. Apenas a pobre São José do Norte mantém a última posição entre todos os analisados, em todos os itens.

Mas o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, assim como outros indicadores que, diferentemente, tomam por base elementos meramente econômicos, por si só *não é um indicador perfeito* para saber se os municípios atingiram ou não níveis adequados de sustentabilidade. Outras variáveis importantes, como qualidade ambiental, saneamento, inclusão social, nível de pobreza, devem ser abordadas e não estão incluídas na formatação do IDH.

Esta limitação de medidas como o IDH e o PIB, cria a necessidade de ser realizada a avaliação de outros indicadores para analisar o desenvolvimento de determinadas comunidades. Nesse sentido, chama atenção o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE, constituído pela Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul – FEE, que em muito assemelha-se ao IDH do PNUD. Contudo, além das variáveis renda e educação, o IDESE apresenta o elemento Saneamento e Domicílios, e substitui a variável longevidade pela saúde.

O IDESE tem por objetivo mensurar e acompanhar o nível de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, seus municípios e suas regiões de planejamento, orientando as políticas socioeconômicas governamentais locais. Este índice, assim como o IDH, varia de zero a um, e os níveis de desenvolvimento são classificados em três faixas: baixo (índices até 0,499), médio (entre 0,500 e 0,799) e alto (maiores ou iguais a 0,800).

Embora semelhantes, os resultados apresentados pelos Municípios abarcados pela Mesorregião do COREDE-Sul diferem dos obtidos no IDH. Nenhuma das cidades consegue apresentar valor considerado como alto. Rio Grande, que ocupa apenas a quarta posição no Ranking do IDH da região, impulsionado pela renda, sob para a segunda posição meso-regional, e 35ª no estado, subindo, portanto, 164 posições em relação ao Ranking do IDH. Já Pelotas, com elevado IDH-M pelo PNUD, sob 35 posições

no estado, assumindo a 55ª posição, mas cai para a 4ª posição no ranking regional. Por outro lado, São José do Norte mantém a última posição dentro do território do COREDE, mas sobe a 392º lugar no estado.

Tabela 09 – Comparativo por Áreas e Ranking Estadual do IDESE

MUNICÍPIO	EDUCAÇÃO	RENDIA	SANEAM./ DOMICÍLIOS	SAÚDE	IDESE	RANKING ESTADUAL
Pelotas	0,842	0,686	0,688	0,815	0,755	55º
Rio Grande	0,872	0,765	0,635	0,809	0,770	35º
São José do Norte	0,746	0,555	0,390	0,788	0,621	392º
São Lourenço do Sul	0,829	0,653	0,346	0,867	0,674	263º
Santa Vitória do Palmar	0,833	0,621	0,560	0,828	0,723	128º

FONTE: Elaborado pelo autor, com base nos dados da FEE (2005).

Os dados do IDESE, por exemplo, se analisados dentro do período entre 1991 e 2005, e comparados à evolução dos indicadores do Estado do Rio Grande do Sul, embora apresentem um pequeno aumento, apontam para estagnação da mesorregião sul.

De acordo com dados da FEE, o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico da cidade de Pelotas evoluiu muito menos do que o Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, ao ponto de ter sido superada por este ao longo dos anos.

Segundo a Fundação de Estudos Econômicos, o IDESE do Rio Grande do Sul, em 1991, era de apenas 0,688, enquanto o da cidade de Pelotas era de 0,737. Já em 2000 os dois indicadores apresentavam-se praticamente iguais, sendo o índice do Rio Grande do Sul equivalente a 0,752, e o de Pelotas 0,757. Já, em 2005, o IDESE do Estado atingiu 0,761, enquanto o da principal cidade da mesorregião sul ficou limitado a 0,758. Neste período a cidade de Pelotas despencou no ranking de desenvolvimento estadual, caindo da 4ª posição em 1991, para a 46ª em 2000, e 55ª em 2005.

No mesmo período a capital do Estado, Porto Alegre, apresentou grande evolução no índice de desenvolvimento, oscilando entre a 1ª, 3ª e 2ª posição no ranking estadual, apresentando índices de respectivamente 0,762, de 0,815, e de 0,829, o mesmo fenômeno pode ser observado em Rio Grande, onde o índice oscilou de 0,725 para 0,770, entre 1991 e 2005, e São Lourenço do Sul, que subiu de 0,621 à 0,674.

Contudo, apesar da pequena evolução no índice, a segunda cidade despencou da 6ª posição no ranking estadual do IDESE para a 35ª, entre os anos de 1991 e 2005, e a terceira da 156ª para a 263ª.

Em São José do Norte é possível observar uma evolução nos indicadores maior do que nos demais municípios da região citados acima, subindo de 0,520 em 1991, para 0,621 em 2005. Embora mantenha um índice baixo de desenvolvimento, caindo no ranking estadual do 321º lugar, para 392º.

Tabela 10. Evolução do IDESE entre 1991 e 2005 no Rio Grande do Sul

MUNICÍPIO	ANO	EDUC.	RENDA	SANEAM./DOMIC.	SAÚDE	IDEESE	RANKING ESTADUAL
Rio Grande do Sul	1991	0,765	0,708	0,457	0,821	0,688	---
	2000	0,838	0,757	0,561	0,852	0,752	---
	2005	0,853	0,774	0,568	0,851	0,761	---
Porto Alegre	1991	0,806	0,756	0,673	0,815	0,762	1º
	2000	0,851	0,828	0,742	0,840	0,815	3º
	2005	0,865	0,868	0,747	0,836	0,829	2º
Pelotas	1991	0,781	0,697	0,675	0,795	0,737	4º
	2000	0,830	0,687	0,679	0,833	0,757	46º
	2005	0,842	0,686	0,688	0,815	0,758	55º
São José do Norte	1991	0,642	0,502	0,221	0,713	0,520	321º
	2000	0,733	0,501	0,385	0,807	0,606	383º
	2005	0,746	0,555	0,390	0,788	0,621	392º
São Lourenço do Sul	1991	0,750	0,633	0,272	0,828	0,621	156º
	2000	0,823	0,635	0,336	0,870	0,666	274º
	2005	0,829	0,653	0,346	0,867	0,674	263º
Rio Grande	1991	0,752	0,755	0,622	0,770	0,725	6º
	2000	0,843	0,806	0,630	0,770	0,725	25º
	2005	0,872	0,765	0,635	0,809	0,770	35º
Caxias do Sul	1991	0,782	0,763	0,488	0,810	0,711	14º
	2000	0,864	0,809	0,814	0,843	0,832	1º
	2005	0,882	0,837	0,817	0,840	0,844	1º

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados da FEE (2005).

Uma forma de avaliar estes dados é compará-los com os de uma cidade de outra região. Neste caso, foi escolhida a cidade de Caxias do Sul, da serra gaúcha, que entre 1991 e 2005 saltou da 14ª posição no ranking do desenvolvimento sócio-econômico no Rio Grande do Sul, para o melhor índice estadual.

Em 1991 o IDESE de Caxias do Sul era 0,711, passando para 0,832 em 2000, e 0,844 em 2005. Embora em termos numéricos seja possível constatar uma evolução em todos os indicadores da cidade, educação, saúde, renda e saneamento, a maior evolução

se deu em relação ao índice obtido no item saneamento e domicílios, no qual Caxias do Sul praticamente dobrou os valores, saltando de 0,488 em 1991 para 0,817 em 2005.

Comparando os índices de Caxias do Sul com os de cidades da meso-região sul do estado, como Pelotas e Rio Grande, que diminuíram drasticamente a sua posição no ranking do IDESE estadual, é possível constatar os fatores que determinaram a estagnação do desenvolvimento regional.

Enquanto em Pelotas o índice de renda apresentou uma pequena queda de 0,697 para 0,686, em Rio Grande mostrou-se praticamente estável, variando de 0,755 em 1991, para 0,765 em 2005, apresentando o ápice em 2000, quando o índice atingiu 0,806. Já em Caxias do Sul o índice de renda mostrou evolução, subindo de 0,763 em 1991, para 0,837 em 2005 (Tabela 10).

Esta diferença no critério renda entre os municípios de regiões diversas pode ser explicada pela estagnação econômica da região sul do Rio Grande do Sul na década de 90 do século XX. O período entre 1990 e 2002 foi marcado pela abertura do mercado consumidor brasileiro ao ingresso massivo de produtos de outros países. Também é o período onde são fortalecidas as relações com o Mercado Comum do Sul, composto por Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai.

A economia dos dois países mercosulinos que estabelecem relações com o Rio Grande do Sul, Uruguai e Argentina, está baseada predominantemente em produtos do setor primário ou da agroindústria, base da economia regional local.

Destes produtos, dois apresentam grande competitividade sobre duas das principais cadeias produtivas que compõem a pauta econômica dos municípios da região sul do Rio Grande do Sul: o arroz e a carne. Com o ingresso de produtos mais baratos do Mercosul, ocorreu uma queda nos preços e, conseqüentemente, estagnação do produto interno bruto de cidades como Pelotas e Rio Grande, que concentravam boa parte da indústria do arroz e carne gaúcha. Já Caxias do Sul, com uma indústria diversificada conseguiu ampliar o mercado consumidor ao longo dos anos, em virtude do aumento das exportações.

Mas, embora o elemento econômico apresente uma explicação razoável para a queda regional nos índices de desenvolvimento, existem outros fatores que devem ser observados, até porque, no plano geral, os municípios apresentam evolução numérica nos seus índices. O grande diferencial entre os índices de desenvolvimento pode ser encontrado no elemento saneamento.

A cidade de Rio Grande possui o sistema de saneamento administrado por uma

empresa pública estadual, a Companhia Rio Grandense de Águas e Saneamento – CORSAN, enquanto Pelotas e Caxias do Sul possuem empresas municipais, respectivamente, o Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas – SANEP, e o Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE.

Contudo, enquanto Pelotas manteve o indicador de saneamento e domicílios do IDESE praticamente estagnado entre 1991 e 2005, evoluindo de 0,675, para 0,688, basicamente em face de pequena expansão da rede de distribuição de água, Caxias do Sul dobrou os seus índices, saindo de 0,488 para 0,817 (Tabela 10). Por este motivo, Pelotas caiu da 1ª posição no índice de saneamento e domicílio em 1991, para a 10ª posição no Estado em 2005, enquanto a cidade da Serra saiu do 33º para o 1º lugar. Portanto, é possível identificar as escolhas governamentais no investimento público como um dos grandes diferenciais nos indicadores de desenvolvimento entre as duas cidades.

Tais informações comprovam que o desenvolvimento local não pode ser confundido apenas com os fatores de natureza econômica, mas deve incorporar vários outros critérios, no caso específico saneamento, fator de grande importância para a qualidade ambiental do município.

Sob o ponto de vista político, Caxias do Sul, com a eleição do Prefeito Pepe Vargas do Partido dos Trabalhadores, implantou a política do Orçamento Participativo em 1997, o que contribui para a democratização na distribuição dos recursos públicos. Tal política manteve-se, com menos ênfase, mesmo com a mudança de orientação política do governo, com a eleição do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. Já em Pelotas, as duas tentativas de implantação desta sistemática fracassaram, inclusive no governo petista de Fernando Marroni (2001-2004), e no início da gestão de Bernardo de Souza, do PPS, em 2005, considerado um dos precursores das políticas de participação popular no Rio Grande do Sul¹⁵.

De fato, como dito nos capítulos anteriores, historicamente as estratégias de desenvolvimento focadas em fatores estritamente econômicos trouxeram resultados negativos para o conjunto da sociedade, que acabaram resultando tanto na diferença nos indicadores sociais entre os países, quanto na crescente degradação ambiental do planeta.

Com base na necessidade de incorporar a temática ambiental no estudo das

¹⁵ No primeiro mandato de Bernardo de Souza como prefeito de Pelotas, no início da década de oitenta do século XX, foi instituído o programa “Todo Poder Emana do Povo”, considerada como uma das células das políticas de participação popular no Rio Grande do Sul, antes mesmo da criação do orçamento participativo no primeiro governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre, no governo de Olívio Dutra.

estratégias de desenvolvimento, a Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul elaborou o Índice de Potencial Poluidor da Indústria (INPP-I), e o Índice de Dependência das Atividades Potencialmente poluidoras da Indústria (INDAPP-I).

Empurrada pela atividade industrial do porto de Rio Grande, e pela existência do aglomerado urbano Pelotas-Rio Grande, a região do COREDE-SUL do Rio Grande do Sul apresenta o 5º maior INPP-I do Rio Grande do Sul, equivalendo a 3,482 (FEE, 2005), atrás apenas da região metropolitana de Porto Alegre, do Vale dos Sinos, da Serra, e do Vale do Rio Taquari, quatro regiões com elevada industrialização e forte influência na balança de exportações do Estado.

Contudo, quando o índice é o INDAPP-I, que mede a dependência das atividades poluidoras, a região sobe para o quarto lugar, com o índice 0,914, frente ao valor potencial máximo 1,000, atrás apenas da região metropolitana/Vale do Rio Jacuí, que congrega o Polo Petroquímico de Triunfo, a Refinaria da Petrobras de Canoas, e a Fábrica da General Motors em Gravataí; da Região Noroeste Colonial, 12ª no índice de potencial poluidor; e da Fronteira Oeste, que ocupa a 15ª posição, sendo estas duas regiões extremamente dependentes de atividades agroindustriais. Neste critério, o Vale do Rio dos Sinos cai para a 11ª posição no índice de dependência das indústrias poluidoras, a Serra para o 12º lugar, e o Vale do Rio Taquari, grande pólo calçadista, para a 13º (FEE, 2005).

Estes indicadores de dependência industrial apontam para características típicas de regiões situadas na periferia econômica do globo, periferização esta acelerada com a globalização, tendo em vista que estes territórios apresentam elevada dependência de determinados setores econômicos, diferentemente da economia diversificada das demais regiões com economia mais avançada.

Além do mais, com o crescente processo de *deslocalização industrial* do capitalismo globalizado, apontado por Chesnais (1994), as regiões periféricas passaram a assumir a sede da maior parte das grandes indústrias poluidoras. Nos locais com sistema econômico mais avançado a atividade industrial é garantida pela indústria tecnológica, com maior valor agregado e menor potencial poluidor.

Segundo a FEE (2005), a cidade de Rio Grande apresenta o maior índice de poluição industrial da região, com o INPP-I de 2,348, quase cinco vezes superior ao da segunda colocada, Pelotas, INPP-I 0,560, motivo pelo qual o município portuário é considerado em “*estado crítico de poluição*”, com um dos seis piores índices do Estado.

Por outro lado, Rio Grande, que possui 96,45% da atividade industrial com

indústrias de potencial poluidor alto, também apresenta um elevado índice de dependência destas, atingindo um INDAPP-I praticamente idêntico ao nível máximo admitido, correspondendo a 0,988. Já Pelotas, cujas atividades industriais estão concentradas no setor de potencial poluidor médio, 65,18%, possui um INDAPP-I bem inferior, correspondendo a 0,612¹⁶ (Tabela 11).

Contudo, traçando um desenho histórico do INPP-I, e do INDAPP-I, tanto Rio Grande como Pelotas apresentam uma redução no índice de poluição industrial, que na primeira cidade reduziu de 3,573 em 2002, para 2,348 em 2005. Na segunda cidade o INPP-I caiu de 0,619 em 2002 para 0,560 em 2005. O pico do índice de poluição em Rio Grande ocorreu em 2003, atingindo 4,542, e em Pelotas no ano de 2004, totalizando 0,677 (Tabela 11).

Tabela 11. INPP-I X INDAPP-I em Cidades do COREDE-Sul

MUNICÍPIO	ANO	INPP-I	INDAPP-I	VAB DA INDÚSTRIA (%)		
				Potencial Poluidor		
				ALTO	MÉDIO	BAIXO
Rio Grande	2002	3,573	0,997	99,327	0,500	0,173
	2003	4,542	0,997	99,527	0,318	0,155
	2004	4,328	0,997	99,310	0,583	0,107
	2005	2,348	0,988	96,449	3,533	0,018
Pelotas	2002	0,619	0,558	20,200	70,103	9,696
	2003	0,594	0,571	21,507	70,384	8,109
	2004	0,677	0,608	26,616	65,900	7,484
	2005	0,560	0,612	27,217	65,184	7,600
São Lourenço do Sul	2002	0,06	0,843	62,333	37,125	0,542
	2003	0,057	0,832	60,083	39,415	0,502
	2004	0,049	0,841	62,292	36,843	0,865
	2005	0,066	0,925	80,340	19,124	0,536
São José do Norte	2002	0,013	0,897	75,402	22,632	1,966
	2003	0,015	0,969	92,985	5,831	1,184
	2004	0,015	0,964	94,043	3,379	2,577
	2005	0,010	0,527	13,251	86,389	0,360

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da FEE (2005).

Em termos regionais, alavancado pela atividade industrial de Rio Grande, o percentual de indústrias com alto potencial poluidor (FEE, 2005), 79,44%, é maior do que

¹⁶ É importante aqui lembrar que Rio Grande concentra mais da metade do PIB industrial da Região do COREDE-Sul, outro fator que impulsiona a diferença nos indicadores de poluição industrial.

os outros tipos, ficando as de potencial médio, predominantes em Pelotas, com 18,72%, e apenas 1,83% para as indústrias de baixo potencial poluidor.

A predominância da atividade industrial com alto potencial poluidor e a grande dependência destas, induz à necessidade de repensar as estratégias de desenvolvimento local. Pois é exatamente com o objetivo de reestruturar as estratégias de desenvolvimento local que é utilizada a Agenda 21. Dos 14 processos de Agenda 21 inventariados pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo IBGE (2007), no Rio Grande do Sul, 5 são realizados nas cidades da meso-região sul: Pelotas, São José do Norte, São Lourenço do Sul, e Rio Grande e Santa Vitória do Palmar.

O histórico predomínio da atividade agropecuária na região, voltada à exportação de carne e arroz, promoveu a concentração de terra e de renda, cujo maior reflexo é a ausência de um mercado consumidor capaz de dar dinamismo à região.

Assim como na maior parte das regiões brasileiras, os indicadores de pobreza atingem valores superiores em públicos socialmente vulneráveis, como mulheres e jovens, além de afetar as comunidades tradicionais que vem sendo afetadas pelo avanço das atividades econômicas que compõe o eixo da globalização do capitalismo, com destaque para os pescadores, ameaçados pelo aumento do porto de Rio Grande e conseqüente ampliação dos molhes que garantem o canal de navegação na barra.

No mesmo sentido, as comunidades rurais quilombolas e de pequenos agricultores estão sendo afetadas pela ação predatória das empresas da matriz econômica da celulose, que tem avançado paulatinamente para o universo regional.

A proximidade com a Laguna dos Patos torna a região em espaço de grande importância para a preservação da biodiversidade, motivo pelo qual algumas áreas dentro do seu território foram mapeadas como de alta potencialidade para a conservação. Contudo, até o presente momento, poucos desses locais estão reconhecidos legalmente como espaços destinados à preservação ambiental. São duas unidades de conservação federais, a Estação Ecológica do Taim, e o Parque Nacional da Lagoa do Peixe, e duas municipais, o Parque Farroupilha, em Pelotas, e o Refúgio da Vida Silvestre do Molhe Leste, em São José do Norte.

Situada dentro do Bioma Pampa, esta região é dominada pela presença da formação biofísica de áreas úmidas¹⁷, e compreende o maior conjunto lagunar do Brasil, incluindo a Lagoa dos Patos, a Lagoa Mirim e a Lagoa Mangueira. Os banhados,

¹⁷ Conceito juridicamente utilizado para caracterizar terrenos dominados por uma vegetação que passa boa parte do ano encharcada e úmida como banhados, marismas e pântanos especialmente protegidas internacionalmente pelo Protocolo de Ramsar.

vegetação típica deste ambiente, são uma das mais complexas formações de biodiversidade do país, com grande fauna e flora, e responsáveis pela absorção de águas nas enchentes, bem como pela reprodução de diversas espécies de peixes, anfíbios e vegetais.

Considerando a importância desta região em termos de patrimônio ambiental, assim como o caráter periférico da inserção das comunidades locais na economia global, torna-se importante o estudo dos processos de Agenda 21 constituídos nas cidades que compõem o seu universo territorial. Por este motivo, mais adiante será apresentado um estudo mais detalhado da forma como três cidades da região sul do Rio Grande do Sul, Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul, construíram a sua Agenda 21 local.

Tais processos se encontram em fase de execução mais avançada do que os das outras duas cidades da mesma região, Rio Grande e Santa Vitória do Palmar. Também apresentam diversidade metodológica na sua organização, mesmo que adaptados à metodologia do *Passo à Passo* proposta pelo Ministério do Meio Ambiente e pela Rede Brasileira de Agendas 21 Locais.

Em Pelotas a realização da Agenda 21 teve início em 2001, a partir da criação do Fórum 21 pelo Conselho Municipal de Proteção Ambiental – COMPAM, mediante Resolução proposta pelo governo municipal.

A sua construção ocorreu de forma autônoma em relação a outros processos participativos (Plano Diretor, Orçamento Participativo, etc.). Os resultados do Plano Local de Desenvolvimento, embora divulgados numa publicação intitulada “*Agenda 21 de Pelotas – Construindo a Cidadania Ambiental*” (SILVA, 2004), e no “*Relatório Anual de Qualidade Ambiental do Município de 2003*” (RAMB 2003, 2004b), não foram convalidados por nenhuma norma jurídica.

Em São Lourenço do Sul e São José do Norte a Agenda 21 foi realizada em conjunto com a elaboração do Plano Diretor. Em São Lourenço do Sul, onde ainda não foi aprovado o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, o respeito às diretrizes aprovadas pela Agenda 21 Municipal foi institucionalizado como um dos princípios norteadores da aplicação do Plano Diretor.

Outro aspecto importante observado nessa cidade, na fase de elaboração do diagnóstico, foi o aproveitamento das audiências públicas do Orçamento Participativo como espaço de “*consulta*” à população para levantar os principais assuntos que deveriam compor o futuro plano local de desenvolvimento.

Já São José do Norte, onde existe uma menor tradição de debate sobre questões

ecológicas, foi o município onde a Agenda 21 conseguiu o maior *status* jurídico-normativo. Nesta cidade, além dos princípios norteadores, o próprio plano local de desenvolvimento sustentável é parte integrante do Plano Diretor Municipal, compondo o Anexo III do referido diploma legal.

É importante destacar que em todas as cidades, os processos de Agenda 21 partiram de propostas dos governos municipais, embora em Pelotas e São Lourenço do Sul já existisse uma relativa organização da sociedade civil em prol da sua construção.

Contudo, apesar de existir uma mobilização prévia em prol da elaboração da Agenda 21 Local em Pelotas e São Lourenço do Sul, foi observado um esvaziamento dos processos, principalmente após a elaboração do plano local de desenvolvimento, mesmo na maior cidade, onde pode ser encontrado um dos mais consolidados movimentos ecológicos do Rio Grande do Sul. A compreensão deste esvaziamento político é outro elemento importante para os resultados desta pesquisa.

2. A Agenda 21 de Pelotas – “*Construindo a Cidadania Ambiental*”

Localizada no Bioma Pampa, no litoral sul do Rio Grande do Sul, na região estuarina da Lagoa dos Patos, Pelotas conta, segundo estimativas de 2007 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com cerca de 339.934 habitantes (IBGE, 2007). A grande maioria da população, ou seja 93,17% do total, está localizada na área urbana, e apenas 6,83%, na zona rural. Logo, sob o ponto de vista do desenvolvimento, pode ser afirmado que está é uma cidade de características econômicas e ambientais, predominantemente urbanas.

Esta característica urbana de Pelotas é relativamente antiga, e já havia sido constatada pelo IBGE em 1956 (FERREIRA, et. al. 1959, p. 43). De acordo com este órgão, dos 144.690 habitantes da cidade naquele ano, 89.150, cerca de 62%, moravam no núcleo urbano, enquanto apenas 55.540 habitantes viviam na zona rural¹⁸. Naquela mesma época, de acordo com o censo de 1950, 64% da população brasileira era rural, e apenas 36% urbana ou suburbana.

Estas informações demonstram que a urbanização da cidade de Pelotas não está apenas assentada nos movimentos migratórios do final das décadas de sessenta e setenta do século passado, quando o Brasil teve a sua grande explosão demográfica urbana, mas vem de um processo mais antigo, que envolve a industrialização da cidade.

¹⁸ Na época, década de 50, as cidades de Capão do Leão, Morro Redondo e Arroio do Padre ainda faziam parte do território de Pelotas, com população predominantemente rural.

Empurrada pelo capital adquirido pelas charqueadas, pelo trabalho escravo, e pela atividade portuária, em meados da década de cinquenta, Pelotas poderia ser considerada, na década de 50, como uma cidade com relativo grau de industrialização, sendo o centro financeiro e comercial da região, além de ser dos 25 maiores centros urbanos do Brasil, ainda *ruralizado*, e a 2ª maior cidade do Rio Grande do Sul, atrás apenas da capital Porto Alegre.

Este aparente poderio econômico começa a fraquejar com o crescimento do porto de Rio Grande, e com o ingresso de outros centros produtores de carne e arroz no mercado internacional, tendo o seu golpe final com a abertura de mercados na década de noventa. A expansão da produção de gado no cerrado brasileiro, e o surgimento de outros centros produtores de arroz, com a independência das antigas colônias européias na Ásia na década de sessenta e setenta do século XX, determinaram uma redução no valor dos preços da produção local fragilizando a matriz econômica pelotense.

A tradição econômica da cidade sempre esteve vinculada as cadeias produtivas do setor primário, em especial a da carne e do charque, e a do arroz. A própria história da cidade, do seu casario e da sua cultura, do seu apogeu e estagnação econômica, das desigualdades sociais e dos problemas ambientais, está ligada a estes dois segmentos econômicos.

Dois subprodutos da atividade pastoril, com ampla influência na economia regional, a lã e o couro, perderam espaço quando confrontados com a explosão dos tecidos e produtos sintéticos, o que também contribuiu para o enfraquecimento da atividade industrial do entorno de Pelotas.

A origem da cidade está assentada no processo de colonização da antiga província de São Pedro, que compõe o atual território do Rio Grande do Sul. Em meados do século XVIII iniciou-se o processo de ocupação dos campos do Rio Grande do Sul, com a instalação de fazendas voltadas à produção de gado.

As “estâncias” foram surgindo, aqui e ali; a exportação de bovinos para o Rio, Minas e São Paulo já era uma realidade. E foi dessa maneira que os colonos se irradiaram, ora ocupando terrenos próximos, ora os campos entre o Taim e o canal São Gonçalo, verificando-se, nessa ocasião, que esse canal dava melhor passagem em Canudos (Santa Isabel), local em que mais tarde, pela concessão de lotes e domínio espontâneo, se radicaram diversas famílias, dentre as quais a do Padre Doutor Pedro Pereira da Costa, dono da Fazenda Cêro de Santana, próximo de Pelotas (Capão do Leão). (FERREIRA, et. ali., 1959, p. 31) [SIC].

As “estâncias”, localmente conhecidas como “*charqueadas*”, abasteciam as minas e fazendas produtoras de cana de açúcar do centro do país e, posteriormente, os centros produtores de café. Tamanho era o poderio econômico da indústria saladeril, que a

tentativa de taxação do charque gaúcho pelo império em meados do século XIX foi a justificativa da famosa “*Revolução Farroupilha*”, que nada mais foi do que um resposta dos ricos estancieiros da região que viam o seu poder ameaçado pelo controle fiscal do Estado, motivo pelo qual financiaram o movimento armado.

Embora impulsionadora do processo de ocupação da região, a criação intensiva de gado acabou contribuindo para a degradação do meio ambiente e alteração significativa da paisagem. Antes dotada de composições arbustivas e banhados, o entorno do canal São Gonçalo e do Arroio Pelotas começou a verificar um enfraquecimento do solo pelo pisoteio do gado e sobre-pastejo, o que determinou a predominância de vegetação herbácea, tanto que algumas espécies nativas regionais hoje encontram-se protegidas por legislação especial, como a corticeira do banhado, a figueira branca, a coronilha, a falsa-coronilha, dentre outros.

Além dos danos produzidos pela atividade pastoril, o abate do gado produziu um imenso impacto ambiental negativo na região. O sangue dos abates, impropriamente tratado, era conduzido aos cursos d'água, produzindo um odor insuportável para os moradores da cidade, conforme pode ser observado no relato do naturalista Saint-Hilarie, na sua conhecida obra “*Viagem ao Rio Grande do Sul*”:

Embora há vários meses não se abatam animais nas charqueadas, sente-se ainda, nos arredores, um cheiro bastante forte de matadouro e, por isso, pode-se fazer idéia do quanto deve ser desagradável esse odor nos tempos de matança. Nessa época, dizem que não se pode aproximar das charqueadas sem ficar logo coberto de moscas. Quando imagino essa porção de animais degolados, jorrando sangue, ossos amontoados, a prodigiosa quantidade de carne exposta nos secadouros, parece-me que esses lugares devem inspirar náuseas e horror (SANT-HILAIRE, 2002, p. 122). [SIC]

Mas o horror das charqueadas não estava apenas no odor dos matadouros. Incluía a violência no trato dos trabalhadores escravizados. A charqueada era um universo violento e desolador, onde os escravos eram violados cotidianamente pelos seus senhores, mesmo entre charqueadores considerados mais “*humanos*”:

Nas charqueadas os negros são tratados com muito rigor. O Sr. Chaves é considerado um dos charqueadores mais humanos, no entanto ele e sua mulher só falam a seus escravos com extrema severidade, e estes parecem tremer diante dos seus patrões. Há sempre na sala um negrinho de dez a doze anos, que permanece de pé, pronto a ir chamar os outros escravos, a oferecer um copo de água e a prestar pequenos serviços caseiros. Não conheço criatura mais infeliz do que esta criança. Não se assenta, nunca sorri, jamais se diverte, passa a vida tristemente apoiado à parede e é, freqüentemente, martirizado pelos filhos do patrão. Quando anoitece, o sono o domina, e quando não há ninguém na sala, põe-se de joelhos para poder dormir; não é esta casa a única onde há este desumano hábito de se ter sempre um negrinho perto de si para dele utilizar-se, quando necessário. (SAINT-HILAIRE, 2002, p. 119-120) [SIC]

Segundo o viajante europeu a violência que os charqueadores impingiam contra

os trabalhadores escravizados acabava invadindo todos os seus meios de vida, tornando-a num hábito:

Os brasileiros são, em geral, prestativos, mas o hábito de castigar os escravos lhes entorpece a sensibilidade. Nesta capitania acresce, ainda, outra modalidade cruel: a facilidade com que os habitantes podem renovar seus cavalos os impede de se afeiçoarem a estes, podendo impunemente tratá-los sem piedade alguma; vivem, por assim dizer, em matadouros; o sangue dos animais corre incessantemente em torno deles e, desde a infância, se acostumam ao espetáculo da morte e dos sofrimentos. Não é, pois, de estranhar se eles forem, ainda, mais insensíveis que o resto de seus compatriotas. Fala-se aqui das desgraças alheias com o mais inalterável sangue-frio. Conta-se que um navio naufragou e a tripulação pereceu afogada, como se relatassem fatos os mais desinteressantes. (SAINT-HILAIRE, 2002, p. 96) [SIC]

Além de morte, sangue e sofrimento, as charqueadas deixaram outros duas consequências nada desejáveis na sua herança aos moradores do entorno do canal São Gonçalo e do Arroio Pelotas, assim como demais estruturas ambientais regionais. A primeira foi a perda da mata ciliar¹⁹ e a salinização do solo, que enfraquecido foi presa fácil para a erosão e desbarrancamento, provocando o assoreamento dos leitos dos cursos d'água.

A segunda foi a concentração de terras e de renda, abrindo campo para as crises sociais que se seguiram, tendo em vista que a economia ficou concentrada numa pequena quantidade de produtos voltados à exportação, e o modelo agrário hegemônico impediu a emergência de um mercado consumidor que, assim como ocorreu na serra gaúcha, fosse capaz de absorver parte da produção local.

A indústria do charque conseguiu sustentar o seu poder apenas em condições especiais onde existia um mercado consumidor garantido e privilégios econômicos para um grupo abastado. Sob o domínio de uma pequena casta econômica, foi incapaz de sobreviver ao surgimento de um *mercado capitalista competitivo* e à democracia política.

Contudo, o passivo deixado por este sistema de produção pode ser observado nas consequências sociais existentes em todo o território de Pelotas e seu entorno, região que teve a sua capacidade de enfrentar uma economia mais dinâmica amplamente prejudicada.

O impacto sofrido pelas alterações na economia não mudou a vocação do parque industrial pelotense, ainda voltado para o eixo agroindustrial, em especial para o beneficiamento de arroz e para a indústria conserveira. Em menor escala, o município possui um pequeno parque industrial têxtil, químico e metal-mecânico, além de indústrias de curtimento de couro e matadouros. Ainda na esfera industrial, a cidade também recebe o impacto da atividade de pequenas indústrias de alimentação, principalmente padarias, fábricas de bolachas e doces, embora nesta última atividade predomine a produção artesanal (MIRANDA, 2003, p. 15 e 16).

¹⁹ Vegetação do entorno dos cursos d'água.

Junto com significativos passivos ambientais, os movimentos em prol de uma política ambiental mais efetiva na cidade de Pelotas são relativamente antigos e evoluíram junto com a sua cidade vizinha Rio Grande, tanto que existem organizações não governamentais ambientais no município com mais de 20 anos de existência, como o Centro de Estudos sobre Toxicologia do Rio Grande do Sul – CET/RS, o Grupo Especial de Estudo e Proteção do Ambiente Aquático – GEEPAA, e o Centro de Estudos Ambientais – CEA.

Antes do início do processo de construção da Agenda 21 Local, devem ser destacados em Pelotas os movimentos que tiveram por objetivo a implementação do Conselho Municipal de Proteção Ambiental – COMPAM, para a implantação da Área de Proteção Ambiental da Lagoa Pequena e, posteriormente, com grande mobilização e dimensões regionais, o movimento que objetivava a criação da Área de Proteção Ambiental das Lagoas (APA das Lagoas).

Destes movimentos, apenas o que tinha por objeto estruturar o funcionamento do COMPAM alcançou resultados efetivos, contudo, a mobilização social criada em Pelotas deu suporte a futuras ações da política ambiental local. Este conselho, por sinal, tornou-se um grande e privilegiado espaço de agregação organizativa das instituições que compõem o movimento ecológico e de suas pautas.

A Agenda 21 Local de Pelotas teve o seu termo inicial em 2001, dentro do Conselho Municipal de Proteção Ambiental, mediante proposição da Secretaria de Qualidade Ambiental – SQA, criada no referido ano. Através da Resolução 001, de 26 de julho de 2001, o COMPAM instituiu a *Comissão Especial para a Elaboração da Agenda 21 Local*.

De acordo com o art. 1º da citada Resolução, foram definidas como atribuições da Comissão Especial:

- I – elaborar diretrizes para a Agenda 21 Local Comunitária, a serem debatidas entre os órgãos da Administração Municipal;
- II - elaborar diretrizes para a Agenda 21 Local Comunitária, a serem debatidas entre as representações da sociedade civil organizada.

Ainda segundo o instrumento normativo, foi fixado como tempo de trabalho da Comissão Especial o prazo de 6 meses, a contar da data do dia 06 de agosto de 2001, com a possibilidade de prorrogação por igual período.

A Comissão foi composta pela Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental (coordenadora), Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (representante dos órgãos

governamentais e relatora), Universidade Católica de Pelotas (representante das universidades), Centro das Indústrias de Pelotas (representante do setor empresarial), Fundação Tupahue (representantes das organizações não governamentais), e União Pelotense das Associações Comunitárias e Amigos de Bairro – UPACAB, sendo que depois de 15 reuniões entregou o Relatório dos Trabalhos em 18 de fevereiro de 2002.

O Relatório apontou a estratégia para a implementação da Agenda de Pelotas prevendo a adoção da metodologia da Agenda 21 Brasileira, e das suas cinco dimensões temáticas: geoambiental; social; econômica; político-institucional; e acesso à informação. No mesmo documento, a Agenda 21 Local de Pelotas, foi definida como

o conjunto de diretrizes que assegura o desenvolvimento sustentável, contemplando ações na esfera econômica, na inclusão social e na proteção do ambiente próprio ou compartilhado com seus vizinhos imediatos ou remotos. É também um instrumento educativo que garante o debate socioambiental de todas as questões atinentes ao planejamento da cidade, atendendo às necessidades das gerações atuais sem comprometer o futuro (COMPAM *apud* SILVA, 2004, p. 35).

As dimensões temáticas da Agenda 21 de Pelotas são divididas em diversos subitens, que por sua vez congregam um conjunto de propostas de ações. Dentro destes subitens encontramos:

- a) *Geo-ambiental*: uso-sustentável, conservação e proteção dos recursos naturais; ordenamento territorial; manejo adequado dos resíduos, efluentes, das substâncias tóxicas e radioativas; e manejo sustentável da biotecnologia;
- b) *Social*: medidas de redução das desigualdades e combate à pobreza; promoção e proteção das condições de saúde humana e seguridade social; promoção da educação e cultura para a sustentabilidade; promoção da proteção dos grupos estratégicos da comunidade;
- c) *Econômica*: transformação produtiva e mudanças nos padrões de consumo; mudança nos padrões de consumo; inserção econômica competitiva; geração de emprego e renda, reforma agrária e urbana; dinâmica demográfica e sustentabilidade;
- d) *Político-institucional*: integração entre desenvolvimento e meio ambiente na tomada de decisões; descentralização para o desenvolvimento sustentável; democratização das decisões e fortalecimento do papel dos parceiros do desenvolvimento sustentável; cooperação, coordenação e fortalecimento da ação institucional; instrumentos de regulação; e
- e) *Informação e conhecimento*: desenvolvimento tecnológico e cooperação, difusão

e transferência de tecnologia; geração, absorção, adaptação e inovação do conhecimento; informação para a tomada de decisão; promoção da capacitação e conscientização para a sustentabilidade.

O relatório aprovado pela Comissão Especial tinha por objetivo organizar a Agenda 21 Local. Entretanto, o processo sofreu um longo período de suspensão por ausência de recursos financeiros dentro do órgão gestor da administração municipal, a Secretaria de Qualidade Ambiental (RAMB 2003, 2004).

Uma das formas utilizadas para dar andamento aos trabalhos foi a captação externa de recursos financeiros. Na primeira tentativa a prefeitura não logrou êxito no Edital 013/2001, do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA.

Depois de um longo período de paralisia, após a aprovação do Relatório da Comissão pelo COMPAM, o Conselho retomou o debate em outubro de 2002, decidindo pela opção de trabalhar com a estrutura existente dentro da própria secretaria que, embora precária, permitiria a continuidade dos trabalhos (SILVA, 2004). Além do mais, a comissão dispunha dos dados obtidos no Congresso da Cidade, voltado à elaboração do Plano Diretor, que havia ocorrido no mês de agosto do mesmo ano.

No Congresso da Cidade foram definidas as diretrizes para evolução urbana e ocupação territorial do Município, assim como estruturação do sistema local de planejamento (SEURB, 2002), elementos que serviram de orientação para a futura organização do Plano de Desenvolvimento da Agenda 21 Local.

Neste ponto, algumas características da Agenda 21 de Pelotas devem ser ressaltadas. A primeira consiste no fato do processo ter sido conduzido, em todo o momento, dentro da estrutura do Conselho Municipal de Proteção Ambiental, que dirigiu a construção da Agenda 21. A Comissão e, posteriormente, o Fórum da Agenda 21, eram parte do COMPAM, motivo pelo qual esta teve que obedecer ao regimento e o ritmo deste órgão. Muitas vezes, outros temas mais tradicionais, que faziam parte do cotidiano dos conselheiros, como a gestão da arborização urbana, foram priorizados em relação ao planejamento de longo prazo previsto pela Agenda.

A segunda foi o fato de os processos de construção da Agenda 21 Local, coordenados pela Secretaria de Qualidade Ambiental, e de elaboração do Plano Diretor de Pelotas, conduzido pela Secretaria de Planejamento Urbano, ocorrerem paralelamente, mas independentes entre si.

Neste caso, embora o relatório de ambos apontasse para a integração dos resultados e das deliberações, esta ação não foi realizada de forma efetiva. Aliás, a partir

da experiência participante na gestão dos dois processos foi possível observar uma competição entre ambos na definição de prioridades, como também uma tentativa de mútua subordinação.

No processo de elaboração da Agenda 21 Local de Pelotas, a hegemonia política era exercida pelo movimento ambientalista, tanto organizado em ONGs, como na academia e no governo, que se reunia em torno do COMPAM. Já a elaboração do Plano Diretor recebeu influência do setor universitário, do mercado da construção civil, incluindo as associações de profissionais e dos funcionários que compunham a estrutura histórica de planejamento urbano, especialmente vinculados à antiga Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SMUMA), todos organizados em torno do Conselho Municipal do Plano Diretor – CONPLAD.

A organização em duas diferentes estruturas de gestão não significou homogeneidade política dos grupos, posto que mesmo atores de um mesmo setor manifestaram diferentes posições ideológicas.

Apesar da falta de integração da política de Planejamento Urbano de Pelotas e a Agenda 21 Local, a última recebeu tratamento específico na Lei Municipal nº 5.502, de 11 de setembro de 2008, que instituiu o Plano Diretor de Pelotas, no Título IV:

TÍTULO IV – AGENDA 21

Art. 38 - Agenda 21 Local de Pelotas é o conjunto de diretrizes que asseguram o desenvolvimento sustentável, contemplando ações na esfera econômica, na inclusão social e na proteção do ambiente próprio ou compartilhado com seus vizinhos imediatos ou remotos. É também um instrumento educativo que garante o debate socioambiental de todas as questões atinentes ao planejamento da cidade, atendendo às necessidades das gerações atuais sem comprometer o futuro.

§1º . O processo da Agenda 21 Local deverá ser conduzido pelo Fórum da Agenda 21, com participação de todos os setores da sociedade, tais como sociedade civil, setor empresarial e poder público.

§2º . **VETADO.**

§3º . A Agenda 21 de Pelotas deverá se organizar de forma descentralizada no território municipal e de forma integrada com outros processos participativos.

No mesmo diploma legal a Agenda 21 Local *não é citada como instrumento de planejamento*, nem no âmbito da política ambiental (art. 19), embora o art. 27, que aborda a participação ampliada na gestão democrática das cidades, fale na valorização dos seus Núcleos de Educação Ambiental – NEAS, estrutura que compunha a fase de monitoramento da metodologia da Agenda 21 de Pelotas.

Em síntese, no âmbito do instrumento normativo de planejamento urbano municipal (Plano Diretor), a Agenda é citada apenas como mecanismo de educação ambiental, voltada à garantia do ideal de desenvolvimento sustentável, mas com papel bastante reduzido frente ao potencial proposto no documento aprovado na Conferência

Rio 92.

Esta separação entre os dois instrumentos, como dito anteriormente, pode ser encontrada na forma como se desenvolveram os dois processos. Até 2001, quando foi criada a Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental, as políticas de planejamento e proteção ambiental estavam concentradas dentro de um único órgão, a Secretária Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, a SMUMA. Em 2001, no primeiro ano de gestão da coligação Frente Popular, formada pelo Partido dos Trabalhadores e o Partido Socialista Brasileiro, ocorreu a separação da política ambiental e de planejamento em duas Secretarias diversas.

A Secretaria de Qualidade Ambiental – SQA, recebeu uma estrutura bem menor, basicamente composta pelo antigo departamento de meio ambiente da SMUMA, que concentrava o licenciamento ambiental e algumas ações de educação ambiental, e mais a estrutura do camping e do horto municipal. Já a Secretaria de Planejamento Urbano – SEURB, manteve praticamente todo o quadro funcional da SMUMA, incorporando o Departamento de Planejamento que ficava lotado na Secretaria de Governo.

Tal separação, inicialmente, tinha por objetivo dar maior status às políticas ambientais no município, situação esta que somente alcançou melhores resultados à partir de 2003 com o melhor aparelhamento da SQA.

Sendo assim, os dois órgãos voltados ao planejamento da gestão territorial municipal acabaram organizando-se em estruturas separadas com grande inferioridade política e funcional para o órgão responsável pela política ambiental.

Em face dessa situação, num primeiro momento, as ações voltadas ao planejamento urbano andaram mais rapidamente que a Agenda 21, ao ponto da SEURB fazer, no ano de 2001, parceria com a Fundação Centro de Estudos e Projetos do Ambiente – CEPA, da Argentina, com o objetivo de formular bases para elaboração do novo Plano Diretor.

O trabalho da CEPA foi sintetizado pela equipe de planejamento e levado ao Congresso da Cidade, em agosto de 2002, onde foram aprovadas as Idéias Força (SEURB, 2002), que resultaram em diretrizes de planejamento municipal que compuseram o Plano Diretor aprovado sete anos depois.

Embora centrado no diagnóstico de conflitos e potencialidades da cidade, e na elaboração de um novo Modelo Territorial Urbano, o trabalho da Fundação CEPA apontou

para a necessidade de compatibilizar as diretrizes da Agenda 21 com o Plano Diretor. Fato que, como dito anteriormente, não chegou a ocorrer.

Apesar da velocidade alcançada, no debate do Plano Diretor de Pelotas, após o Congresso da Cidade, os andamentos dos trabalhos relativos ao tema do planejamento urbano ficaram estagnados até o final do ano de 2004. Já o processo da Agenda 21 foi retomada, no ano de 2002, dentro do Conselho de Proteção Ambiental de Pelotas – CONPAM.

Entre outubro de 2002 e o início de 2003 foram delineadas as diretrizes da Agenda 21 de Pelotas para a realização da consulta à população através da organização de um questionário guia que seria aplicado nas audiências públicas com as comunidades de bairros e distritos da cidade (RAMB 2003, 2004; SILVA 2004). Neste caminho, em 02 de janeiro de 2003 foi aprovada pelo COMPAM a Resolução 004/2003, que reestruturou a Comissão Especial da Agenda 21, com efeitos retroagindo até 30 de janeiro de 2002.

A nova composição da comissão era formada pelas seguintes instituições, incluindo os suplentes da antiga estrutura: Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental – SQA (coordenadora); Universidade Católica de Pelotas – UCPel; Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Sul – CEFET/RS; Centro de Estudos Ambientais – CEA (relatora); Centro das Indústrias de Pelotas – CIPEL; Cooperativa de Reciclagem de Lixo – CORRECICLO; Fundação TUPAHUE; Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – SEURB; Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias – EMBRAPA; e União Pelotense das Associações Comunitárias e Amigos de Bairro – UPACAB.

Esta composição foi alterada posteriormente pela Resolução 015, de 23 de setembro de 2003, objetivando ampliar a representatividade do processo. Segundo o referido instrumento, a Comissão Especial passou a ser composta por 21 membros, conforme o que segue: Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental – SQA (coordenadora); Universidade Católica de Pelotas – UCPel; Universidade Federal de Pelotas – UFPel; Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Sul – CEFET/RS; Centro das Indústrias de Pelotas – CIPEL; Cooperativa de Reciclagem de Lixo – CORECICLO; Fundação TUPAHUE; Centro de Estudos Ambientais – CEA (relatora); Câmara Municipal de Pelotas; Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – SEURB; Secretaria Municipal de Educação – SME; Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias – EMBRAPA; Associação EcoAção (relatora); Associação Radio Comunidade FM – Radiocom; Associação Zoobotânica de Pelotas – AZP; Centro de

Estudos sobre Toxicologia do Rio Grande do Sul – CET/RS; Cooperativa Teia Ecológica; Grupo Integrado de Turismo Ecológico – GITE; Unidade de Formação e Capacitação Humana e Profissional – AMIZ; União Pelotense das Associações Comunitárias e Amigos de Bairro – UPACAB; e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Cooperativas da Alimentação – STICAP.

Os efeitos da Resolução 001/2001, que instituiu a Comissão Especial para a Elaboração da Agenda 21 Local, e da Resolução 004/2003, foram prorrogados até 31 de dezembro de 2005, pela Resolução 015/2003 do COMPAM, objetivando garantir a continuidade da Agenda 21 de Pelotas.

Conforme trabalho organizado por Silva (2004), entre os objetivos apontados pelo Conselho para a prorrogação das atividades da Comissão Especial até o final de 2005 destacam-se:

- a) consolidar um debate permanente em torno da Agenda 21 em Pelotas, a partir do Conselho Municipal de Proteção Ambiental, envolvendo todos os segmentos, e tornando o próprio debate sobre a Agenda 21 um instrumento educativo;
- b) influenciar as políticas de planejamento urbano, sempre levando em conta as deliberações da Agenda 21;
- c) criar núcleos de educação ambiental (NEAS) nos bairros e distritos da zona rural, como forma de sustentação das decisões da Agenda 21, promovendo a formação de agentes ambientais, e construindo uma grande rede de educadores ambientais, que por sua vez irão formar novos agentes, sempre ampliando o número de pessoas envolvidas diretamente com a educação ambiental;
- d) relacionar os eventos ambientais da cidade com a Agenda 21 local, a fim de enaltecer o caráter de processo do tema Agenda 21.

A segunda fase da Agenda 21 Local da cidade de Pelotas teve início ainda em 2003, com a realização das Audiências Públicas com os moradores dos bairros e distritos da zona rural. Estas audiências buscaram “*envolver todos os segmentos da sociedade no debate de construção da Agenda 21 Local e através do questionário-guia levantar quais são as prioridades da comunidade na construção de uma cidade sustentável*” (SILVA, 2004, p. 15).

Durante o período da Consulta, que ocorreu entre os meses de maio e dezembro de 2003, foram realizadas 57 audiências públicas, com a participação de 2.436 pessoas. O encerramento desta etapa se deu com a realização da 2ª Conferência Municipal de

Qualidade Ambiental do Município de Pelotas.

Foi na Conferência, realizada entre os dias 2 e 3 de abril de 2004, que contou com mais de 600 participantes (RAMB 2003, 2004, p. 100)²⁰, onde se definiram as ações lançadas no documento do Plano de Desenvolvimento da Agenda 21 de Pelotas.

Na consulta realizada junto à Comunidade, foi adotado um questionário com questões fechadas, abordando os temas definidos pela Comissão Especial do COMPAM, e questões abertas, nas quais a população manifestava o seu entendimento sobre as principais necessidades para o desenvolvimento da cidade.

A consulta foi realizada em 10 regiões de planejamento: 2º Distrito; 5º Distrito; 9º Distrito; Areal; Barragem/Industrial; Centro; Fragata; Laranjal; Porto Várzea; e Três Vendas (SILVA, 2004, p. 19).

No questionário fechado foram eleitas como principais ações, por ordem, as seguintes prioridades (SILVA, 2004, p. 20):

- 1ª Proteger e conservar os rios, lagoas e riachos para aumentar a disponibilidade de água potável;
- 2ª Implementar medidas de redução das desigualdades sociais e de combate à miséria;
- 3ª Estimular a criação de associações e cooperativas para geração de trabalho e renda;
- 4ª Integrar, democratizar e regulamentar políticas e leis direcionadas ao desenvolvimento sustentável.
- 5ª Realizar levantamento do espaço ambiental de Pelotas (consumo de energia, geração de lixo...).

A ação escolhida como principal recebeu a primeira posição em cinco regiões de pesquisa, sendo duas na zona rural e três na zona urbana, incluindo a área central da cidade.

Em três áreas, sendo duas urbanas e uma rural, a ação que ocupou a primeira posição foi a segunda colocada na ordem de prioridades acima.

Já em duas áreas de pesquisa surgiram como prioritárias questões não apresentadas na listagem acima. Na praia do Laranjal, a primeira prioridade foi “*investir na expansão e tratamento da rede de esgotos*”. Já na região do Porto/Várzea, apareceu em primeiro lugar o tema “*desenvolver ações para evitar enchentes e cheias na zona*

²⁰ Não há uma confirmação exata de participantes. Em Silva (2004, p. 23), afirma-se que a Conferência contou com 700 participantes, número superior ao do Congresso da Cidade, que abordou o Plano Diretor Municipal, que não superou 400 pessoas.

urbana, evitando ocupação de áreas alagadiças (banhados)” (SILVA, 2004, p.22).

Este aspecto, destacado no parágrafo anterior, aponta para um problema de natureza metodológica originado na forma como o Conselho aprovou a formatação do questionário. Como a ordenação dos questionários (ANEXO I) obrigava a escolha entre ações de temas diferentes, através do lançamento das ações que ficaram em primeiro lugar em cada um dos temas, duas questões de um mesmo tema não poderiam assumir posição superior na ordem de prioridades. Desta forma, quando da tabulação dos dados, a estruturação metodológica implicou no não lançamento, entre as cinco prioridades, de ações cadastradas no mesmo tema, mesmo que a população tivesse entendimento diverso.

Apesar deste problema metodológico, quando realizado o cruzamento entre as prioridades obtidas nas questões fechadas, com as respostas obtidas na parte aberta do questionário, é possível constatar certa compatibilidade entre os resultados. O tema *saneamento*, que está vinculado à preservação dos recursos hídricos, foi citado 300 vezes no questionário aberto, e o tema *geração de emprego*, que está vinculado ao combate das desigualdades sociais, recebeu 142 citações. Já a terceira colocada, *área verde*, com 113 citações, não possui nenhum item previsto entre as questões fechadas do questionário.

Quanto aos temas, no Geo-ambiental a primeira colocada foi a proposta mais votada no questionário geral *“proteger e conservar os rios, lagoas e riachos para aumentar a disponibilidade de água potável”*. Na área Social ficou em primeiro lugar a segunda colocada no geral, *“implementar medidas de redução das desigualdades sociais e de combate à miséria”*. Na temática econômica, o primeiro colocado foi *“estimular a criação de associações e cooperativas para geração de trabalho e renda”*. No tema político-institucional, o primeiro colocado foi *“integrar, democratizar e regulamentar políticas e leis direcionadas ao desenvolvimento sustentável”*. E no tema acesso à informação, o primeiro colocado foi *“realizar levantamento do espaço ambiental de Pelotas (consumo de energia, geração de lixo...)”*, quinta colocada no geral.

Outro fato importante ocorrido durante a segunda fase do processo pelotense foi a obtenção de financiamento junto ao Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, com a aprovação do projeto “Construindo a Agenda 21 de Pelotas”, no primeiro edital de chamamento público do referido fundo voltado exclusivamente ao tema da Agenda 21.

Além do projeto apresentado por Pelotas, apenas a cidade de Santana de Livramento, no estado do Rio Grande do Sul, obteve financiamento do Fundo em 2003

para a implementação de Agendas 21 Locais.

O projeto aprovado pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente, apesar de auxiliar a realização das etapas vinculadas à segunda fase do projeto, especialmente o Primeiro Seminário de Educação Ambiental de Pelotas, e a Segunda Conferência de Qualidade Ambiental, teve como matriz prioritária o apoio à terceira fase do projeto, que envolvia a implantação dos Núcleos de Educação Ambiental – NEAS. O valor total do projeto aprovado foi de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), incluindo uma contrapartida de 50% dos valores apresentada pela Prefeitura.

Tais núcleos foram propostos como um espaço para o debate e construção de soluções coletivas aos problemas ambientais enfrentados pelas diversas comunidades da cidade.

Os Núcleos de Educação Ambiental tem como proposta trabalhar os problemas socioambientais locais, bem como formar lideranças nas comunidades através de um processo permanente de formação e informação, possibilitando que estes envolvam habilidades e atitudes voltadas à preservação ambiental (SILVA, 2006, p. 76).

Inicialmente, no Relatório Municipal da Qualidade Ambiental – RAMB, de 2000/2001, eram previsto vinte NEAS. Todavia, no projeto aprovado pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente foram apresentados apenas seis que foram efetivamente implementados pela Prefeitura.

Cada NEA foi instalado em uma escola municipal, tendo como coordenadora uma Organização Não-Governamental, além de trinta agentes ambientais, sendo dez coordenadores e vinte multiplicadores. Estes agentes multiplicadores deveriam receber formação para atuar na comunidade onde está instalado o núcleo, bem como em ações conjuntas com os demais NEA's, compondo uma rede municipal de educação ambiental e o Fórum 21 de Pelotas (SILVA, 2004, p. 17). Ao todo o projeto previa a formação de cento e oitenta agentes ambientais.

A partir desta metodologia foram compostos seis núcleos de educação ambiental, sendo cinco na zona urbana da cidade e um na zona rural. Tais núcleos tiveram as seguintes instituições responsáveis (RAMB 2003, 2004, p. 100):

- a) Centro/Porto/Várzea – Associação Civil Rádio Comunidade FM – Radiocom;
- b) Zona Rural (Colônia) – Cooperativa TEIA Ecológica/Associação Eco-ação;
- c) Laranjal/Balneário dos Prazeres/Z3 – Centro de Estudos Ambientais – CEA;
- d) Três Vendas – Associação Ecoação;
- e) Fragata – Associação dos Ativistas do Centro de Estudos de Toxicologia do Rio

Grande do Sul;

f) Areal – Unidade de Formação e Capacitação Humana e Profissional – AMIZ.

Alguns dos NEAs chegaram a ser totalmente implantados, mas nenhum dos seis conseguiu atingir, na totalidade, os seus objetivos. A grande maioria teve as suas atividades reduzidas à sensibilização da comunidade para os assuntos ligados à temática da Agenda 21. O Núcleo de Educação Ambiental da Colônia²¹, por exemplo, apresentou maiores avanços, contando principalmente com a presença de uma grande tradição de organização coletiva e de mútua colaboração na comunidade (SILVA, 2006).

Em geral, os núcleos encontraram limites na ausência de condições financeiras para executar as ações propostas pela comunidade (SILVA, 2006), situação esta agravada com a perda de legitimidade da Agenda 21 após a mudança de governo em 2005, na medida em que o novo governo municipal suspendeu o repasse de recursos às ONGs parceiras, alegando irregularidades neste procedimento.

Posteriormente, a própria Prefeitura foi objeto de auditoria pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, sob a suspeita de aplicação inadequada dos recursos do Fundo pelo novo governo municipal, resultando na suspensão dos repasses federais. Segundo o FNMA, no projeto original a Prefeitura deveria ter instalado 6 computadores nas escolas-sede dos Núcleos, o que não foi comprovado quando da prestação de contas, resultando na investigação.

No que se refere ao papel do controle social, os núcleos não conseguiram dar suporte à continuidade da Agenda 21 Local, posto que ficaram ainda mais fragilizados quando o FNMA encontrou problemas na gestão do projeto pela Prefeitura, suspendendo a aplicação de recursos. Aliás, a suspensão dos repasses de recursos em virtude da investigação do Fundo Nacional do Meio Ambiente coincidiu com a paralisação das próprias atividades da Agenda 21 Local de Pelotas, entre os anos de 2006 e 2007.

Após a realização da 2ª Conferência de Qualidade Ambiental, em 2004, o COMPAM reestruturou o Fórum 21, que passou a ser composto por dez instituições-membro do conselho, sendo cinco governamentais e cinco não governamentais, além da participação de representantes do NEA's. Mas o referido Fórum teve duração efêmera, com o rápido esvaziamento dos Núcleos de Educação Ambiental.

Sem recursos para a realização das atividades propostas pela comunidade, com

²¹ Nomenclatura localmente utilizada para a classificação das comunidades rurais.

o progressivo enfraquecimento das organizações não-governamentais que assumiram os NEAs, e sem o apoio da Prefeitura municipal, além da investigação administrativa que passou a ser submetida pelo FNMA e Prefeitura, a Agenda 21 de Pelotas foi esvaziada e não alcançou os resultados pretendidos.

Este esvaziamento pode ser observado nos indicadores de execução do Plano de Desenvolvimento Local aprovado na 2ª Conferência de Qualidade Ambiental. Das noventa e cinco ações previstas, conforme informações destacadas no Anexo II²², sessenta não foram executadas em nenhuma das suas etapas, e apenas uma executada na sua totalidade, *a exigência de plano de gerenciamento de resíduos sólidos no licenciamento ambiental*, que por sinal já vinha sendo cobrada pela equipe técnica da prefeitura ainda no governo anterior.

Além das ações citadas no parágrafo anterior, treze, basicamente ligadas à obras de saneamento do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, ou a Gestão de Recursos Hídricos pelo Comitê de Bacias Hidrográficas, estão em andamento ou parcialmente executadas, e outras treze ou estão suspensas, ou retrocederam após a aprovação da Agenda 21 Local.

Entre as ações que retrocederam com a mudança de governo ou foram suspensas, como a coleta seletiva de resíduos sólidos e a implantação dos próprios Núcleos de Educação Ambiental, estruturas essenciais na metodologia da Agenda 21 pelotense. Por fim, oito ações, embora ainda não executadas pelo governo municipal ou qualquer instância de poder, foram incluídas entre as metas do Plano Diretor aprovado em 2008.

3. A Agenda 21 de São José do Norte – “A Cidade onde as Águas se Encontram”

A cidade de São José do Norte está localizada na bacia hidrográfica do litoral médio do Rio Grande do Sul, na península de Mostardas, tendo sido elevada à condição de cidade a partir de 25 de outubro de 1831, por meio de Decreto Regencial sem número, abrangendo dentro do seu território, na época, também as atuais cidades de Tavares e Mostardas.

Atualmente, o Município está dividido em três distritos: São José do Norte (1º distrito), Estreito (2º distrito) e Bojurú (3º distrito), ao longo dos 1.117 km² de território. A

²² O relatório completo sobre a execução das ações previstas no Plano de Desenvolvimento encontra-se no anexo II do presente documento.

sua localização geográfica, na foz do estuário da Lagoa dos Patos, permite que o Município esteja cercado, por um lado, pela referida lagoa e, por outro, pelo Oceano Atlântico, mantendo apenas uma pequena ponta ligada ao continente na fronteira com o Município de Tavares.

Apesar de ser um dos Municípios mais antigos do Estado, São José do Norte apresenta índices sociais alarmantes, motivo pelo qual possui o quinto pior IDH do Rio Grande do Sul, correspondendo a 0,703. De acordo com o IBGE, em 2003 o índice de pobreza era de 33,93%. Já no censo 2000, foi constatado que a taxa de analfabetismo da cidade chegava a 22,04% da população com mais de 10 anos, e a taxa de mortalidade infantil correspondia a 20,90 habitantes por cada mil nascidos, índice que teve significativa redução em 2007 para 10,20 por mil habitantes (FEE, 2009). Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano 2000 do PNUD, 21,7% da população está abaixo da linha de indigência, e 23,4% entre a linha de indigência e pobreza (PORTAL ODM, 2009).

Num universo de 25.096 hab., 78,14 % da população de São José do Norte está na zona urbana, e 21,86% na rural. Apesar destes indicadores, a urbanização na cidade é um acontecimento relativamente recente, como demonstram os dados do quadro abaixo:

Tabela 12. Evolução da População Urbana e Rural de São José do Norte

ANO	URBANA	RURAL	TOTAL
1970	4.698	14.126	18.824
1980	7.784	13.963	21.747
1991	13.510	8.561	22.071
1996	15.399	7.368	22.767
2000	17.294	6.502	23.796
2006	19.611	5.482	25.096

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE (2006).

A Tabela acima demonstra que somente entre o final da década de oitenta e início da década de noventa do século XX a população do Município migrou da zona rural para a urbana. Esta migração não se caracterizou apenas por uma mudança do rural para o urbano, mas, ao longo dos anos, promoveu uma concentração da população no primeiro distrito, que apresenta melhores condições de acesso à cidade de Rio Grande, que está do outro lado do canal de navegação do estuário lagunar.

Entre 1996 e 2000, a população do 3º Distrito teve uma taxa de crescimento

negativo de -6,2%, o 2º Distrito de -3,5%, enquanto a população do 1º Distrito teve uma taxa de crescimento populacional de 5,53%, superior ao 4,5% correspondentes ao crescimento populacional municipal no período (Tabela 13).

Tabela 13. Migração da População de São José do Norte entre Distritos

DADOS	1996	2000	Percentual	Taxa Crescimento
São José do Norte(1º Distrito)	17.929 hab.	19.189 hab.	80,65%	+ 5,53%
Estreito (2º Distrito)	2.458 hab.	2.371 hab.	9,96%	- 3,5%
Bojurú (3º Distrito)	2.380 hab.	2.232 hab.	9,39%	- 6,2%
Total do Município	22.767 hab.	23.792 hab.	100,00%	+ 4,5%

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE (Censo 2000).

Dentro do mesmo espaço temporal, a população rural do 1º Distrito teve uma queda de -36,90%, enquanto a população de um bairro, o Tamandaré, cresceu 203,6% entre 1996 e 2000, e a do Bairro Guarida 96,33%. Um aspecto importante a ser observado é que este crescimento urbano ocorreu basicamente em loteamentos irregulares, sem condições mínimas de saneamento, iluminação, dentre outros elementos de infra-estrutura básica, em áreas de risco como campos de dunas e margens de cursos d'água, promovendo uma grave crise social e significativos impactos ambientais negativos.

Tabela 14. Evolução da População do Primeiro Distrito de São José do Norte

Bairros	1996	2000	Taxa Crescimento
Brasília	663 hab.	606 hab.	- 8,60%
Centro	3.539 hab.	3.367 hab.	- 4,86%
Comendador Carlos Santos	1.059 hab.	1.198 hab.	+ 13,13%
Gaspar Silveira Martins	1.512 hab.	1.502 hab.	+ 0,66%
Guarida	708 hab.	1.390 hab.	+ 96,33%
Humberto Ferrari	6 hab.	63 hab.	+ 950,00%
Imperial Marinheiro Marcílio Dias	506 hab.	525 hab.	+ 3,75%
João Landell	1.617 hab.	1.867 hab.	+ 15,46%
João Magalhães	896 hab.	991 hab.	+ 10,60%
Praia do Mar Grosso	303 hab.	276 hab.	- 8,90%
Tamandaré	778 hab.	2.362 hab.	+ 203,60%
Veneza	1.862 hab.	2.205 hab.	+18,42%
Zona Rural	4.480 hab.	2.827 hab.	- 36,90%
Total	17.929 hab.	19.189 hab.	+ 5,53%

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE (Censo 2000).

O desenho migratório de São José do Norte serve como ponto de partida para relatar os problemas enfrentados pelo Município. Assentado, principalmente, sobre restingas e campos de dunas, a cidade litorânea apresenta graves problemas ambientais, além de grandes dificuldades de comunicação com os demais municípios da região, mesmo sendo servido, neste caso, por um sistema de transporte coletivo através de barcas e lanchas que promovem a integração com a cidade de Rio Grande.

Existem dois acessos a São José do Norte: o primeiro consiste na travessia da Lagoa através da *barca* de transporte de veículos ou das *lanchas* de passageiros, tendo como ponto de partida a cidade de Rio Grande; o segundo caminho consiste na “*estrada do inferno*”, trecho da BR 101 que atravessa a Península de Mostardas e apresenta péssimas condições de trafegabilidade. Com relação ao transporte hidroviário, a barca de veículos apresenta uma disponibilidade de apenas quatro horários, enquanto a lancha de passageiros oferece transporte a cada trinta minutos nos horários de pico, e a cada uma hora no período noturno.

A economia local é altamente dependente de apenas três cadeias produtivas que dominam praticamente todo o PIB Municipal e impulsionam os outros setores econômicos, as monoculturas da cebola e do *pinus*²³ na produção rural, que são comercializadas com baixo valor agregado, e a atividade pesqueira. Segundo o IBGE, 23,23% da população economicamente ativa está concentrada no setor primário (agricultura, pesca, silvicultura, e exploração florestal), 9,8% na indústria de transformação, basicamente madeireira, e 31,90% no comércio.

Apesar do grande fluxo migratório e ocupação urbana, com conseqüente aumento da cidade, apenas 1,34% da população exerce atividades na construção civil, o que demonstra que as novas casas são oriundas de ações construtivas familiares e, na maior parte das vezes, improvisadas, resultado em condições precárias de moradia.

A precariedade dos assentamentos pode ser atestada pelos indicadores municipais de saneamento. Em 1991, apenas 51,5% da população tinha acesso a água tratada. Já na época do Censo 2000, este índice atingiu 66,5% da população (PORTAL ODM, 2009), índice inferior a 2/3, portanto muito baixo frente aos demais municípios da região.

Com relação ao tema esgoto, em 1991 49,8% da população tinha acesso à estruturas de esgoto sanitário nas suas mais diversas formas, índice que subiu em 2000

²³ O pinus é uma espécie de pinheiro utilizado comercialmente para a produção de madeira, celulose e resina. De origem aloctono, as principais espécies plantadas no Brasil são: *Pinus elliottii*, *Pinus taeda*, *Pinus caribaea*, *Pinus oocarpa*, *Pinus patula*, dentre outros.

para 62,9% (PORTAL ODM, 2009), sendo que apenas um dos três distritos apresenta rede coletora de esgoto, mas em nenhum destes existe tratamento. Num universo de 6.393 domicílios, existiam na época do Censo 2000, apenas 2.500 economias com acesso à rede coletora de esgoto.

A gravidade do problema do saneamento em São José do Norte aumenta quando se constata que boa parte do abastecimento de água da cidade é oriundo de águas subterrâneas do lençol freático existente sob as dunas.

Atualmente, os dois pontos de captação de água sofrem grande pressão da urbanização acelerada e da infiltração do esgoto sem tratamento por parte da população. Segundo o IBGE (Censo 2.000), 29,9% da população possuem sistema de esgoto no formato de fossa séptica e 36,2% fossa rudimentares. Apenas 19,8% da população de São José do Norte possuem o domicílio ligado ao sistema geral de coleta do esgoto cloacal ou pluvial, já 8% não apresentam banheiro nem sanitário.

A precariedade dos assentamentos urbanos não serviu como fator de desestímulo ao acelerado processo de urbanização no Município. Ao contrário, dois outros fatores induziram o crescimento da população urbana. O *primeiro foi a diminuição de postos de trabalho no segundo e no terceiro distritos*, assim como na zona rural do primeiro distrito. Dos três segmentos econômicos predominantes em São José do Norte, o único que teve um crescimento foi a silvicultura de pinus, que teve aumentada a produtividade nos últimos anos, contudo, produz grandes passivos ambientais e apresenta pouca capacidade de geração de postos de trabalho.

A produção de cebola, base econômica das pequenas propriedades rurais, enfrenta dificuldades de comercialização e redução do preço da safra em face da concorrência com o produto importado da Argentina. Já a pesca é vitimada da diminuição do pescado causada pela degradação ambiental nas zonas de reprodução de peixes, como os banhados e marismas, e pela pesca predatória.

O resultado deste enfraquecimento da economia rural é o fortalecimento do fluxo migratório da população economicamente ativa, notadamente dos jovens, que vão para a zona urbana em busca de trabalho, principalmente no comércio e setor de serviços.

O *segundo fator* que determina a migração para a zona urbana é o *isolamento da população rural*. As dificuldades de comunicação e transporte para as comunidades moradoras da Península de Mostardas já haviam sido constatadas por Saint Hilarie (2002) na viagem realizada ao Rio Grande do Sul no século XIX. De acordo com este autor, naquela época a geografia da região era composta basicamente por terrenos alagadiços e

arenosos, numa pequena e estreita faixa de terra entre a Lagoa dos Patos e o Oceano Atlântico, dificultando a trafegabilidade.

Se é bem verdade que o isolamento deveria ser uma característica comum nas cidades do século XIX, mesmo com a evolução tecnológica dos mecanismos de transporte, a Península de Mostardas continuou sofrendo até os dias atuais com os problemas de comunicação e transporte por meio terrestre.

Atualmente, a única ligação entre a vila de Bojurú, no terceiro distrito, e a sede municipal, é a precária BR 101, o que faz com que muitos moradores desta comunidade procurem apoio, preferencialmente, no Município vizinho de Tavares. A areia fofa e o terreno alagadiço que compõem o leito da estrada tornam difíceis as condições para o trânsito de veículos terrestres, promovendo uma grande quantidade de atolamentos. Estas precárias condições encontradas neste trecho da rodovia federal fizeram com que a mesma fosse apelidada de “*estrada do inferno*”.

As dificuldades de transporte e de comunicação são fatores amplamente destacados pela população no diagnóstico da Agenda 21 e do Plano Diretor de São José do Norte. Na secular vila do Estreito, por exemplo, onde o sinal da telefonia celular e o acesso à internet são praticamente inexistentes, em audiência pública que tivemos a oportunidade de acompanhar, foi destacado por uma das moradoras que existe uma grande dificuldade até para enviar uma carta pelo correio. Como não existe posto de correio na comunidade, os moradores são obrigados a ir de ônibus até o município sede para realizar tal atividade.

Na mesma comunidade, não existe ensino médio, posto de saúde, ambulância, e outros serviços essenciais para a população. Quando alguém necessita de atendimento médico de urgência é necessário chamar ambulância na sede, que fica a cerca de trinta quilômetros de distância.

A construção da Agenda 21 de São José do Norte ocorreu, de forma conjunta, com a elaboração do Plano Diretor local. O marco inicial foi a publicação do Decreto Municipal nº 4.000, de 01 de Fevereiro de 2006, onde foram definidas as regras para a composição do Fórum de Desenvolvimento Sustentável.

De acordo com o art. 2º do referido Decreto, o *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de São José do Norte – PDDIS* deveria ser elaborado em conjunto com o processo de Agenda 21 do Município, respeitando as diretrizes do Estatuto da Cidade, e tendo como princípios norteadores a função social da cidade, a função social da propriedade urbana e rural, o desenvolvimento sustentável, a igualdade

e a justiça social, e a participação popular.

O Fórum de Desenvolvimento Sustentável, segundo disposição da alínea “a”, do parágrafo 2º, do art. 3º, do Decreto 4.000/2006 de São José do Norte, é *“composto por entidades governamentais e não-governamentais, com atribuição de discutir, opinar e decidir sobre as propostas a serem encaminhadas aos Conselhos Municipais e Câmara de Vereadores relativas à Agenda 21 Local e ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Sustentável – PDDIS”*.

Com esta atribuições, os representantes do Fórum foram eleitos em audiência pública, no dia 10 de março de 2006, configurando a seguinte composição: Emater; Fundação Universidade de Rio Grande – FURG; Associação do Bairro Tamandaré; Associação dos Pescadores da Comunidade da Várzea; Associação de Agricultores de Capão do Meio; Associação de Moradores do Bairro Guarida; Associação de Moradores da Comunidade do Barranco; Associação dos Moradores do Bairro Parobé; Associação dos Amigos da Comunidade do Estreito; Instituto Histórico e Geográfico de São José do Norte; Associação de Pais e Amigos de Excepcionais – APAE; Associação dos Portadores de Deficiência de São José do Norte – ANDEF; Associação Teatral Caras de Pau; Associação de Moradores do Bairro Comendador Carlos Santos; Cooperativas de Agricultores Familiares de São José do Norte – COAFAM; Cooperativa de pescadores de São José do Norte – COOPANORTE; Sindicato dos Trabalhadores em Educação de São José do Norte – SINTESJN; Associação Comercial e Industrial de São José do Norte – ASSISNORTE; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São José do Norte; Paróquia São José; Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia; Círculo Operário Nortense; Colônia de Pescadores Z2; Associação de Moradores do Bairro João Landell; e Associação pró-preservação do patrimônio histórico e Cultural de de São José do Norte – APHAC.

Além das instituições citadas acima, o Fórum contou com três representantes do Poder Executivo Municipal (representantes dos Departamentos de Meio Ambiente e do de Agricultura da Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Meio Ambiente, e representante da Secretaria de Coordenação e Planejamento), e um representante indicado pelo Poder Legislativo Municipal. A coordenação do Fórum ficou a cargo do Departamento de Meio Ambiente da Secretaria de Agricultura, Pesca e Meio Ambiente, e a relatoria com a Associação Teatral Caras de Pau e o Círculo Operário Nortense.

Deve ser observado que, apesar do grande volume de participantes da sociedade civil no Fórum de Desenvolvimento Sustentável, diferentemente do ocorrido em Pelotas, o

processo de São José do Norte não foi precedido por grandes movimentos populares em torno de pautas ambientais ou de desenvolvimento sustentável. Apenas o Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental – NEMA, da cidade de Rio Grande, apresenta um histórico de luta política mais efetiva pela proteção do patrimônio ambiental local.

Aconteceu, na verdade, o contrário, o grande movimento político dos últimos anos ocorreu em apoio à tentativa da empresa mineradora Paranapanema de implantar o Projeto Bojurú para a extração titânio, ilmenita, zirconita e rutilo, próximo à comunidade de mesmo nome, e com investimento financeiro em torno de US\$ 350 milhões (DIÁRIO POPULAR, “*Paranapanema se Prepara para Retomar Projeto Bojuru*”, 22/07/2002). O movimento foi comandado por políticos e empresários de São José do Norte e Rio Grande, mas, acabou não logrando êxito em virtude de irregularidades encontradas no licenciamento ambiental pela Procuradoria Geral da República, o que mais tarde motivou a desistência da empresa.

Apesar da inexistência de mobilização política anterior para a construção da Agenda 21 Local ou outras pautas vinculadas à questão ambiental e ao desenvolvimento sustentável, o processo de São José do Norte contou com um elevado índice de participação popular, e com vários espaços de debate público. Além das reuniões do Fórum, o processo teve 15 audiências públicas, e com a presença de mais de 700 pessoas, conforme listas de assinaturas das atas:

- a) três temáticas: Agenda 21, Regularização Fundiária e prévia de apresentação dos resultados dos debates à Câmara dos Vereadores;
- b) três em escolas de segundo grau: uma em Bojurú, uma para os alunos do período da manhã do Instituto São José na cidade sede, e uma com os alunos do período noturno da mesma escola;
- c) nove em bairros e comunidades rurais.

Além das audiências públicas organizadas pelo Fórum de Desenvolvimento Sustentável, um grupo vinculado à Igreja Católica na Comunidade da Barra também realizou uma audiência pública que contou com a participação de 24 pessoas. Os resultados de todo este trabalho foram consolidados no texto base discutido no 1º Congresso da Cidade que definiu as estratégias prioritárias para a elaboração do Plano Diretor e os objetivos da Agenda 21 Municipal.

A metodologia adotada na construção da Agenda 21 de São José do Norte foi inspirada no modelo proposto pelo *passo à passo* do Ministério do Meio Ambiente. Mas, ao todo, somente foram colocadas em funcionamento as fases de mobilização, do

diagnóstico sócio-ambiental e a fase de elaboração do Plano Local de Desenvolvimento. Apesar de aprovadas no relatório final do Congresso da Cidade, e previstas no Plano Diretor, as estruturas de monitoramento não foram implementadas até hoje pela administração municipal.

Alem dos trabalhos realizados em conjunto com a elaboração do Plano Diretor Municipal, foi organizada uma audiência pública específica para divulgar a metodologia e a importância da Agenda 21 Municipal, no dia 05 de junho de 2006, dia mundial do meio ambiente.

O desenho das áreas prioritárias de atuação obedeceu a uma combinação das diretrizes fixadas pela Agenda 21 Brasileira²⁴, com a elaboração do Plano Diretor. Assim ficaram definidas as seguintes áreas para construção da Agenda 21 e o Plano Diretor de São José do Norte: a) eficiência na prestação de serviços públicos e acesso à informação; b) democracia e participação; c) patrimônio ambiental; d) patrimônio cultural; e) integração urbano-rural; e f) inclusão social.

O título da Agenda 21 local resgatou uma das características principais da cultura, da economia e riqueza da paisagem local, que é a convivência permanente com a Lagoa do Patos e com o Oceano Atlântico. Motivada por esta característica, o Fórum de Desenvolvimento Sustentável escolheu como título do processo municipal: “*Agenda 21 de São José do Norte – A Cidade onde as Águas se Encontram*”.

O fato da estrutura ambiental de São José do Norte estar associada ao Oceano Atlântico e à Lagoa dos Patos, faz com que o território municipal seja composto por um conjunto de ecossistemas extremamente frágeis. O espaço territorial do Município é praticamente recoberto por campos de dunas, mata de restinga, banhados e marismas, patrimônio este que é impactado de forma negativa diariamente pelo avanço da monocultura de pinus, e pelo uso intensivo de agrotóxicos na zona rural.

Geomorfologicamente, o Plano Ambiental Municipal define apenas duas unidades básicas de paisagem locais: a planície da Laguna dos Patos e as Dunas Litorâneas (TAGLIANI, 2008, p. 20). Para Tagliani (2008, p. 20), no Plano Ambiental do Município de São José do Norte, a *Planície da Laguna dos Patos* corresponde ao território ocupado pela planície costeira lagunar, recoberta por áreas úmidas (banhados), e matas paludosas²⁵. Já as *Dunas Litorâneas*, de acordo com o mesmo autor, ocupam a região de

²⁴ A Agenda 21 Brasileira definiu como áreas de atuação a geo-ambiental; a cultural; inclusão social; econômica; político-institucional; e o acesso à informação.

²⁵ A mata paludosa é uma espécie de vegetação arbórea baixa, em solos cobertos por água doce em áreas periodicamente alagadas.

restinga da planície lagunar costeira, compondo-se de cordões de dunas, campos arenosos, banhados, marismas e lagoas costeiras, normalmente interligados. As dunas normalmente são recobertas por vegetação herbácea rasteira.

A fragilidade do patrimônio ambiental de São José do Norte faz com que o município apresente diversas áreas potenciais para a implantação de unidades de conservação, como o Banho do Claudino, a Barra Falsa do Bojurú, a Lagoa do Estreito, o Saco do Medanha, dentre outros, todos citados como áreas prioritárias para a preservação da biodiversidade pelo Ministério do Meio Ambiental, Fundação Zôo-Botânica, e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM.

Nestes locais, pode ser constatada a presença de diversas espécies ameaçadas, especialmente peixes, aves e anfíbios, como o sapo-das-dunas (*Bufo arenarum*), a lagartixa-das-dunas (*Liolaemus occipitalis*), e mamíferos como o tuco-tuco (*Ctenomys flamarioni*) e a toninha (*Pontoporia blainvillei*) (GUADAGNIN, 1999; TAGLIANI, 2008).

Em diagnóstico produzido pelo projeto *Pró-Bio* do Governo Federal (GUADAGNIN, 1999, p. 41-42), são apresentadas quatro áreas prioritárias para conservação dentro do território municipal: Saco do Medanha; Lagoa do Bojurú e arredores, incluindo a ponto do Bojurú; dunas lacustres de São José do Norte; Lagoas e os Banhados do Estreito, entre Tavares e São José do Norte.

Atualmente existem duas unidades de conservação implantadas no Município. Uma federal, que abrange também o território de Tavares, que é o Parque Nacional da Lagoa do Peixe, local tradicionalmente ocupado por aves migratórias, como Maçarico-do-peito-vermelho (*Calindris Canuttus*), e outra municipal, em estado extremamente precário, que é o Refúgio da Vida Silvestre do Molhe Leste, habitada principalmente no inverno por Leões-marinhos (*Otaria flavensces*), e lobos-marinhos (*Arcthocephalus australis*) (TAGLIANI, 2008).

Um fator de forte impacto ambiental no município é a influência do porto da cidade de Rio Grande. A expansão do porto tem causado prejuízos tanto na reprodução do pescado, como na erosão dos terrenos localizados na margem da Lagos doa Patos. De acordo com informações da população, na audiência pública realizada no Bairro Comendador Carlos Santos, uma pequena faixa de terra no citado local, reduziu em cerca trinta metros o terreno da faixa costeira apenas nos últimos vinte anos.

Dois são os fatores apontados como origem para o problema citado no parágrafo anterior: o primeiro é o fluxo constante de navios de grande porte que influenciam na ação das ondas; o segundo são os molhes que dão sustentação ao canal de navegação do

porto, construídos no final do século XIX para garantir segurança às embarcações. Na segunda hipótese, com o constante aumento na vazão de águas para a Lagoa dos Patos, os molhes acabam servindo como um mecanismo de limitação do escoamento das águas no estuário que, por sua vez, bloqueadas, retornam com força e levam parte do terreno da costa.

O diagnóstico comunitário da Agenda 21 municipal foi realizado mediante consulta em 12 audiências públicas: Estreito; Centro/Almirante Tamandaré/Veneza; Centro/Comendador Carlos Santos/Brasília; Bojurú; João Landell/Guarida; Várzea/Inhame; Capivaras/Passinho; Praia do Mar Grosso; Quinta Secção da Barra; Escola de Segundo Grau de Bojurú; Instituto Educacional São José (diurno); e Instituto Educacional São José (noturno).

Nestas audiências públicas foram aplicados questionários com 25 questões fechadas (anexo III), e espaço destinado para que a comunidade manifestasse, de forma aberta, outros itens que considerasse importante, além dos já estabelecidos no questionário. Tais instrumentos foram elaborados mediante discussão dentro do Fórum de Desenvolvimento Sustentável e após levantamento de campo realizado pelas equipes das Secretarias Municipais de Coordenação e Planejamento e de Agricultura, Pesca e Meio Ambiente. Ao todo foram aplicados 364 questionários.

Dentre os 25 itens apresentados nas questões fechadas foram definidas cinco prioridades por ordem de preferência:

- 1º) Descentralizar os Serviços de Saúde e Educação, criando postos de saúde e levando o ensino médio para os jovens que vivem na zona rural;
- 2º) Combater o analfabetismo e a mortalidade infantil;
- 3º) Melhorar as vias, acessos e estradas rurais;
- 4º) Combater a poluição gerada pelo uso indiscriminado de agrotóxicos, recuperar a paisagem local;
- 5º) Melhorar a infra-estrutura das vias, calçadas, mobiliário urbano, e órgãos públicos, de forma a facilitar o acesso e a circulação de deficientes físicos e idosos;

Diferentemente da metodologia adotada nos questionários da Agenda 21 de Pelotas, puderam ser hierarquizadas entre as primeiras colocadas temas de uma mesma e área, como por exemplo, “*descentralizar os serviços de saúde e educação, criando postos de saúde e levando o ensino médio para os jovens que vivem na zona rural*”, primeira colocada, e “*melhorar as vias, acessos e estradas rurais*”, terceira colocada, ambas da temática Integração Urbano-rural. As questões “*combater o analfabetismo e a*

mortalidade infantil", segunda colocada, e "*melhorar a infra-estrutura das vias, calçadas, mobiliário urbano, e órgãos públicos, de forma a facilitar o acesso e a circulação de deficientes físicos e idosos*", quinta colocada, são da temática Inclusão Social.

O resultado completo, com a definição da ordem de hierarquias, encontra-se no anexo IV deste trabalho. A hierarquização ocorreu obedecendo à pontuação conferida pela população às ações que, apesar de apresentar uma média numérica geral com valores próximos, permitiu uma diferenciação hierárquica entre as prioridades.

Com relação às questões abertas, os resultados assemelham-se aos obtidos nos questionamentos fechados. Os seguintes temas ocuparam as 10 primeiras posições por ordem de citações:

- 1º) Saúde – 39 citações;
- 2º) Saneamento – 34 citações;
- 3º) Arrumar estradas – 22 citações;
- 4º) Ensino médio/fundamental/educação – 21 citações;
- 5º) Segurança – 19 citações;
- 6º) Lazer, cultura (áreas de lazer) – 18 citações;
- 7º) BR – 101 (conclusão/manutenção) – 13 citações;
- 8º) Transporte – 13 citações;
- 9º) Geração de emprego e renda – 12 citações;
- 10º) Calçamento – 12 citações;

Como pode ser observado, tanto nas questões abertas, quanto nos questionamentos fechados, aparecem como temas predominantes assuntos ligados à prestação de serviços públicos, como saúde, saneamento e educação, algo bastante compatível com a realidade dos indicadores sociais da cidade, com altas taxas de analfabetismo, pobreza/indigência, e mortalidade infantil.

No mesmo sentido, o transporte, ocupando a 3ª e 7ª posições, também surge como tema recorrente. Esta predominância está associada ao histórico problema de comunicação entre o meio rural e o urbano, fator aqui citado como indutor da urbanização desregrada do município.

Embora o tema econômico esteja lançado de forma transversal no questionário, chama atenção o fato da geração de trabalho e renda aparecer apenas na 9ª colocação nas questões abertas, mesmo numa cidade com alta taxa de desemprego formal. Uma das respostas para este resultado pode ser encontrada na prestação deficitária de serviços públicos, contudo, outra hipótese bastante consistente pode ser a cultura local de

sobrevivência, associada às atividades pesqueiras e agrícolas sazonal. É comum encontrar nas comunidades pesqueiras um conjunto de trabalhadores que atuam na agricultura em períodos de defeso, ocorrendo o mesmo nas comunidades rurais voltadas à agricultura.

Se analisarmos os resultados por área temática, vamos obter os seguintes assuntos ocupando os primeiros lugares:

- a) Democracia e Participação – criar sistemas permanentes de acesso às informações administrativas da Prefeitura, inclusive com relatórios de prestação de contas;
- b) Integração Urbano-rural – descentralizar os Serviços de Saúde e Educação, criando postos de saúde e levando o ensino médio para os jovens que vivem na zona rural;
- c) Meio Ambiente e Sustentabilidade – combater a poluição gerada pelo uso indiscriminado de agrotóxicos, recuperar a paisagem local;
- d) Inclusão Social – combater o analfabetismo e a mortalidade infantil; e
- e) Eficiência na Prestação de Serviços Públicos – estabelecer regras de qualidade na prestação dos serviços públicos à população (saúde, educação, transporte, saneamento, esporte e lazer, dentre outros).

Estas informações reforçam a idéia de existência de um grau elevado de insatisfação da população com a prestação dos serviços públicos, ficando os temas mais diretamente econômicos, nº. 2.2 (*criar mecanismos de comercialização da produção rural, diminuindo o papel dos atravessadores e fortalecendo as agroindustriais locais*) e nº. 2.5 (*fortalecer o crédito e extensão rural, criando sistemas de seguro para a produção, fortalecendo o associativismo e ajudando na diversificação da produção*), apenas na 19ª e 14ª posição respectivamente no ranking de prioridades da comunidade.

É importante destacar que duas das principais atividades econômicas, a pesca e a produção da cebola, estão fortemente vinculadas às tradições da comunidade, o que por si só reforça a matriz produtiva local.

Os resultados encontrados no diagnóstico das audiências públicas foram consolidados no documento base do Congresso da Cidade, realizado entre os dias 22 e 23 de setembro de 2006, e que contou com cerca de noventa participantes.

No Congresso foram definidas as diretrizes do Plano Diretor, a Carta de São José do Norte (ANEXO V) e o Plano de Desenvolvimento Local da Agenda 21 (ANEXO VI). Este, por sinal é produto da revisão do documento base pelos participantes do evento, e

compõe o anexo III do projeto Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de São José do Norte – PDDIS (Lei Municipal nº. 456, de 13 de dezembro de 2006).

O Plano de Desenvolvimento Sustentável, por sua vez, é composto de 105 ações, subdivididas em seis temas: 1) Eficiência na Prestação dos Serviços Públicos e Acesso à Informação; 2) Democracia e Participação; 3) Patrimônio Ambiental; 4) Patrimônio Cultural; 5) Integração Urbano – Rural; e 6) Inclusão Social.

Essas ações foram divididas em três grupos distintos, por tema, de acordo com o horizonte de execução, da seguinte forma:

- a) Projetos de Curto Prazo – com horizonte de execução de 2 anos;
- b) Projetos de Médio Prazo – com horizonte de execução de 2 até 6 anos;
- c) Projetos de Longo Prazo – com horizonte de execução de 6 até 10 anos;

Os projetos com prazo de execução superior a dez anos, prazo de revisão do Plano Diretor, foram incluídos entre as ações de longo prazo. Deve ser destacado que as estratégias da Agenda 21 Local foram incluídas em diversos pontos do corpo da Lei como prioridades do Plano Diretor. O inciso XI, do art. 2º, da Lei 456/2006 define como princípio da política municipal de planejamento sustentável o respeito às diretrizes da Agenda 21. Da mesma forma, o inciso III, do art. 3º, estabelece como objetivo da política de planejamento municipal realizar o desenvolvimento urbano em consonância com as diretrizes da Agenda 21 Brasileira e o Estatuto das Cidades.

Mas o Plano Diretor Municipal vai mais longe neste aspecto, o Título V, “Da Agenda 21”, dispõe expressamente sobre o tema:

Art. 45. A Agenda 21 Municipal de São José do Norte consiste no processo de participação no qual a sociedade, através de seus vários setores, governamental, econômico e social, de forma coletiva, através do Fórum Permanente da Agenda 21 Municipal, e dos núcleos de gestão urbano-ambiental de bairros e localidades, diagnostica os problemas, entende os conflitos e pactua formas de resolvê-los, através da construção de ações coletivas, de forma a atingir a sustentabilidade ampliada e progressiva do município.

Art. 46. São Princípios que norteiam a Agenda 21 Municipal:

- I – a divisão de responsabilidades e a formação de parcerias na sua implementação;
- II – a plena participação popular e a transparência;
- III – a preocupação com o futuro e com os limites ecológicos;
- IV – a abordagem sistêmica e a busca da equidade e da justiça;
- V – a transversalidade ambiental nas ações do poder público, e na política educacional.

Art. 47. Fica instituído o Plano de Desenvolvimento Sustentável Municipal, nos termos do Anexo III da Presente Lei, que servirá de base para a montagem do Planos Setoriais.

Já o inciso IV do art. 4º institui o Fórum Permanente da Agenda 21 Local como

uma das estruturas do Sistema Municipal do Planejamento Sustentável. De acordo com o referido dispositivo, tal órgão, que substitui o antigo Fórum de Desenvolvimento Sustentável é a *“instância de participação popular, deliberativa no âmbito de suas competências, com a atribuição de conduzir, planejar e executar o processo permanente da Agenda 21 Municipal”*.

Assim como ocorreu no início do processo, o Fórum manteve-se separado do Conselho Municipal de Meio Ambiente, garantindo a autonomia formal da Agenda 21 como política pública local de desenvolvimento.

Além do Fórum Permanente da Agenda 21 Local, foram criadas pela Lei 456/2006 instâncias de participação popular regionalizadas dentro do Município, com a atribuição de acompanhamento e implementação das prioridades da Agenda 21 Municipal e do Plano Diretor, chamadas de Núcleos de Gestão Urbana Ambiental.

Tais núcleos, além de permitirem o acompanhamento localizado das ações e deliberações relativas ao Plano Diretor e Agenda 21, também são instâncias de planejamento, acompanhamento e montagem de planos de locais de desenvolvimento sustentável de bairros, centralidades distritais e localidades, além de planos setoriais e demais instrumentos de planejamento municipal previstos no PDDIS.

De acordo com o art. 8º. da citada Lei, o Fórum Permanente da Agenda 21 Municipal, é órgão diretamente vinculado ao Conselho Municipal de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, e deverá ser composto por 20 (vinte) membros, representando cada setor da sociedade, mais 1 (um) representante de cada um dos Núcleos de Gestão Urbano Ambiental do Município. Os membros do Fórum devem ser distribuídos da seguinte forma:

- a) três representantes do poder executivo municipal;
- b) um representante do poder legislativo municipal;
- c) um representante de órgãos públicos estaduais;
- d) um representante de órgãos públicos federais;
- e) cinco representantes de associações representativas do setor produtivo;
- f) cinco representantes de associações de bairros e localidades;
- g) cinco representantes de associações de proteção do patrimônio ambiental, cultural, direitos fundamentais e demais direitos e interesses coletivos;

Ainda segundo a referida Lei, são atribuições do Fórum Permanente da Agenda 21 Municipal:

- a) Acompanhar a execução das prioridades definidas pelo Plano Municipal de

Desenvolvimento Sustentável, propor ações para o seu cumprimento, ou revisá-lo mediante amplo debate com a comunidade e setores envolvidos, através de resolução específica;

- b) Integrar as ações e planos de ação e desenvolvimento sustentável de bairros, centralidades distritais e localidades;
- c) Coordenar a realização das conferências municipais da Agenda 21;
- d) Integrar o Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável com os planos setoriais;
- e) Propor ao Conselho Municipal de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, a criação de novos núcleos de gestão urbano-ambiental;
- f) realizar todas as demais ações necessárias para o pleno desenvolvimento da Agenda 21 Municipal.

Já os núcleos de gestão urbano-ambiental, conforme artigo 10 da Lei Municipal 456/2006, têm como atribuição o desenvolvimento, acompanhamento e a implementação, em conjunto com o poder público, dos Planos Diretores e de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 de Bairros, Centralidades Distritais e Localidades Municipais.

As reuniões desses fóruns devem ser públicas e abertas para toda a comunidade. Ao todo, o Plano Diretor prevê a constituição de oito núcleos, número que poderá ser alterado mediante Resolução do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

- a) núcleo cidade baixa: composto pelos atuais bairros João Landell e Guarida;
- b) núcleo São José do Norte-sul – composto pelos atuais Bairros Comendador Carlos Santos, Brasília e Mar Grosso, zona portuária e vila do Cocuruto;
- c) núcleo São José Norte-norte – composto pelos atuais Bairros Tamandaré, Veneza e o Corredor da Avenida Edgar Pereira Velho;
- d) núcleo Centro Histórico – composto pelos atuais Bairros Centro e João Magalhães;
- e) núcleo da Barra-Molhe Leste – composto pelas localidades da Povoação da Barra, Quinta Secção da Barra, Pontal da Barra e pela zona peri-urbana;
- f) núcleo da zona rural – composto por todas as localidades da zona rural do primeiro distrito;
- g) núcleo do segundo distrito – composto pelas localidades do segundo distrito e

pela centralidade urbana Estreito;

h) núcleo do terceiro distrito – composto pelas localidades do terceiro distrito e pela centralidade urbana Bojurú.

O território abrangido pelos núcleos passou a ser considerado, pelo Plano Diretor, como área de planejamento municipal para todos os efeitos legais, inclusive para a definição de setores censitários até que uma lei específica definisse o território dos bairros. Apesar da estruturação dos núcleos e do Fórum Permanente da Agenda 21 apresentarem bastante detalhamento no Plano Diretor, até o presente momento nenhum dos dois foi implementado pela Prefeitura. Na verdade, após a aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal e a saída de parte da equipe técnica que trabalhava nesta área na Prefeitura, por motivos diversos²⁶, o processo da Agenda 21 Municipal apresentou um grande esvaziamento.

Mesmo com a fragilização política e esvaziamento do processo, em algumas áreas temáticas e etapas de execução, os indicadores de resultados são satisfatórios e superiores aos constatados em Pelotas. Das cento e cinco ações previstas, três estão executadas e quarenta e cinco em processo de implementação. Se consideradas apenas as ações de curto prazo, cinquenta por cento das oitenta e duas ações previstas no Plano de Desenvolvimento Local estão sendo postos em prática ou foram realizadas, totalizando, respectivamente, trinta e oito, e três ações.

Em sentido contrário, segundo informações coletadas junto à Secretaria de Coordenação e Planejamento da Prefeitura, das dezessete ações de médio prazo, apenas quatro estão em processo de execução. Já com relação às ações de longo prazo, das seis ações previstas, apenas a instalação de ensino superior na cidade está em funcionamento.

Se levarmos a análise para o campo das temáticas, os piores resultados são alcançados no tema Democracia e Participação, onde das seis ações previstas apenas uma, a realização de audiência pública prévia às leis orçamentárias, está sendo posta em prática. Por sinal, esta medida é uma obrigação legal imposta pelo Estatuto das Cidades e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja não execução pode importar na anulação tanto do Plano Plurianual, como da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e da Lei Orçamentária Anual.

A postura adotada pela administração em relação ao tema que envolve

²⁶ A equipe técnica era composta basicamente de ocupantes de cargos comissionados e estagiários, motivo pelo qual poderia ser facilmente desconstituída.

participação reflete uma das grandes dificuldades enfrentadas pela Agenda 21 em todo o território nacional, que é a falta de abertura dos governos para a participação popular. Esta falta de abertura esteve bastante presente em todo o processo de elaboração do Plano Diretor e da Agenda 21 de São José do Norte, ao ponto da representação da Câmara de Vereadores ter participado de apenas duas audiências públicas nos bairros e localidades rurais: Mar Grosso e Comunidade do Bojurú.

Retomando a análise da efetivação do Plano de Desenvolvimento Local de São José do Norte, na temática da Inclusão Social, os resultados são diferentes dos obtidos nas demais áreas. Das vinte ações previstas, treze estão em andamento, inclusive a única ação de longo prazo prevista. Contudo é importante ressaltar que praticamente todas as ações contidas no referido instrumentos estão vinculadas aos setores da educação e saúde, os quais são beneficiados pela aplicação de percentual mínimo de recursos determinada pela legislação e pela Constituição Federal. É onde, também, o município apresenta passivos sociais bastante elevados.

No tema Eficiência na Prestação de Serviços Públicos e Acesso à Informação, apenas uma ação foi realizada, e oito estão em andamento ou parcialmente implementadas, e outras oito ainda não foram iniciadas. Das ações voltadas ao Patrimônio Ambiental, das vinte e cinco previstas, apenas cinco estão sendo realizadas. Já o tema Patrimônio Cultural, que prevê apenas nove ações, todas de curto prazo, apenas quatro estão sendo executadas.

Por fim, quando o assunto é Integração Urbano-rural, onde podem ser encontradas várias ações vinculadas aos setores econômico e de transportes, das vinte e seis ações previstas, uma foi implementada, e outras doze estão em andamento ou parcialmente executadas como, por exemplo, a pavimentação da BR 101, iniciativa esta realizada pelo Governo Federal.

Apesar dos bons indicadores quanto ao cumprimento das metas definidas no Plano de Desenvolvimento da Agenda 21 Local, o processo da Agenda 21 de São José do Norte encontra-se paralisado desde a aprovação, pela Câmara de Vereadores, do Plano Diretor Municipal. Também inexistiu na cidade uma mobilização expressiva das comunidades para retomá-lo.

Apesar de não existir uma grande mobilização popular em torno da retomada da Agenda 21 Local na cidade, o processo acabou sendo objeto de discussão durante o pleito eleitoral municipal em 2008.

A implementação das metas do Plano de Desenvolvimento foi, inclusive, um dos

pilares do Programa de Governo do candidato de oposição, do Partido dos Trabalhadores – PT, Paulo Rubilar Lemos Pereira, contra o atual Prefeito, José Vicente Ferrari, do Partido da Social-democracia Brasileira – PSDB, reeleito. As críticas da oposição concentraram-se principalmente na não implementação das ações aprovadas pela comunidade durante os processos de elaboração do Plano Diretor e da Agenda 21 Local, por parte da prefeitura.

Mesmo com as críticas recebidas na execução das metas dos dois instrumentos, outros fatores impulsionaram a reeleição do prefeito, como a estrutura partidária e realização de obras de infra-estrutura, especialmente nas áreas de agricultura e educação. Além destes é de fundamental importância destacar o fato de que tanto o Plano Diretor, quanto a Agenda 21, embora não implementados na sua totalidade, são produtos da ação do governo reeleito, que também capitalizou o mérito pela continuidade das obras de construção da BR 101 por parte do Governo Federal.

4. A Agenda 21 de São Lourenço do Sul

Assim como Pelotas e São José do Norte, São Lourenço do Sul está situada na região estuarina da Lagoa dos Patos, dentro do Bioma Pampa. Dos 42.339 habitantes, 53,7% moram na zona urbana, e 46,3% na zona rural. Mas esta é uma conformação de distribuição da população recente no Município, na medida em que, dos 41.420 habitantes residentes em 1991, apenas 45,7% moravam na zona urbana, e 54,3% na zona rural (IBGE, Censo 2000).

O município é cortado pela BR 116 que praticamente define as fronteiras entre as zonas urbana e rural. Outra característica importante sobre a população de São Lourenço do Sul é uma tendência à estabilização em números absolutos, ou até mesmo para a redução em termos globais da população. Se, entre os censos de 1991 e de 2000 do IBGE, a população cresceu de 41.420 para 43.691 habitantes, na contagem realizada em 2006 ocorreu uma redução no número de moradores no seu território, limitados aos 42.339 habitantes citados acima.

Tabela 15 – Evolução da População de São Lourenço do Sul

Ano	Zona Urbana	Zona Rural	Total
1991	18.918	22.502	41.420
2000	23.462	20.229	43.691
2006	Não disponível	Não disponível	42.339

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE (2006).

Dois são os fatores que podem ser apontados como determinantes desta situação, informação esta que poderá ser reforçada mais adiante quando da apresentação do diagnóstico da Agenda 21 Local:

- a) carência de infra-estrutura na zona rural;
- b) enfraquecimento da atividade agro-silvo-pastoril (setor primário).

De fato, as características demográficas do município demonstram a importância que o setor primário possui na conformação da sua economia. Aproximadamente 31% do PIB local está concentrado no setor agropecuário (IBGE, 2006). Embora 58% da economia de São Lourenço do Sul esteja no setor de serviços, seguindo uma tendência regional, o PIB do setor primário da cidade correspondia em 2006 à R\$ 105.071.000,00 (cento e cinco milhões, setenta e um mil reais), sendo o segundo no setor da região do COREDE-SUL, perdendo apenas para Canguçu.

Os principais produtos da economia rural são o fumo, o arroz e a soja, além da agricultura de subsistência. Já a economia urbana é predominantemente dominada pelo comércio e pelo turismo que, mais recentemente, tem avançado também para a zona rural, aproveitando elementos da colonização alemã/pomerana.

Aliás, assim como em Canguçu, no município de São Lourenço do Sul predominam as pequenas propriedades rurais, fruto do processo de colonização iniciado no século XIX pelo império, quando alemães, prussianos e pomeranos, foram buscados em regiões ocupadas atualmente pela Alemanha e Polônia, que na época compunham o império Prussiano.

Este processo de colonização iniciou em 1858, mediante contrato de comercialização firmado pelo antigo proprietário do território Coronel José Antônio de Oliveira Guimarães, que doou as terras para colonização, e o prussiano Jacob Rheingantz, responsável pela administração do território (FERREIRA, 1959).

Ocorre, contudo, que diferentemente do relato oficial pautado na colonização européia, São Lourenço do Sul também foi um centro de resistência de comunidades quilombolas, formada especialmente pelos negros escravizados que fugiam das estâncias charqueadoras de Pelotas e Rio Grande. Durante a elaboração do Plano Diretor Municipal foram demarcadas seis comunidades quilombolas rurais: Rincão dos Negros; Boqueirão; Coxilha Negra; Serrinha, Torrão e Picada, que receberam tratamento especial na referida Lei.

Em termos ambientais, o município sofre grande impactos negativos, tanto das atividades urbanas como rurais. São exemplo de atividades que provocam danos ao meio ambiente de São Lourenço do Sul a utilização intensiva de agrotóxicos na produção agrícola, especialmente no fumo, a urbanização desregrada, que avança tanto sobre as praias da orla da Lagoa dos Patos, como sobre as margens dos Arroios Carahá e São Lourenço, e a degradação das margens do Rio Camaquã pelo desmatamento das áreas de preservação permanente, e pela mineração no leito do citado rio.

O município apresenta uma boa base hidrográfica, e uma grande diversificação de paisagens. Como Áreas de Interesse Sócio-ambiental, o Plano Diretor Municipal aponta o Cerro da Cascavel e o Banhado do Caipira, contudo o município apresenta, em interface com Turuçu e Pelotas, relação direta com a Lagoa Pequena, apontada como área prioritária para a conservação da biodiversidade pelo "*Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira – PROBIO*", do Ministério do Meio Ambiente, aprovado pelas disposições do Decreto Federal 5.092, de 21 de maio de 2004.

O processo de construção da Agenda 21 Local de São Lourenço do Sul teve como marco inicial o Decreto Municipal 2.644, de 02 de maio de 2005 que estabeleceu as diretrizes para elaboração da Agenda 21 Local e do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de São Lourenço do Sul, e criou o Fórum 21.

De acordo com o artigo primeiro do referido Decreto Municipal, a elaboração do Plano Diretor e da Agenda 21 da cidade deverá respeitar as diretrizes definidas pelo Estatuto das Cidades e pelo Orçamento Participativo Municipal, e aos seguintes princípios:

- a) a participação popular;
- b) a sustentabilidade como meta do desenvolvimento local;
- c) a incorporação do debate sócio-ambiental pelas entidades governamentais e não governamentais locais; e
- d) a educação ambiental formal, informal e não-formal.

Este mesmo Decreto institui o Fórum 21, Segundo o § 2º do art. 2º,

constitui instância de participação popular o Fórum 21, composto por entidades governamentais e não-governamentais de forma paritária, com atribuição de discutir, opinar e decidir sobre as propostas a serem encaminhadas aos Conselhos Municipais e Câmara de Vereadores em relação à Agenda 21 Local e ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Sustentável – PDDIS.

Conforme disposição deste instrumento normativo, o Fórum 21 tinha prazo inicial

de funcionamento de 2 anos, sendo coordenado nos 6 meses iniciais pelo Grupo Executivo, composto pelos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente. Este grupo, por sinal, teve definido como atribuições a elaboração prévia de documentos a serem debatidos no fórum, bem como exercer a secretaria executiva deste.

O artigo terceiro do Decreto regulamentador definiu a seguinte composição do Fórum 21: um representante do Grupo Executivo; quatro representantes indicados pelo Poder Executivo Municipal; um representante do Governo do Estado; um representante do Governo Federal; um representante do Poder Legislativo Municipal; um representante de associação ambientalista; um representante de organização não governamental; um representante de associação profissional; dois representantes de associações de bairro; um representante de associação de trabalhadores em reciclagem; dois representantes de associações de agricultores; um representante do setor empresarial; um representante dos pescadores; um representante de movimento cultural; dois representantes de sindicatos; um representante de cooperativa; um representante do Fórum das Entidades Negras de São Lourenço do Sul; um representante do setor imobiliário.

Após escolha realizada em audiência pública, foram nomeados como membros do Fórum 21, pela Portaria 16.310, de 27 de maio de 2005, do Prefeito Municipal. Assim, o Fórum passou a ser composto pelas seguintes instituições: Grupo Executivo; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural; Secretaria Municipal Indústria, Comércio e Turismo; Secretaria Municipal Planejamento e Meio Ambiente; Secretaria Municipal Educação e Cultura; Emater; Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; Poder Legislativo Municipal; Movimento Ambientalista Verdenovo; Rotary Clube São Lourenço do Sul; Associação de Engenheiros e Arquitetos de São Lourenço do Sul – ASSENAR; 2 representantes de Associações de Bairros; Coletivo Pró Fundação da Associação dos Catadores Arthur Kraft; Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF Sul; Associação de Agricultores - ALPAG; Associação Comercial e Industrial; Colônia de Pescadores Z-8; Piquete Darcy da Rosa; Sindicato dos Municípios de São Lourenço do Sul; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Lourenço do Sul; Representante de Cooperativa; Fórum das Entidades Negras de São Lourenço do Sul; e Representante do Setor Imobiliário.

A mesma Portaria citada no parágrafo anterior definiu o regimento do Fórum 21. De acordo com este instrumento, compete ao Fórum:

- a) Formular, discutir e aprovar todas as questões atinentes à construção da Agenda 21 Local e do Plano Diretor, tendo a sustentabilidade como meta de

desenvolvimento local;

- b) Convocar as audiências públicas quando entender necessário, mobilizando parceiros e filiados de suas entidades para a preparação e participação nas audiências públicas;
- c) Propor critérios e modalidades de participação nas audiências públicas;
- d) Propor, organizar e coordenar em conjunto com os órgãos afins, as Conferências Municipais da Cidade;
- e) Propor, organizar e coordenar em conjunto com os órgãos afins, as Conferências Municipais do Meio Ambiente.

Assim como o processo de São José do Norte, em São Lourenço do Sul a Agenda 21 Local foi construída em conjunto com o Plano Diretor. Diferentemente, contudo, na realização do diagnóstico foram aproveitadas as audiências públicas do Orçamento Participativo. No entanto, ao contrário das outras cidades, neste município ainda não foi aprovado o Plano de Desenvolvimento Local.

Metodologicamente, o diagnóstico realizou a leitura mediante a aplicação de questionários. Ao todo, foram realizadas audiências em cinco zonas de planejamento, quatro urbanas e uma rural, totalizando 209 questionários, sendo 119 na Zona Urbana e 90 na Zona Rural.

Tais questionários baseavam-se em quatro questões fechadas, onde os participantes definiam o grau de importância de cada um dos temas, e um espaço aberto para lançamento de prioridades pela comunidade não incluídas nas questões fechadas. Estas questões foram subdivididas em duas perguntas, sendo a primeira de respostas abertas, e a segunda orientada por um conjunto de opções previamente escolhidos.

Outro aspecto importante do questionário aplicado no diagnóstico da Agenda 21/Plano Diretor de São Lourenço do Sul foi o levantamento da escolaridade, renda e sexo dos participantes. Entretanto, nas audiências da zona rural não foi feito o levantamento dos dados referentes à escolaridade.

Dos 209 participantes das audiências públicas de diagnóstico, em São Lourenço do Sul, 114 eram mulheres e 95 homens. Destes, 46 não informaram a renda, 118 ganhavam de um a dois salários mínimos, 35 de três a cinco salários mínimos, e 10 de seis a dez salários, o que demonstra um público com renda relativamente baixa dos envolvidos com este processo.

No que tange à escolaridade, dos 119 participantes nas audiências públicas na zona urbana, 11 declararam ser analfabetos, 31 com formação até a quarta série do

ensino fundamental, 45 até a oitava série, 12 com ensino médio incompleto, 13 com ensino médio completo, 2 com superior incompleto, e apenas 5 com formação completa no nível superior, apontando para o baixo índice de escolaridade dos participantes.

Com relação à análise do grau de importância dos temas, os participantes deveriam responder se os temas eram: muito importantes; importantes; pouco importantes, ou não eram importantes. No geral, todos os quatro temas, meio ambiente, economia, cultura e integração urbano-rural, foram considerados predominantemente muito importantes e importantes. Meio ambiente e Economia tiveram exatamente o mesmo índice nos dois graus de importância: 103 em muito importantes e 98 importantes. Já a cultura teve 74 citações como muito importantes e 114 como importantes, e a integração urbano-rural 102 como muito importantes e 93 como importantes.

Dos quatro temas, o maior número de manifestações como pouco importante, como 9 citações foi cultura, que também recebeu o maior número de citações como não importante: 4.

Tabela 16. Grau de Importância das Temáticas em São Lourenço do Sul

TEMA	MUITO IMPORTANTE	IMPORTANTE	POUCO IMPORTANTE	NÃO É IMPORTANTE	NÃO SABE	NÃO OPINOU
MEIO AMBIENTE	103	98	2	2	1	3
ECONOMIA	103	98	1	1	5	1
CULTURA	74	114	9	4	7	1
INTEGRAÇÃO URBANO-RURAL	102	93	5	0	5	4

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados da Prefeitura Municipal de São Lourenço do Sul (2005/2006).

Nas questões com respostas abertas, a que recebeu o maior número de citações no tema Meio Ambiente foi a *“limpeza/despolição dos Arroios”*, com 22 citações, demonstrando a preocupação da população com a poluição e degradação dos Arroios Carahá e São Lourenço que cortam a cidade. A segunda colocada foi a *“preservação de árvores e florestas”*, com 19 citações, seguida do *“cuidado com o lixo”* e *“conservação da natureza”* com 15 citações.

No tema economia, a questão mais votada foi a instalação de *“mais empresas /indústrias”* no município, com 59 citações, seguida de *“empregos”*, com 46 citações e *“fortalecer a agricultura”*, com 15 citações. No tema Cultura, a questão mais votada foram *“escolas”*, com 15 citações, seguida da *“valorização do teatro”*, com 13 citações, e do

“*esporte*”, como 10 citações. Já no tema Integração Urbano-Rural, a questão mais votada foi “*melhorar as estradas*”, com 32 citações, seguida de “*diálogo entre membros do poder público*”, com 14 citações, mesmo número de citações para “*valorização da agricultura/colonos*”, e “*valorização da produção da colônia*”, esta com 12 citações.

É importante destacar que nas respostas à todas as questões encontramos assuntos dos quatros temas, motivo pelo qual no resultado geral ocorrem alteração de valores absolutos no número de citações. Os cinco assuntos mais citados são:

- 1º) mais empresas/indústrias – 62 citações;
- 2º) aumentar disponibilidade de empregos – 51 citações;
- 3º) melhorar as estradas – 44 citações;
- 4º) limpeza/despoluição de arroios – 22 citações; e
- 5º) preservação das árvores/flora – 19 citações.

No sexto lugar encontramos o “*fortalecimento da agricultura*” e as “*escolas*”, com 16 citações. No geral pode ser observado uma predominância da temática econômica em todos os setores, temática que ocupa as três primeiras posições no ranking de prioridades, demonstrando a grande preocupação da população com a estagnação da economia local.

Chama atenção o fato do Turismo, tema com grande importância para a economia urbana, receber apenas 11 citações, em contraposição à agricultura, que permeia a todo o momento o debate referente à economia, tanto no conjunto, como sendo tratado de forma isolada.

Quando o debate é levado para as questões fechadas, no tema Meio Ambiente o tema mais citado novamente é a “*limpeza/despoluição de arroios*”, com 62 citações, seguida da “*preservação da mata nativa*”, com 37 citações, e da “*educação ambiental*”, com 29 citações. Já na temática Economia, o primeiro colocado é o “*programa primeiro emprego*”, com 40 citações, seguida da melhoria do “*sistema de saúde*”, com 30 citações, e a “*atração de investimentos externos*”, com 20 citações.

No tema Cultura, o primeiro colocado é “*promover a cultura local nas escolas*”, com 34 citações, seguido de “*participação popular*”, com 25 citações, e “*envolvimento do público jovem*”, com 23 citações. Por fim, no tema Integração Urbano-Rural, volta o tema da “*recuperação das estradas*”, com 42 citações, seguido de “*mercado público*”, com 31 citações, e “*melhorar a vida da colônia*”, com 26 citações.

Este conjunto de informações obtidas no diagnóstico reforça a preocupação da comunidade com a economia, especialmente no meio rural, contudo ainda há uma grande

sensação de que a solução para os problemas econômicos vira de fora, com a atração de investimentos externos, especialmente de empresas e indústrias.

Ao mesmo tempo, é possível perceber uma grande preocupação com a identidade local, ao ponto de o tema mais votado na temática ambiental ser a recuperação e despoluição dos Arroios que cortam o centro urbano, e no tema cultura predominarem preocupações com o envolvimento do público jovem e a valorização da cultura local nas escolas.

5. Comparando os Três Processos de Agenda 21 Local

Os três processos de Agenda 21 Local encontraram-se em etapas distintas de execução, mas apresentam algumas características semelhantes:

- a) origem por iniciativa do poder público;
- b) dependência da política local;
- c) interface, quando não integração, com outras políticas públicas de planejamento, como o plano diretor e o orçamento participativo;
- d) origem no setor de políticas ambientais e pouca atuação de outros órgãos do poder local, o que determinou fragilidade frente ao restante das políticas governamentais municipais;
- e) adoção de metodologia que se relaciona com o passo à passo proposto pelo Ministério do Meio Ambiente;
- f) reconhecimento formal de seus princípios na Lei do Plano Diretor.

Nenhuma das cidades estudadas apresenta uma grande tradição de *cultura cívica*, conforme modelo construído por Robert Putnam (2007), embora tanto em Pelotas, em maior escala, quanto em São Lourenço do Sul, exista um relativo grau de articulação política entre instituições da sociedade civil, inclusive na área ambiental. Não observado um mesmo grau de mobilização em São José do Norte, onde a articulação político social da sociedade civil está predominantemente concentrada nos trabalhadores rurais e da pesca.

Nessa cidade, assim como em São Lourenço do Sul, a Agenda 21 Local foi uma dos elementos estruturadores da estratégia de planejamento urbano, não apenas uma política de educação ambiental.

Apesar da presença de movimentos da sociedade civil em duas das cidades, Pelotas e São Lourenço do Sul, o “*fator de origem*” das três Agendas 21 estudadas foi a “*Política Ambiental Local*”. Os três processos confirmaram como “*resultado condicionado*”,

uma grande dependência política da ação governamental.

Nos três casos a origem são políticas ambientais, com diferentes graus de associação com a estratégia local de planejamento urbano e, no caso de São Lourenço do Sul, com o orçamento participativo. Nesta cidade e em São José do Norte os dois processos, elaboração da Agenda 21 Local e do Plano Diretor, ocorreram conjuntamente. Já em Pelotas os processos ocorreram de forma articulada, mas independentes e paralelamente.

Das três cidades, a única em que Agenda 21 teve continuidade em segundo mandato do prefeito municipal, foi São Lourenço do Sul.

Em Pelotas a mudança de governo entre 2005 importou na suspensão material do processo, mesmo que este continuasse com vigência formal dentro do Conselho Municipal de Proteção Ambiental. A situação ficou agravada com o não cumprimento das metas estabelecidas no convênio com o Fundo Nacional do Meio Ambiente, que originou a suspensão dos repasses financeiros por parte do órgão federal.

Já em São José do Norte, mesmo com a reeleição do prefeito, tanto a Agenda 21 como a implementação do Plano Diretor foram esvaziados logo após a aprovação do último pela Câmara Municipal.

Quadro 04. Fatores de Origem das Agendas 21 de Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul

Cidade	Gênese	Fator de Origem
Pelotas	* Ação Governamental * <i>Existência</i> de prévio de movimento na Sociedade Civil	Política Ambiental
São José do Norte	* Ação Governamental, em conjunto com o Plano Diretor * <i>Ausência</i> de prévio de movimento na Sociedade Civil	Política Ambiental
São Lourenço do Sul	* Ação Governamental, em conjunto com o Plano Diretor * <i>Existência</i> de prévio de movimento na Sociedade Civil	Política Ambiental

Fonte: Elaborada pelo autor

O esvaziamento político dos processos de Agenda 21 Local, mesmo na cidade de São Lourenço do Sul, onde há continuidade até os dias atuais, não impediu a repercussão dos seus princípios na legislação municipal, especialmente no Plano Diretor. Nas três cidades estudadas existem disposições normativas sobre a Agenda 21 Local no referido diploma normativo.

O maior avanço pode ser observado na cidade de São José do Norte, onde o Plano de Desenvolvimento Local da Agenda 21 é o anexo III do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Sustentável – PDDIS, o que deve ter contribuído para o fato deste ser o município onde mais avançou a implementação de ações pactuadas pela comunidade durante o processo.

Em São Lourenço do Sul, apesar da continuidade da Agenda 21 Local, e da reeleição do Prefeito, foi onde o processo encontrou-se mais atrasado no andamento das etapas, na medida em que este ainda continua na fase de diagnóstico. Nesta cidade também ocorreu o afastamento do coordenador geral da Agenda 21 Local, que compunha o quadro de servidores comissionados da prefeitura municipal, outro fator que contribuiu para a paralisia nas ações.

A cidade de Pelotas, a mais antiga de todas as Agendas estudadas, foi a única que obteve financiamento externo para a execução dos trabalhos, com a aprovação de projeto de financiamento pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA. Contudo os repasses foram interrompidos em virtude de problemas encontrados pelo órgão financiador no cumprimento das metas estabelecidas no convênio, por parte da nova administração.

Uma característica comum que pode ser observado nas três Agendas 21 estudadas, foi a grande dependência destas em relação à ação política governamental. Em todos, mesmo nos casos onde existia um prévio movimento social organizado, o afastamento do governo resultou no esvaziamento do projeto.

Em alguns casos, como em São Lourenço do Sul e São José do Norte, as mudanças nos quadros da Prefeitura, mesmo com a reeleição de Prefeitos e governos, contribuiu para o enfraquecimento dos projetos, o que demonstra uma relativa dependência não apenas de governos, mas de próprios quadros políticos.

Quadro 05. Resultados Condicionados das Agendas 21 de Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul

Cidade	Situação Política	Resultado Condicionado
Pelotas	esvaziamento e suspensão após mudança de governo	Dependência Governamental
São José do Norte	esvaziamento político após aprovação do Plano Diretor, mesmo com reeleição do governo	Dependência Governamental
São Lourenço do Sul	continuidade após reeleição do governo	Dependência Governamental

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nos três casos o governo ditou os ritmos de atuação política dos Fóruns Locais, mesmo onde este foi institucionalizado dentro de uma estrutura com relativa autonomia, como o Conselho Municipal de Proteção Ambiental em Pelotas.

Em São Lourenço do Sul, o Fórum recebeu autonomia formal em relação ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, mas, mesmo assim, o ritmo de organização é ditado pela prefeitura, como no exemplo da substituição do coordenador do Fórum 21.

Já em São José do Norte, a paralisação das atividades da Agenda 21 Local esteve associada não apenas à aprovação do Plano Diretor Municipal, mas, também, à desconstituição da equipe técnica da Prefeitura que atuou na organização dos dois projetos. Atualmente, segundo informações da própria Prefeitura e do ex-relator do processo, nem o Fórum de Desenvolvimento Sustentável, convertido pelo Plano Diretor em Fórum Permanente da Agenda 21, nem o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, estão em funcionamento.

Por sinal, antes do início do debate sobre Plano Diretor e Agenda 21, salvo o Conselho de Desenvolvimento Rural, impulsionado pela organização de trabalhadores rurais e pescadores, nenhum dos Conselhos Municipais de São José do Norte apresentava um funcionamento regular e contínuo. Alguns, como o Conselho de Meio Ambiente e o Conselho de Cultura, estavam completamente paralisados.

Deve ser observado que, mesmo com a predominância da iniciativa governamental, todos os processos conviveram com a falta de recursos financeiros, inclusive na cidade de Pelotas, onde existia financiamento do Fundo Nacional do Meio Ambiente. A resposta para esta situação um tanto contraditória pode ser encontrada na

pouca valorização que a variável ecológica, em geral, tem dentro da estrutura da administração pública, notadamente quando é contraposta ao interesse de outros setores que apresentam maior poder político, como o econômico.

Além disto, principalmente em regiões com tradição patrimonialista de organização política, o planejamento de longo prazo possui um pequeno apelo social. No caso da região em estudo, onde estão concentrados as três Agendas 21 Locais abordadas, é comum a busca de solução para os problema econômicos e sociais em projetos externos e dispendiosos, como a introdução da matriz papel-celulose no ambiente econômico regional.

No mesmo sentido, é necessário destacar que, diferentemente de instrumentos como o orçamento participativo, onde os resultados são mais imediatos, na Agenda 21, assim como no Plano Diretor, as ações de maior apelo acabam ocorrendo após longos períodos, muitas vezes associados a outros mecanismos, tais como a mudança de atitude dos envolvidos em relação à temas relevantes, e a coleta e disposição de resíduos sólidos.

Outro aspecto importante é o escasso acesso da população à informação sobre o significado da Agenda 21 e os impactos desta na sua vida cotidiana. Este é outro elemento que pode ter contribuído para o esvaziamento dos processos locais, na medida em que todas as cidades estudadas realizaram a construção da Agenda 21 Local em comunidades sem ou com pouca tradição política de participação, o que prejudicou a continuidade das atividades sem a ação indutiva dos governos.

Apesar das fragilidades aqui relatadas, é inegável que os três processos de Agenda 21 Local representaram significativo avanço para as comunidades beneficiárias, especialmente no que se refere à reestruturação da esfera pública, tanto na construção de espaços de participação da sociedade civil, quanto na formação de setores da administração pública para temas vinculados à gestão ambiental e fortalecimento da cidadania.

Como os resultados da Agenda 21 são alcançados em longo prazo, a incorporação pela população dos princípios voltados ao desenvolvimento sustentável e solidário são passos importantes para uma transformação social e política destas cidades.

VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS: A AGENDA 21 COMO ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO

O mundo vem passando, ao longo das últimas décadas, por grandes transformações. Situações que, no passado, recheavam a mente da literatura ficcional, hoje são realidades banais do nosso cotidiano, como o uso de celulares, televisão digital, micro-computadores, comunicação imediata por satélite com imagem e som, viagens para a estação espacial internacional, dentre outros.

Apesar de muitas das mudanças citadas terem contribuído de forma significativa para a melhoria na qualidade de vida das pessoas, é importante destacar que muitas destas transformações resultaram em situações negativas, como o aumento de problemas ambientais ligados ao clima, como secas, enchentes, furacões, dentre outros.

Nos últimos anos, o desenho político e econômico do planeta tem sido bastante alterado. Grandes indústrias, notadamente aquelas com maior potencial poluidor e mais necessidade de matéria prima, atravessaram as fronteiras econômicas para localizar as suas atividades nos países pobres da periferia, fenômeno classificado por Chesnais (1996), como “*deslocalização*”. O resultado foi a perda de postos de trabalho nos países industrializados e o aumento da degradação ambiental nas regiões de clima tropical.

Já as fronteiras dos países, não apenas políticas, mas ambientais, estão sendo redesenhadas. Além das guerras e movimentos nacionalistas, as mudanças nos ciclos naturais promovem alterações territoriais e migrações. Como exemplo pode ser citada a ameaça de submersão de alguns países insulares das regiões dos Oceanos Pacífico e Índico, e a constante migração de povos da África e da Ásia, em virtude da escassez de água.

Dois são os conceitos utilizados para nomear os principais fenômenos

responsáveis por este grande processo de mudança: globalização e crise ecológica.

A *globalização* é um processo histórico *ambivalente*, que consiste na contração do espaço e do tempo e na intensificação das relações sociais, fazendo com que acontecimentos locais possam afetar ou ser afetados por fatos ocorridos em escala internacional. A *crise ecológica*, por sua vez, é resultado da interferência humana na natureza. Consiste no processo de degradação dos recursos naturais e perda da biodiversidade produzido pela humanidade, provocando grandes mudanças climáticas e aumento da entropia do planeta, ameaçando a sobrevivência das espécies e dos seus meios de vida em todo o globo.

Apesar da globalização e da crise ecológica, pela própria conformação teórica, apresentarem-se como fenômenos abstratos, com grande escala e distantes da realidade local, vários são os exemplos das conseqüências concretas que demonstram a interferência destes fenômenos no dia à dia das pessoas como, respectivamente, a recente crise financeira mundial que afetou diversos países no ano de 2008, e as enchentes que atingiram o nordeste brasileiro no primeiro semestre de 2009, historicamente vitimado por secas intensas.

A globalização, contudo, é apresentado como um fenômeno menos grave do que a crise ecológica, na medida em que, ao mesmo tempo surge como ameaça, quando associada ao avanço desmedido do capitalismo, também abre caminhos para a realização de diálogos interculturais nunca antes existentes, assim como para a emergência de novos movimentos emancipatórios. A crise ecológica, entretanto, surge de forma trágica, posto que ameaça a existência de toda a vida planetária, impondo como necessária a mudança na forma de pensar e agir da humanidade.

Quando associamos as conseqüências dos dois fenômenos, é possível observar a existência de duas situações hipotéticas e contraditórias:

- a) com a *manutenção do atual modelo de desenvolvimento*, o aumento na degradação dos recursos naturais em virtude do crescimento da produção e do consumo energético e material pela humanidade;
- b) com a *visualização das novas oportunidades comunicativas oferecidas pela globalização*, a possibilidade de construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento através da intensificação do diálogo intercultural entre os povos.

O primeiro caso é aqui classificado como *hipótese negativa*. Já no segundo, *hipótese positiva*, cujo resultado a ser atingindo é o desenvolvimento sustentável.

Entenda-se, na segunda hipótese, como desenvolvimento sustentável, tomando como ponto de partida a proposta de James O'Connor (2002), um conceito baseado na *construção de uma estratégia de desenvolvimento equilibrado e equitativo, de forma processual, objetivando o estabelecimento de uma relação de complementaridade entre a sociedade e o meio ambiente, e diminuição dos desequilíbrios econômicos e sociais, através da construção de alternativas econômicas e sociais dentro da esfera pública*.

Várias são as estratégias adotadas pelos países e comunidades para confrontar os problemas produzidos pela associação negativa entre a globalização do capitalismo e a degradação ambiental que caracteriza a crise ecológica. Mas a que tem alcançado maior legitimidade internacional é a Agenda 21.

A Agenda 21 é um acordo internacional assinado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada, na cidade do Rio de Janeiro, em 1992. Neste importante instrumento pode ser encontrado um conjunto de ações a serem executadas por seus signatários cujos resultados podem ser traduzidos na reorientação do atual modelo de desenvolvimento para uma forma mais equilibrada e sustentável.

Trata-se de um processo político democrático e aberto que se fortalece através da acumulação de capital social e da experimentação política pela comunidade envolvida na sua construção, e onde são pactuados, de forma coletiva, objetivos e ações a serem realizados pelo conjunto dos participantes, objetivando transformar as relações que as pessoas estabelecem com os outros e com o meio ambiente. Consiste, portanto, num sistema de exercício *ativo da cidadania*, ou de *cidadania ativa*, para utilizar a expressão adotada por O'Brien e Penna (1999), onde a população beneficiária atua diretamente na implementação das ações e objetivos pactuados, tendo como lema geral a "*ação local*".

Num universo de relações globalizadas, em um mundo com constante expansão de fronteiras, a ação local consiste no reconhecimento de que as transformações sociais são efetivadas, não por grandes projetos transnacionais, mas no próprio mundo da vida das pessoas.

Nesse sentido, os processos de Agenda 21 contribuem para o desenvolvimento

local e o fortalecimento da esfera pública, mesmo considerando os limites estruturais do ambiente onde se desenvolvem.

É importante destacar que, dentre as principais estratégias previstas no referido documento, a que encontrou maiores avanços foi a estabelecida no Capítulo XXVIII, onde está prevista a realização de consultas com as comunidades locais e a respectiva construção de Agendas 21 Locais.

De acordo com ICLEI, em pesquisa realizada em 2001, mas, divulgada em 2002 durante a realização da Conferência das Nações Unidas Rio+10, em Johannesburgo, na África do Sul, o número de processos locais de Agenda 21 chegava a 6.416. Contudo, estes dados não são conclusivos, por si só, pois apenas no Brasil, de acordo com dados produzidos no mesmo ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2002, p. 61), 1.652 municípios já haviam iniciado a seu processo local de Agenda 21, contra os 38 citados na pesquisa do ICLEI.

Esta disparidade entre os dados do IBGE e do ICLEI pode estar fundamentada numa característica importante das Agendas 21 Locais, que é a diversidade metodológica e de origem institucional. Nesse sentido, o local é um ambiente propício ao surgimento de novas forma de organização social que se opõem ao avanço da globalização do capital. Várias características observadas nos contextos locais contribuem para o avanço ou limitação do andamento da Agenda 21, como, por exemplo, a cultura política local, a disponibilidade financeira, o grau de organização da sociedade civil, e o próprio acúmulo anterior de experiências democráticas de gestão.

Tais características proporcionaram a elaboração de quatro tipos classificatórios chamados de “*fatores de origem*”, baseados em elementos encontrados de forma empírica nos processos locais da Agenda 21, e citados nos capítulos anteriores:

- a) *política ambiental* – quando a Agenda 21 Local é instituída como um mecanismo de gestão administrativa;
- b) *cultura cívica participativa* – quando o processo de Agenda 21 é construído num contexto onde governos e comunidades apresentam uma *cultura de participação* derivada de processos anteriores;
- c) *atuação de organizações da sociedade civil* voltadas para a defesa do patrimônio

ambiental local.

d) a *defesa de valores específicos de comunidades locais*.

Para cada um dos “*fatores de origem*”, podem ser relacionados quatro tipos ideais de consequências, intitulados como “*resultados condicionados*”:

- a) *dependência governamental* – ocorre quando a agenda 21 consiste apenas como uma política de gestão ambiental dos governos locais, sem formar uma base sólida na sociedade civil.
- b) *execução perene* – quando a Agenda 21 é construída em ambiente onde governos e comunidades apresentam cultura cívica participativa, derivada de processos políticos anteriores da mesma natureza;
- c) *esvaziamento institucional* – a atuação de organizações da sociedade civil voltadas para a defesa do patrimônio ambiental local, nem sempre é um fator determinante para o sucesso dos processos de Agenda 21, que podem ficar enfraquecidos ou esvaziados quando ausentes os governos locais;
- d) *conflito com poder local* – situação semelhante à anterior ocorre quando as comunidades impulsionam a elaboração de uma Agenda 21 pautada apenas na defesa de valores locais específicos, sem abertura de diálogo com o poder localmente instituído. A diferença em relação ao resultado anterior, é que naquele o poder público mostra-se ausente, enquanto neste caso a comunidade afasta do governo do diálogo.

Os “*resultados condicionados*” são os resultados que potencialmente podem afetar as Agendas 21 Locais quando estas ficam dependentes de um único “*fator de origem*” isolado. Estes resultados são uma consequência potencial quando os processos não conseguem avançar sem estabelecer uma base de articulação mais sólida, tanto com o poder institucionalizado, quanto com as organizações da sociedade civil.

No presente trabalho foram estudados três processos de Agenda 21 Local, Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul, todos na Região do COREDE-SUL do Rio Grande do Sul. Esta região ocupa uma posição periférica no desenho político global, e uma economia frágil e socialmente desigual.

A situação periférica não impede a inserção desta região na globalização

capitalista, mais como ponto de passagem do que propriamente de saída de bens e serviços econômicos. Os principais produtos locais que ingressam no mercado consumidor mundial são principalmente originados no setor primário e apresentam baixo valor agregado.

Entretanto, nos últimos anos a economia regional vem sendo influenciada pela deslocalização de atividades industriais poluidoras originárias do centro, destacadamente da matriz econômica celulose-papel. A proximidade com o porto da cidade Rio Grande e a existência de grande quantidade de recursos hídricos superficiais e subterrâneos são fatores atrativos para a referida cadeia produtiva.

Como o avanço desta matriz econômica está assentado na primeira hipótese típica destacada acima, “*manutenção do atual modelo de desenvolvimento*”, a sua contrapartida em termos sociais e ambientais apresenta um futuro nada promissor.

Os três processos de Agenda 21 Local estudados, apesar de se encontrarem em fases diferentes, apresentam algumas características semelhantes:

- a) origem por iniciativa do poder público;
- b) dependência da política local;
- c) interface, quando não integração, com outras políticas públicas de planejamento, como o plano diretor e o orçamento participativo;
- d) origem no setor de políticas ambientais e pouca atuação de outros órgãos do poder local, o que determinou fragilidade frente ao governo;
- e) adoção de metodologia compatível com o “passo à passo” proposto pelo Ministério do Meio Ambiente;
- f) reconhecimento formal de seus princípios no texto do Plano Diretor.

Nenhuma das cidades estudadas apresenta uma grande tradição de *cultura cívica*, conforme modelo construído por Robert Putnam (2007), embora possa ser afirmando que tanto em Pelotas, em maior escala, quanto em São Lourenço do Sul, foram precedidos de articulação política pela sociedade civil. Tal situação não foi observada em São José do Norte, cidade onde a Agenda 21 Local foi fruto não apenas da política ambiental, como da de planejamento urbano.

Apesar da presença de movimentos na sociedade civil em duas das cidades, Pelotas e São Lourenço do Sul, o fator de origem das três Agendas 21 estudadas é a “*Política Ambiental*”. A ausência de uma cultura cívica participativa institucionalizada determinou como “*resultado condicionado*”, além de uma relativa instabilidade dos processos, *grande dependência política da ação governamental*.

Nos três casos a gênese dos processos de Agenda 21 Local são políticas ambientais, com diferentes graus de associação com a estratégia local de planejamento urbano. Em Pelotas, as duas políticas ocorreram de forma articulada, mas, independentes entre si e paralelamente. Já em São Lourenço do Sul e São José do Norte os dois processos ocorreram conjuntamente.

É possível observar que das três cidades estudadas, somente em São Lourenço do Sul a Agenda 21 local teve continuidade em segundo mandato governamental, onde ocorreu também a reeleição do prefeito.

Na cidade de Pelotas, a mais antiga de todas as agendas pesquisadas, a mudança de governo resultou na suspensão material do processo, mesmo que este continuasse com vigência formal dentro do Conselho Municipal de Proteção Ambiental. Tal situação de manteve até os dias atuais e foi agravada com o não cumprimento das metas estabelecidas em convênio firmado com Fundo Nacional do Meio Ambiente, que financiou parte do processos à partir de 2003, resultando na suspensão dos repasses financeiros por parte do citado órgão federal.

Em São José do Norte, mesmo com a reeleição do Prefeito, ocorreu um esvaziamento da Agenda 21 logo após a aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal.

O esvaziamento político dos processos de Agenda 21 Local, inclusive em São Lourenço do Sul, onde este continuou em segundo mandato do prefeito, não impediu a sua repercussão na legislação municipal. Nas três cidades estudadas existem disposições normativas no Plano Diretor sobre a Agenda 21, sendo que o maior avanço normativo pode ser encontrado na cidade de São José do Norte, onde foi constituído no corpo da Lei toda uma sistemática para implementação dos objetivos da Agenda, e o Plano de Desenvolvimento Local foi incluído como anexo do Plano Diretor. Esta situação aparentemente contribuiu para o fato deste ser o município onde ocorreu o maior

percentual de ações prevista no Plano de Desenvolvimento implementadas ou implementação.

Em São Lourenço do Sul, apesar de ser o único local onde ocorreu continuidade da Agenda 21, e do Plano Diretor ter incluído no texto legal a valorização dos princípios da agenda e a manutenção do Fórum 21 como instância deliberativa, é a cidade que se encontra na fase mais atrasada, ainda na etapa de diagnóstico sócio-ambiental.

Já em Pelotas, que além de ser o processo mais antigo, e o único que obteve financiamento externo para a sua execução, através de aprovação de projeto no Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, as atividades foram interrompidas com a mudança de governo, situação que ficou mais complicada em virtude de problemas encontrados pelo órgão financiador no cumprimento das metas estabelecidas no convênio.

Em todos os casos foi possível constatar grande dependência da ação governamental, fator este que contribui para o esvaziamento dos processos de Agenda 21. Nos três casos, quando ocorreu o afastamento do governo também houve enfraquecimento dos projetos, inclusive nas cidades onde existia, anteriormente, um prévio movimento social organizado. O governo estabeleceu a velocidade no andamento dos Fóruns Locais, inclusive em Pelotas, onde o processo foi instruído dentro de uma estrutura com relativa autonomia, como o Conselho Municipal de Proteção Ambiental em Pelotas. Os processos locais foram introduzidos em comunidades com pouca tradição política de participação, o que prejudica a continuidade das atividades sem a ação indutiva dos governos.

Em São Lourenço do Sul, o Fórum recebeu legalmente autonomia em relação ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, contudo o ritmo de organização também foi dirigido pelo governo municipal, como quando ocorreu a substituição, em 2007, do Coordenador do Fórum 21.

Em termos de continuidade, São José do Norte, suspendeu as atividades do Fórum de Desenvolvimento Sustentável logo após a aprovação do Plano Diretor pela Câmara, fato que foi acompanhada da desconstituição de equipe técnica que atuou na organização das duas políticas. Nem o Fórum de Desenvolvimento Sustentável, convertido pelo Plano Diretor em Fórum Permanente da Agenda 21, nem o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável estão em funcionamento

atualmente.

É importante destacar que antes do início do debate sobre Plano Diretor e Agenda 21 nesta última cidade, salvo o Conselho de Desenvolvimento Rural, impulsionado pela organização de trabalhadores rurais e pescadores, nenhum dos conselhos municipais apresentava um funcionamento regular e contínuo. Os Conselhos de Meio Ambiente e de Cultura, por exemplo, estavam completamente paralisados.

A falta de recursos financeiros, inclusive na cidade de Pelotas, onde existia financiamento do Fundo Nacional do Meio Ambiente, foi outra situação comum aos três processos, apesar de nos três casos a origem da Agenda 21 Local ser iniciativa governamental. A pouca valorização que a variável ecológica, em geral, tem dentro da estrutura da administração pública, quando comparada ao interesse de outros setores que apresentam maior poder político, como o econômico, é um dos fatores que induzem à esta consequência.

Outro fator é o pequeno apelo social do planejamento de longo prazo, notadamente em regiões com tradição patrimonialista de organização política, como a estudada, onde predomina a busca de solução para os problemas econômicos e sociais em projetos externos e dispendiosos, como a introdução da matriz papel-celulose no ambiente econômico regional.

Diferentemente de instrumentos como o orçamento participativo, onde os resultados são mais imediatos, a Agenda 21, e o Plano Diretor, são mecanismos nos quais os projetos de maior apelo social acabam ocorrendo após longos períodos, muitas vezes associados a outros mecanismos de gestão.

Também deve ser considerada uma tendência dos governantes, dentro da cultura política tradicional, de individualizarem os projetos executados como ações pessoais descoladas de quaisquer estratégias de planejamento.

Mesmo com estas limitações políticas, os três processos de Agenda 21 Local representaram um avanço para as comunidades beneficiárias, notadamente no que tange à reestruturação da esfera pública, e no fortalecimento da sociedade civil, assim como na formação de setores da administração pública em temas relativos ao desenvolvimento, planejamento e gestão ambiental.

Embora o crescimento da globalização econômica sobre o desenvolvimento local e regional, tenha como impacto o enfraquecimento dos governos e da sociedade civil frente ao mercado, diminuindo a capacidade regulatória dos primeiros sobre o último, as experiências alternativas construídas e acumuladas na esfera local são fundamentais para a transformação da vida das pessoas.

São ações com caráter imediato, que interferem no mundo da vida e, portanto, impulsionam mudanças na forma como as pessoas estabelecem relações com o seres e o meio onde vivem.

Conforme ensina Jurgen Habermas, as modificações realizadas pelo *Welfare State* associado à *democracia schumpeteriana*, mudaram a forma como o cidadão estabelece a sua relação com o Estado, passando da condição de ator político para a de usuário das políticas públicas. De acordo com o sociólogo alemão, “*a relação do usuário com estado não é, em primeira linha, a participação política, mas um posicionamento genérico de demanda que espera atendimento sem querer propriamente decisões*” (HABERMAS, 2003:246).

Neste contexto, o cidadão formado por esta mudança no ciclo capitalista não era mais um agente ativo na arena da luta política, mas um passivo receptor das políticas públicas prestadas pelo Estado, ressalvado, obviamente, aqueles que estavam organizados em associações, movimentos sociais da sociedade civil e partidos políticos.

Uma limitação importante em processos participativos, como a Agenda 21 Local, é a sua dependência da capacidade de auto-organização da sociedade civil, especialmente para apresentar e defender as suas idéias. Quando esta organização é frágil, há uma tendência para que o setor governamental dite os caminhos a serem seguidos.

Processos políticos participativos como a Agenda 21, o orçamento participativo e a construção de planos diretores, rompem com a lógica da espera, institucionalizando um sistema de *cidadania ativa*, formada por atores políticos que não apenas reivindicam, mas atuam diretamente na elaboração, organização, execução e estruturação de políticas públicas.

Esta mutação no processo político, com a valorização da participação direta dos cidadãos e cidadãs, ao contrário de enfraquecer as políticas inclusivas, fortalecem a

atuação social do Estado, redesenhando o universo de construção das políticas públicas. Para isto, é essencial romper com o imobilismo, sendo que cada passo dado pela comunidade neste caminho aumenta as possibilidades de mudança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Gerson; MENEGAT, Rualdo. **Sustentabilidade e Democracia: elementos para uma estratégia de Gestão Ambiental Urbana no Brasil**. Porto Alegre: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA, 2002;
- ALTVATER, Elmar. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In: HELLER, Agnes (org.). **A Crise de Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999, p. 109-151;
- ALTVATER, Elmar. ¿Existe un marxismo ecológico?. In: BORÓN, Atílio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina. **La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas**. Buenos Ayres: Clacso, 2006, p. 341-364;
- AMIN, Samir. O futuro da polarização mundial. **Novos Rumos**, São Paulo, nº 25, p. 9-14, 1996, tradução: Giovanni Menegoz;
- AMIN, Samir. O Imperialismo, Passado e Presente. **Tempo**, Rio de Janeiro, nº 18, p. 77-123, jan./jun., 2005;
- ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma Estratégia Fatal: a cultura das novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, p. 11-74;
- ARRAES, Nilson Antônio Modesto. **Desenvolvimento sustentável e participação nos processos de Agenda 21 Local brasileiros**. Campinas, 2000 [tese doutorado Engenharia Civil – Saneamento e Meio Ambiente, UNICAMP];
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 4, 2004, p. 703-728;

- AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 1, n.º 2, jul./dez. 1999, p. 18-43;
- BASSANI, Paulo; CARVALHO, Maria Aparecida Vivan de. Pensando a sustentabilidade: um olhar sobre a Agenda 21. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n.º. 9, Curitiba, jun./jun., 2004, p. 69-76;
- BATISTA, Pedro Ivo. Agenda 21 como Instrumento de Construção de Sociedades Sustentáveis. In: HERMANNNS, Klaus; MACEDO, Miguel (org.). **Agenda 21 Local, Experiências da Alemanha, do Norte e do Nordeste do Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 13-22;
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999;
- BECK, Ulrich. A Reinvenção da Política: Rumo a uma Teoria da Modernização Reflexiva. Capítulo 1. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNESP, 1997, p. 11-71, tradução: Magda Lopes;
- BOFF, Leonardo. Ética e Sustentabilidade. **Caderno de Debate da Agenda 21** n.º 10. Brasil, Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2006.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Economia política, globalização e comunicação. **Novos Rumos**, São Paulo, (25):15-23, 1996;
- BORN, Rubens Harry. Agenda 21: instrumento de transformação para sociedades sustentáveis. In: HERMANNNS, Klaus; MACEDO, Miguel (org.). **Agenda 21 Local, Experiências da Alemanha, do Norte e do Nordeste do Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 23-34;
- BORN, Rubens Harry, Agenda 21 e Biodiversidade. **Caderno de Debate da Agenda 21** n.º 09. Brasil, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2006.
- BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. Tradução: Fernando Tomaz;
- BRUXEL, Laerson. **O CDES na Mídia: gênese de uma esfera pública política na disputa pela opinião pública**. Porto Alegre, 2005 [Dissertação de Mestrado em Comunicação e Informação – UFRGS];
- CASANOVA, Fernando. **Desenvolvimento Local, tecidos produtivos e formação**.

- Recife: IIEP/SDE-Recife, 2004;
- CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. Tradução: Iraci D. Poletti;
- CASTELLS, Manuel. El Impacto de la Globalización Sobre la Estructura Espacial y Social de las Ciudades. In: CASTELLS, Manuel. **Local y Global – la gestión en las ciudades en la era de la información**. Taurus, Madri, 1997;
- CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996. Tradução: Silvana Finzi Foá;
- CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992). **Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003;
- COUTINHO, Luciano G..Nota sobre a natureza da globalização. **Economia e Sociedade**, Campinas, (4):21-26, jun.1995;
- CRUZ, Gisele dos Reis. **Gestão Pública Integrada e Democratização da Sociedade: o Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/RJ**. Rio de Janeiro, 2005 [Tese de Doutorado em Sociologia – IUPERJ];
- DALY, Herman E.. Crescimento Sustentável? Não, Obrigado. **Ambiente & Sociedade**, vol. VII, nº 2, jul./dez. 2004, p. 197-201;
- DIÁRIO POPULAR. Zona Sul: Parapanema se preparar para retomar projeto Bujuru. Editorial do Jornal Diário Popular de 22 de julho de 2002. Disponível em http://www.diariopopular.com.br/22_07_02/tc210702.html. [Acessado em 27/04/2009];
- DOWBOR, Ladislau. Descentralização e Meio Ambiente. IN: BURSZTYN, Marcel (org.). **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 103-112;
- ESTARELLAS, Pere J. Brunet; GARCIA, Fernando Almeida; LÓPEZ, Miquel Coll. Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible. **Boletín de la A.G.E. (Asociación de Geógrafos Españoles)**, n.º 39, 2005, p. 423-446;
- FEATHERSTONE, Mike. Cultura Global: Introdução. In: FEATHERSTONE, Mike. **Cultura Global: nacionalismo, globalização e modernidade**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. Tradução: Atílio Brunetta.

FEE – Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.fee.tcche.br/sitefee/pt/content/capa/index.php> [Acessado em: 17/06/2009];

FERREIRA, Jurandyr Pires. **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 1959;

FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo. Introdução à Incertezas de Sustentabilidade na Globalização. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (org.). **Incetezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas: Editora Unicamp, 1996, pág. 07-14;

FERREIRA, Leila da Costa. Indicadores Político-Institucionais de Sustentabilidade: criando e acomodando demandas públicas. **Ambiente & Sociedade**, ano III, nº 6/7, 2000, p. 15-31;

FREITAS, Dione Maria. Planejamento Estratégico Participativo Para o Desenvolvimento Local Sustentável – A experiência de Natal Rio Grande do Norte. In: HERMANN, Klaus; MACEDO, Miguel (org.). **Agenda 21 Local, Experiências da Alemanha, do Norte e do Nordeste do Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 61-76;

FUKUYAMA, Francis. **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992;

FURTADO, Celso. Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico. **Memórias do Desenvolvimento**, ano 1, nº. 01, jun. 2007, p. 195-232;

GIDDENS, Anthony. A vida em uma sociedade pós-tradicional. Capítulo 2. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNESP, 1997, p. 73-133, tradução: Magda Lopes;

GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991. Tradução de Raul Finker;

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Formação sócio espacial e questão ambiental no Brasil. In: BECKER, B. K.; CHRISTOFOLETTI A.; DAVIDOVICH, F. R.; GEIGER, P. P. (orgs.). **Geografia e meio ambiente no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 2002. p. 309 – 333;

- GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Geografia da Riqueza, Fome e Meio Ambiente: Pequena contribuição crítica do modelo Agrário/Agrícola de uso dos Recursos Naturais. In OLIVEIRA, A. U. De; MARQUES, M.I.M. (orgs.) **O Campo no Século XXI: território de vida, de luta e de construção da justiça social**. São Paulo: Editora Casa Amarela e Editora Paz e Terra, 2004. p. 207 – 253;
- GUADAGNIN, Demétrio Luis. **Diagnóstico da Situação e das Ações Prioritárias para a Conservação da Zona Costeira da Região Sul**: Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Porto Alegre: Fepam/Unisinos, 1999;
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Nas Costas da Globalização: as perspectivas dos países periféricos frente às transformações internacionais. In: FERREIRA, Márcia Ondina; GUGLIANO, Alfredo Alejandro (Org.). **Fragmentos da Globalização na Educação: uma perspectiva comparada**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000, pág. 63-76;
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Alternativas de participação dos cidadãos na gestão pública: uma comparação entre Porto Alegre e Montevidéu. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, ano 2, nº 1, junho 2002, p. 143-156;
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Modernización, Desarrollismo y Estado: algunos elementos del mundo antes del surgimiento de la globalización. **Revista Sociedade em Debate**, nº 03, vol. 09, dez. 2003, p. 53-100;
- GUILHERME, Márcia Lucia. **A Sustentabilidade sob a Ótica do Global e do Local, em Projetos de Execução Descentralizada**. Campinas, 2003 [tese doutorado em Sociologia - UNICAMP];
- GUIMARÃES, Roberto P.. La Sostenibilidad del Desarrollo entre Rio-92 y Johannesburgo 2002: eramos felices y no sabíamos. **Ambiente & Sociedade**, ano IV, nº 9, 2001, p. 01-20;
- GUTTMANN, Robert, .As Mutações do Capital Financeiro. Cap. 3. In: CHESNAIS, François (coord.). **A Mundialização Financeira – gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1999, pág. 61-96;
- HABERMAS, Jürgen. O Estado Nação Europeu Frente aos Desafios da Globalização. **Novos Estudos**, n.º 43, nov. 1995, pág. 87-101. Tradução do inglês: Antônio Sérgio Rocha;
- HABERMAS, Jürgen. Política Deliberativa – Um Conceito Procedimental de

- Democracia. In: HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pág. 10-56. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler;
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Editora Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 2003, pág. 213 à 273;
- HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2004, tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves;
- HARVEY, David. **Condição Pós Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2006, tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves;
- HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2001. Tradução: Vera Ribeiro;
- HINKELAMMERT, Franz. O Antropocentrismo Ocidental e o Desastre Ecológico. In: PROCÓPIO, Argemiro. **Relações Internacionais: os excluídos da arca de Noé**. São Paulo: Hucitec, 2005, p. 193-207;
- HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **A Globalização em Questão**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002;
- HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998;
- IANNI, Octávio. Globalização e Diversidade. In: FERREIRA, Leila Costa; VIOLA, Eduardo. **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas: UNICAMP, 1996, pág. 67-91;
- IANNI, Octávio. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004;
- IBGE. **Cidades**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. [acessado em 17/04/2009];
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente**. Brasília: IBGE/MMA/MPOG, 2002;
- ICLEI – Internacional Council for Local Institute Environmental Initiatives. **Second Local Agenda 21 Survey**. Background Paper nº 15. New York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2002.
- ICLEI – Internacional Council for Local Institute (América Latina). **Respostas dos**

- Governos Locais à Agenda 21:** Relatório Resumido da Pesquisa Sobre as Agendas 21 Locais com Enfoque Regional. Rio de Janeiro, 2002b;
- KING, Anthony D.. Cidades, Nações, Globalização e Identidade: Revisitando a Globalização e a Mundialização. In: BARROSO, João Rodrigues (coord.). **Globalização e Identidade Nacional**. São Paulo: Atlas, 1999. pág. 121-144.
- KOHLER, Maria Cláudia M.. **Agenda 21 Local: Desafios da sua implementação. Experiências de São Paulo, Rio de Janeiro, Santo e Florianópolis**. São Paulo, 2002. [Dissertação de Mestrado – Faculdade de Saúde Pública da USP];
- KUMAR, Krishan. **Da Sociedade Pós-Industrial à Pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1997;
- LASH, Scott. A reflexividade e seus duplos: estrutura, estética e comunidade. Capítulo 3. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNESP, 1997, p. 135-212, tradução: Magda Lopes;
- LEFF, Enrique. Democracia Participativa, Racionalidad Ambiental, y Desarrollo Sustentable: Una Utopía en Construcción. In: LANDER, Edgardo (editor). **El límite de la civilización industrial. Perspectivas latinoamericanas en torno al postdesarrollo**. FACES, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela. 1996, p. 74-91.
- LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura:** racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Edifurb, 2000, tradução Jorge Esteves da Silva;
- LEFF, Enrique. **A Complexidade Ambiental**. São Paulo, Cortez, 2003;
- LEIS, Hector Ricardo. Globalização e Democracia após a Rio-92: a necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional. In: FERREIRA, Leila Costa; VIOLA, Eduardo. **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas: UNICAMP, 1996, pág. 67-91;
- LUBENOW, Jorge Adriano. **A Categoria da Esfera Pública em Jurgen Habermas**. Campinas, 2007 [Tese de Doutorado em Filosofia – UNICAMP];
- LUTTWAK, Edward. O Capitalismo Turbinado e Suas Consequências. **Novos Estudos**, São Paulo, nº 45, p. 58-64, jul.96, tradução: Otacílio Nunes;
- MARTINS, Carlos Estevam. Da globalização da economia à falência da democracia.

- Economia e Sociedade.** Campinas, (6):1-23, jun.1996;
- MARX, Karl. **O Capital.** Vol. 1, Para a Crítica da Economia Política. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989;
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo: Global, 1988;
- MELLO, Leonardo Freire de. **Orçamento Participativo e Agenda 21 Local: uma proposta ambiental estratégica para Campinas, SP.** Campinas, 2003. [Dissertação de Mestrado, UNICAMP];
- MENDES, Soraia Rosa. **Esfera Pública e Diretos Fundamentais: um estudo das rádios comunitárias, segundo Jurgen Habermas.** Porto Alegre, 2006 [Dissertação de Mestrado em Ciência Política – UFRGS];
- MIGUEL, Luís Felipe. A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. **Dados**, Revista Brasileira das Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n.º 03, 2002, pág. 483-510;
- MIRANDA, Sandro Ari Andrade de; VIANA, Tais Feijó. **A Construção do Plano Diretor Participativo e da Agenda 21 Municipal de São José do Norte – RS.** II Encontro das Ciências Sociais da Metade Sul – Participação, Desenvolvimento Regional e Sociedade. Universidade Federal de Pelotas, novembro de 2006;
- MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. **A Crise da Democracia Representativa e a Reforma Política.** Jus Navigandi. Teresina, ano 9, n. 824, 5 out. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7386>. [acessado em 29/02/2008];
- MIRANDA. Sandro Ari Andrade de Miranda. Breve Diagnóstico sobre os Principais Impactos Ambientais no Município de Pelotas. In: RAMB 2002. **Relatório da Qualidade Ambiental do Município de Pelotas de 2002.** Pelotas: SQA/PMPel, 2003, p. 15-18;
- MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Construindo a Agenda 21 Local.** Brasília: MMA, 2003;
- MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 e a Sustentabilidade das Cidades.** Brasília: MMA, 2003b;
- MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira: ações prioritárias.** Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004;

- MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Carta de Princípios da Rede Brasileira de Agendas 21 Locais**. Disponível em: <http://mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=4979>. Acessado em 03/04/2009;
- MOUFFE, Chantal. **La Paradoxa Democrática**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2003;
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Agenda 21: Articulando Planos nos Municípios**. Brasília: MMA, 2003.
- NOVAES, Washington Reis. Agenda 21: um novo modelo de civilização. In: TRIGUEIRO, André. **Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, Rio de Janeiro, 2003, pág. 323-331;
- NOVAES, Washington Reis. **A década do impasse: da Rio 92 à Rio + 10**. São Paulo: Estação Sociedade, 2002;
- O'BRIEN, M. e PENNA, J. Political Ecology. **Theorising welfare state. Enlightenment and modern society**. London: Sage, 1998. Capítulo 6;
- O'CONNOR, James. ¿Es posible el capitalismo sostenible? In: ALIMONDA, Héctor (org.). **Ecología política: naturaleza, sociedad y utopía**. Buenos Aires: CLACSO, 2002, p.27-52;
- O'CONNOR, James. Desarrollo Desigual y Combinado y Crisis Ecológica. **Ambiente & Sociedade**. Vol. VI, n.º 2, p.09-23, jul/dez.2003;
- OFFE, Claus. A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 355-386;
- PARIZOTTO, Kátia Maria Zgoda. **A Construção da Agenda 21 Local no Município de Xanxerê/SC: um processo de educação ambiental como ferramenta de gestão ambiental participativa**. Florianópolis, 2003 [Dissertação em Engenharia da Produção – UFSC];
- PELOTAS – Prefeitura Municipal de Pelotas. **Resolução COMPAM nº. 001, de 26 de julho de 2001**, do Conselho Municipal de Proteção Ambiental, que institui a Comissão Especial para a Elaboração da Agenda 21 Local de Pelotas;
- PELOTAS – Prefeitura Municipal de Pelotas. **Resolução COMPAM nº. 004, de 02 de**

- janeiro de 2003**, do Conselho Municipal de Proteção Ambiental, que reestrutura a Comissão Especial para a Elaboração da Agenda 21 Local de Pelotas;
- PELOTAS – Prefeitura Municipal de Pelotas. **Resolução COMPAM nº. 015, de 23 de setembro de 2003**, do Conselho Municipal de Proteção Ambiental, que prorroga os trabalhos da Comissão Especial para a Elaboração da Agenda 21 Local de Pelotas;
- PELOTAS – Prefeitura Municipal de Pelotas. **Lei 5.502, de 11 de setembro de 2008**, que institui o Plano Diretor do Município de Pelotas;
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório de Desenvolvimento Humano 2006. **A Água Para Lá da Escassez: poder, pobreza, e crise mundial da água**. Brasília: PNUD, 2006;
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**: Ranking do IDH-M. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php> [acessado em 17/05/2009];
- POLANYI, K.. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 1998.
- PORTAL ODM. **Acompanhamento Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <http://www.portalodm.com.br/relatorios/objetivo1.php>. [acesso em 17/04/2009];
- PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964. Trad. Vera Neves Pedroso;
- PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. **Democracia e Cultura: uma visão não culturalista**. Lua Nova (58): 09-36, 2003;
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2007;
- RAMB 2000/2001 – **Relatório da Qualidade Ambiental do Município de Pelotas 2000/2001**. Pelotas: SQA/PMPel, 2002;
- RAMB 2003 – **Relatório da Qualidade Ambiental do Município de Pelotas 2003**. Pelotas: SQA/PMPel, 2004;
- RODRIGUEZ, Octávio. **Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1981;

- SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Livros Studio Nobel, 1993. Tradução Magda Lopes;
- SACHS, Ignacy. Desenvolvimento numa economia mundial liberalizada e globalizante: um desafio impossível? **Revista Estudos Avançados – USP**. São Paulo: vol. 11 n.º 30, p. 213-242, 1997. Tradução de Vera de Paula Assis;
- SAINT-HILARIE, Auguste de. **Viagem ao Rio Grande do Sul**. Brasília: Senado Federal, 2002, tradução: Adroaldo Mesquita da Costa;
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1996;
- SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In HELLER, Agnes (org.). **A Crise de Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999, pág. 33-75;
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Crítica da Razão Indolente**: contra o desperdício da experiência. Para um Novo Senso Comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática, vol 1. São Paulo, Cortez, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pág. 39-82;
- SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos de Globalização. In: Santos, Boaventura de Souza (org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2005b;
- SANTOS, Boaventura de Souza. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006;
- SÃO JOSÉ DO NORTE – Prefeitura Municipal de São José do Norte. **Decreto nº. 4.000, de 01 de Fevereiro de 2006**, que institui o Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Município e Define as Regras Para a Elaboração do Plano Diretor e da Agenda 21 de São José do Norte/RS;
- SÃO JOSÉ DO NORTE – Prefeitura Municipal de São José do Norte. **A Agenda 21 de São José do Norte** (Apresentação). Vitae Civilis – Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz, julho, 2006. Disponível em:

- http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/Apresentacao_Curitiba_sul.pdf. [Acessado em 20/07/2009];
- SÃO JOSÉ DO NORTE – Prefeitura Municipal de São José do Norte. **São José do Norte: “a cidade onde as águas se encontram”** (Apresentação). Vitae Civilis – Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz, julho, 2006b. Disponível em: http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/AGENDA2_efeitos_sjn.pdf. [Acessado em 20/07/2009];
- SÃO JOSÉ DO NORTE – Prefeitura Municipal de São José do Norte. **Lei nº. 456, de 13 de dezembro de 2006**. Institui o Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de São José do Norte, e dá outras providências;
- SÃO LOURENÇO DO SUL – Prefeitura Municipal de São Lourenço do Sul. **Decreto nº. 2.644, de 02 de maio de 2005**, Estabelece as Diretrizes para Elaboração da Agenda 21 Local e do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de São Lourenço do Sul, cria o Fórum 21, e dá outras providências;
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores S. A., 1984;
- SENNET, Richard. **A Corrosão do Caráter**. Rio de Janeiro: Record, 2004;
- SEURB – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano de Pelotas. **Caderno Sustentar 3** – Diagnóstico das 13 Idéias Força para Pelotas e Congresso da Cidade. Pelotas: SEURB, 2002;
- SILVA, Cristiano Ayres da (org.). **Agenda 21 de Pelotas**: construindo a cidadania ambiental. Pelotas: SQA/PMPel, 2004;
- SILVA, Neuza Maria Corrêa da. **Educação Ambiental e Transformação Sócio-ambiental com a Implantação da Agenda 21 Local**: o caso do núcleo de educação ambiental da colônia de Pelotas. Rio Grande, 2006 [Dissertação de Mestrado em Educação Ambiental – FURG];
- STRONG, Maurice. Prefácio. In: SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Livros Studio Nobel, 1993. Tradução Magda Lopes, p. 7-9;
- TAGLIANI, Carlos Roney Armanini. **Plano Ambiental do Município de São José do Norte, RS**. Rio Grande: FURG, 2008;
- VILLASANTE, Tomás R.. Cuatro Redes para Hacer Transformaciones Sustentables.

Política y Sociedad, nº. 31, Madrid, 1999, p. 37-54;

WIKIPÉDIA – A Enciclopédia Livre. Boing 747. Disponível em:
http://pt.wikipedia.org/wiki/Boeing_747. [Acessado em 17/08/09]

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. El Sistema Mundo Moderno como Economía-mundo Capitalista: producción, plusvalía y polarización. In: WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **Análises de Sistemas-Mundo**: uma introducción. Cidade do México: Siglo XXI, 2005.

WHITAKER FERREIRA, João Sette. Globalização e Urbanização Subdesenvolvida. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 04, nº 14, 2000, p. 10-20;

ANEXO I**QUESTIONÁRIO GUIA DA AGENDA 21 DE PELOTAS**

Abaixo se apresentam as cinco questões temáticas com suas principais diretrizes que deverão direcionar as ações da Agenda 21 local. Pede-se que o (a) senhor(a) leia atentamente cada coluna individualmente e dê sua opinião sobre as principais diretrizes de cada uma das dimensões temáticas da Agenda 21.

De todos os sub-itens abaixo expostos gostaríamos que você desse, por item (Geo-Ambiental, Econômico, Social, Político-Institucional, e Acesso à Informação), uma nota de 1 a 5 priorizando os que no seu entendimento são os mais importantes.

(1 – Indispensável, 2 – Muito Importante, 3 – Importante, 4 – Relativa Importância, 5 – Pouca Importância).

1 GEO-AMBIENTAL

1.1. Proteger e conservar os rios, lagoas e riachos para aumentar a disponibilidade de água potável. ()

1.2. Desenvolver ações para evitar enchentes e cheias na zona urbana, e planejamento urbano evitando ocupação de áreas de banhados ou alagadiços, de forma a reduzir as pressões sobre o ambiente natural. ()

1.3. Investir no tratamento e expansão da rede de esgotos. ()

1.4. Uso sustentável, conservação e proteção dos recursos naturais, como nascentes, mananciais, matas ciliares e manejo do solo, incentivando praticas agrícolas sustentáveis. ()

1.5. Investir em tratamento e destinação adequados dos resíduos sólidos (lixo), com a implantação da coleta seletiva. ()

2 SOCIAL

2.1. Implementar medidas de redução das desigualdades sociais e de combate à miséria ()

2.2. Proporcionar moradias adequadas, através de sistema de crédito habitacional. ()

2.3. Reduzir os riscos à saúde, através do controle da poluição, doenças contagiosas e zoonoses, valorizando a medicina preventiva. ()

2.4. Organizar núcleos de educação ambiental, valorizando experiências sociais e ambientais economicamente sustentáveis. ()

2.5. Promover atividades de esporte e lazer, proporcionando qualidade de vida. ()

3 ECONÔMICO

3.1. Criar mecanismos de mudanças nos hábitos de consumo individual, estimulando a reutilização, redução e a separação de resíduos de origem doméstica e industrial. ()

3.2. Promover e incentivar o aumento na produção de alimentos orgânicos (sem produtos químicos) e não modificados geneticamente (transgênicos). ()

3.3. Facilitar a criação de associações e cooperativas, como instrumentos de geração de renda e trabalho, capacitando os cidadãos para o trabalho cooperativo, e priorizando a economia popular solidária. ()

3.4. Adotar sistemas produtivos que preservem os recursos naturais, priorizando a utilização de matérias-primas alternativas ou recicladas nos processos industriais. ()

3.5. Implementar política de desenvolvimento tecnológico, valorizando a produção artesanal e a diversidade ambiental e cultural. ()

4 POLÍTICO INSTITUCIONAL

4.1. Integração, democratização e regulação das políticas e leis direcionadas ao desenvolvimento sustentável. ()

4.2. Promoção de fóruns do governo local, incentivando projetos que visem o desenvolvimento sustentável. ()

4.3. Orçamento participativo deve atuar como articulador de demandas ambientais. ()

4.4. Efetivar o fundo municipal de proteção e recuperação ambiental, com a finalidade de financiar projetos com vistas à sustentabilidade. Reforçando a campanha pela existência de um ICMS ecológico. ()

4.5. Promover a Educação Ambiental, a nível municipal realizando seminários e debates permanentes, sobre a realidade social e ambiental local, com o objetivo de conscientizar a comunidade em geral. ()

5 ACESSO À INFORMAÇÃO

5.1. Incentivar e promover a implantação de programas de qualificação permanente de

servidores públicos municipais. ()

5.2. Propiciar a capacitação de agricultores e comunidade em geral, propagando conhecimentos relativos a sistemas alternativos ecológicos. ()

5.3. Adotar campanhas governamentais permanentes de conscientização ecológica. ()

5.4. Incentivar e promover programas que garantam os equipamentos necessários e o acesso aos novos meios de comunicação (computador, Internet, etc). Promovendo educação tecnológica continuada. ()

5.5. Garantir o acesso e a permanência dos jovens a todos os níveis de ensino, e promover programas de combate ao analfabetismo. Implementando campanhas educativas e programas de melhoria das condições socioeconômicas. ()

Dos sub-itens que você selecionou anteriormente como mais importantes, selecione 5 que no seu entendimento devem ser priorizados, de acordo com a pontuação anteriormente dada a cada um:

1- _____

2- _____

3- _____

4- _____

5- _____

Este espaço é reservado a sugestões. Escreva aqui o que você acredita que deve ser uma prioridade ou meta para Pelotas e que deva ser incluído na pauta da Agenda 21 Local:

ANEXO II**PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA AGENDA 21 DE PELOTAS****CRITÉRIOS DE INTERPRETAÇÃO:**

- a) NÃO – são ações previstas no Plano de Desenvolvimento que não foram implementadas;
- b) SIM – são ações previstas no Plano que estão implementadas;
- c) PLANO DIRETOR – são ações que foram incluídas no Plano Diretor Municipal;
- d) SUSPENSA/RETROCEDEU – são ações que tiveram a sua execução suspensa, especialmente após a mudança de governo, ou receberam posicionamento contrário à sua execução por parte da administração, ou ainda foram afetadas por corte orçamentário ou reorientação administrativa;
- e) PARCIALMENTE/EM ANDAMENTO – são aquelas que foram parcialmente executadas pela prefeitura, por outros órgãos governamentais ou pela sociedade civil, ou possuem alguma etapa em andamento.

1. GEOAMBIENTAL - GRUPO A**a) CURTO PRAZO**

- 1. Aumento da disponibilidade, da oferta de água potável e de esgoto coletado e tratado na zona urbana e rural. *PARCIALMENTE*
- 2. Proibir a impermeabilização da cidade, criar políticas de drenagem urbana, e estimular o reaproveitamento das águas pluviais. *NÃO*
- 3. Comprometer aquele que usa a água para atividades econômicas a devolvê-la ao ambiente com a mesma qualidade que a retirou, realizando sua captação à jusante do seu lançamento. *NÃO*
- 4. Campanha nas escolas para melhor utilização da água, recuperação e proteção de fonte. *NÃO*
- 5. Participação popular na gestão da água. *EM ANDAMENTO*
- 6. Campanha de educação ambiental para práticas agroecológicas, envolvendo produtores, técnicos e população em geral. *NÃO*
- 7. Uso sustentável da terra, com a manutenção dos sistemas naturais. *NÃO*

8. Incentivar o reflorestamento, preservando as matas ciliares existentes e recuperando as degradadas, com espécies nativas. *NÃO*
9. Aumentar o controle ambiental com relação ao uso indevido do ambiente. *EM ANDAMENTO*
- 10.Exigir, quando da aprovação de projetos urbanísticos, o respeito a sustentabilidade, na execução da obra, bem como no funcionamento da atividade. *PLANO DIRETOR*
- 11.Aumentar a cobertura vegetal urbana através de ações entre o Poder Público e a iniciativa privada, especialmente com a indústria da construção civil, para atender os padrões recomendados pela OMS. *EM ANDAMENTO*
- 12.Campanha de educação ambiental para separação, redução e reutilização e reciclagem de resíduos. *SUSPENSA*
- 13.Implantar em toda a zona urbana contentores de resíduo reciclável. *NÃO*
- 14.Obrigatoriedade legal para disponibilização de lixeiras junto a estabelecimentos de grande fluxo de pessoas. *NÃO*
15. Elaborar plano de saneamento, contemplando a destinação de locais para coleta de resíduos recicláveis, usinas públicas de compostagem, biodigestores, gerando renda e emprego. *NÃO*
- 16.Exigir Planos de Gerenciamento de Resíduos e as devidas licenças ambientais para os empreendimentos (Licença Prévia , Licença de Instalação e Licença de operação). *SIM*
- 17.Aprimorar a cooperação entre empreendedores, Poder Público e coletividade para recolhimento e tratamento adequado de pilhas e baterias, medicamentos vencidos, lâmpadas e demais lixos tóxicos. *NÃO*
- 18.Implantar Aterro Sanitário. *NÃO*
- 19.Preservar, conservar e recuperar as Áreas de Preservação Permanente – APP's. *NÃO*

b) MÉDIO PRAZO

- 20.Implantar política para resíduos em geral que considere a redução, o reaproveitamento e a reciclagem. Considerar a coleta seletiva como regra, através de lei, na próxima licitação para serviço de coleta de resíduos. *NÃO*
21. Elaborar o zoneamento ecológico econômico, adotando a bacia hidrográfica como unidade de planejamento. *NÃO*
- 22.Promover a desocupação e coibir novas ocupações nas áreas de captação de água potável. *NÃO*

23. Utilização de tecnologias sustentáveis no processo construtivo, como reaproveitamento das águas servidas, diminuição do uso doméstico da água, aproveitamento das águas da chuva (cisterna) em condomínios, prédios públicos, postos de serviços, indústria. *NÃO*
24. Alteração do sistema de cobrança da água tratada para desincentivar o desperdício, especialmente em condomínios habitacionais, com a colocação de hidrômetros por apartamento. *EM ANDAMENTO*
25. Tributar o uso da água para uso e despejo de efluentes. *NÃO*
26. Monitorar impacto ambiental na atividade agrícola, coibindo o uso de agrotóxicos. *EM ANDAMENTO*
27. Implantação de Parques Urbanos ao longo do Canal São Gonçalo. *PLANO DIRETOR*
28. Implantação de um Parque no Pontal da Barra, preservando os banhados existentes. *NÃO*
29. Implantação de um Parque Urbano no banhado junto a Estação Rodoviária, propiciando a proteção de fauna e flora. *PLANO DIRETOR*
30. Combate à especulação imobiliária que expulsa a população sem capital para áreas inadequadas à habitação e ambientalmente sensíveis. *NÃO*
31. Considerar a coleta seletiva como regra no sistema público de resíduos, taxando e penalizando o descarte de embalagens, bem como, privilegiando e compensando o seu uso sustentável, a simplificação das embalagens e a disponibilização do uso de embalagens retornáveis. *NÃO*
32. Incentivar cooperativas e empresas de reciclagem. *NÃO*
33. Produção de material escolar a partir da reciclagem. *NÃO*
34. Incrementar a coleta seletiva realizada pelo órgão responsável. *RETROCEDEU*
35. Usar quando possível o tratamento biológico para resíduos tóxicos. *NÃO*
36. Identificar as espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção, visando a sua proteção. *PARCIALMENTE POR LEI*
37. Implantar a APA das Lagoas e apoiar outras iniciativas do gênero através de um sistema adequado. *NÃO*
38. Implantar os corredores ecológicos. *PLANO DIRETOR*

c) LONGO PRAZO

39. Coibir a exploração da indústria sobre o pequeno agricultor e cooperativas, que geram

degradação ambiental. *NÃO*

40. Implantar projeto arquitetônico, utilizando técnicas sustentáveis e aproveitando as energias naturais, contendo sistema de captação da água chuva, volume mínimo de água para descarga, captação e tratamento adequado do esgoto, coleta seletiva do lixo, área com cobertura vegetal. *NÃO*

2. SOCIAL - GRUPO B

a) CURTO PRAZO

41. Incentivar a organização popular por bairros e distritos para realizar a educação ambiental , em parceria com a sociedade civil. *SUSPENSO*

42. Melhoria na qualidade da educação para o melhor exercício da cidadania. *NÃO*

43. Implementação de fóruns para debater a construção de políticas que contemplem as diferenças. *SUSPENSO*

b) MÉDIO PRAZO

44. Promover e incentivar ações de economia solidária, como uma forma de erradicar a pobreza e gerar trabalho e renda , e o combate à fome. *SUSPENSO*

45. Implantar projetos, através de parcerias multi-institucionais, que visem integração social através do esporte lazer e recreação. *SUSPENSO*

46. Coibir assentamentos humanos em áreas inadequadas sob o aspecto sócio-ambiental,

como beira de rios, banhados, em torno de depósitos de resíduos, desenvolvendo projetos de habitação. *PLANO DIRETOR*

47. Realizar diagnóstico sócio ambiental, de dados estatísticos quantitativos e qualitativos, através de discussão, debates e mobilização da comunidade pelotense, que permitam ações locais qualificadas de redução das desigualdades e combate à miséria, sugerindo a promoção de atividades paralelas periódicas em locais públicos, através de exposições e palestras que fomentem discussões, como diferenças e cidadania. *NÃO*

48. Centralizar ações, informações de programas, projetos das áreas sociais de todas as instancias governamentais para facilitar o acesso aos cidadãos. *NÃO*

3. ECONÔMICO - GRUPO C

a) CURTO PRAZO

49. Incentivar o uso eficiente à conservação de energia, priorizando fontes de energia renováveis. *NÃO*

50. Firmar termos de ajustamento de conduta ambiental, com participação do COMPAM, para recuperar os passivos sócio-ambientais do setor empresarial, com reversão de recursos ao Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental. *NÃO*

51. Criar cursos de qualificação profissional a partir da identificação das necessidades populares e divulgar adequadamente para a comunidade tomar conhecimento e incentivá-la a participar. *NÃO*

52. Campanhas de incentivo ao transporte coletivo. *NÃO*

b) MÉDIO PRAZO

53. Gerar frentes de trabalho ambientalmente adequadas, como nas áreas de saneamento, arborização da cidade, implantação e manutenção de áreas, reciclagem e controle ambiental. *NÃO*

54. Coibir a aplicação de tecnologias agressivas ao ambiente e responsáveis pela diminuição dos postos de trabalho. *NÃO*

55. Estabelecer política municipal de ecoturismo, voltado para o uso sustentável dos ambientes naturais, respeitando a cultura e as populações locais. *NÃO*

56. Criar políticas públicas de apoio aos pequenos empreendedores desde a formação, capacitação até a logística, ou seja, em todas as etapas da cadeia produtiva, visando à emancipação dos diferentes grupos. *NÃO*

57. Criar incentivos às iniciativas comunitárias e individuais de produção auto-sustentável como hortas-comunitárias, medicina caseira. *NÃO*

58. Qualificar o espaço municipal em benefício da sociedade, envolvendo-a e inserindo-a no contexto social com a criação de programas relacionados ao esporte-lazer. *NÃO*

c) LONGO PRAZO

59. Incentivar as navegações fluviais, visando diminuir o transporte rodoviário. *NÃO*

4. POLÍTICO INSTITUCIONAL - GRUPO D

a) CURTO PRAZO

60. Destinar recursos do orçamento público municipal para 2005 em políticas que induzam a sustentabilidade como áreas verdes e unidades de conservação, coleta seletiva, cooperativas de recicladores, educação ambiental, para o Fundo Municipal de Proteção e

Recuperação, entre outras. *NÃO*

61. Elaborar políticas públicas que visem o aproveitamento de áreas privadas submetidas ao abandono (terrenos baldios) na elaboração de projetos de educação ambiental definidos pela agenda 21 local. *NÃO*

62. Inclusão e regularização das famílias oriundas do meio rural e urbana que se encontram sem as documentações legais para fins de poderem acionar os programas da união, estados e municípios onde os mesmos encontram-se a mais de duas décadas sem o termo legal de propriedade. *EM ANDAMENTO*

63. Instituir procuradoria ambiental ou domínio ambiental na procuradoria geral do município. *NÃO*

64. Fortalecer o princípio da transversalidade ambiental na administração municipal, com a incorporação dos princípios, valores de gestão ambiental por todos os órgãos da administração. *PLANO DIRETOR*

65. Dotar o horto municipal de infra-estrutura e recursos humanos para subsidiar e estimular a produção de mudas nativas sustentando a política de arborização urbana e rural, de forma integrada com os NEA's e outras instituições públicas municipais. *NÃO*

66. Fortalecer o controle ambiental com ampliação dos recursos humanos e materiais. *RETROCEDEU*

67. Induzir o planejamento participativo sócio-ambiental para todas as políticas municipais, com a participação popular na elaboração do Plano Pluri Anual (PPA), do orçamento participativo, entre outros. *RETROCEDEU*

68. Fortalecer as políticas de saneamento ambiental para colônia. *NÃO*

69. Garantir que a política ,e a execução desta, sobre águas (nascentes, captação, tratamento e abastecimento), sobre a cobertura vegetal (hortos, plantios, podas e erradicações), sobre os resíduos sólidos (coleta convencional, tratamento, exposição final e coleta seletiva) estejam subordinadas a SQA. *NÃO*

b) MÉDIO PRAZO

70. Elaborar um Plano Pluri Anual – PPA com base na Agenda 21 de Pelotas. *NÃO*

71. Garantir a participação popular e o controle social no monitoramento da execução da Agenda 21. *RETROCEDEU*

72. Buscar envolver outros municípios da região, notadamente aqueles da aglomeração urbana de Pelotas, no planejamento e implementação de políticas sócio-ambientais.

PLANO DIRETOR

73. Elaborar o 3º Plano Diretor de Pelotas, com respeito às deliberações da Agenda 21.

PARCIALMENTE

74. Instituição do ISSQN ecológico com a destinação de percentual da arrecadação deste imposto para o fundo municipal de proteção e recuperação ambiental. *NÃO*

75. Instituição de IPTU ecológico objetivando incentivar o aumento da cobertura vegetal urbana e a proteção de ecossistemas. *NÃO*

76. Ampliação do número de núcleos de educação ambiental na zona rural visando à avaliação e monitoramento do turismo rural, ecoturismo, recuperação de áreas degradadas, agricultura ecológica entre outras atividades. *RETROCEDEU*

77. Ampliar o projeto “Crescendo com a Natureza”, que atualmente ocorre com recém-nascidos do Hospital São Francisco de Paula, para estudantes da rede de ensino primário, por questões didáticas, de estrutura do horto municipal e de existência da lei municipal que regulamenta o tema. *SUSPENSA*

78. Propor a adoção do uso de combustíveis e tecnologias mais limpos na frota, equipamentos para manutenção de áreas verdes e o ecocamping municipal, como álcool, gnv, biodiesel e outras fontes alternativas. *NÃO*

c) LONGO PRAZO

79. Implantar as ciclovias e fortalecer o transporte público para reduzir o fluxo de veículos automotores e as emissões atmosféricas. *PARCIALMENTE*

5. ACESSO À INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO - GRUPO E**a) CURTO PRAZO**

80. Divulgar as rotinas e procedimentos dos órgãos de gestão ambiental para a população. *NÃO*

81. Que o poder público edite a legislação ambiental para que todos tenham acesso a ela através de linguagem acessível. *NÃO*

82. Colocar em pauta nas escolas os nossos problemas ambientais, enfatizando a questão local. *NÃO*

83. Fomento a rádios comunitárias – veículos alternativos - criando programas que falem da questão ambiental.²⁷ *RETROCEDEU*

²⁷ Na prática a prefeitura realizou movimento político contrário às Rádios Comunitárias.

84. Garantia de divulgação das informações pela mídia oriundas de ONG's, Poder Público. *NÃO*

85. Questão ambiental deve ser incorporada ao currículo nas escolas de ensino médio, através de todas as disciplinas. *PARCIALMENTE*

86. Investir na capacitação de professores. *NÃO*

b) MÉDIO PRAZO

87. Definir indicadores de sustentabilidade para Pelotas. *NÃO*

88. Elaborar e publicizar informações ambientais em documentos com linguagem acessível à coletividade reforçando e difundindo o Relatório Anual da Qualidade Ambiental de Pelotas – RAMB. *SUSPENSA*

89. Criar canais permanentes inter-institucionais e com a coletividade de informação e comunicação (governo, MP, Conselho, ONG's, empreendedores). *NÃO*

90. Formatar Programa Permanente de Educação e Justiça Ambiental a partir dos resultados da 2ª Conferência Municipal de Qualidade Ambiental. *NÃO*

91. Necessidade de meios de comunicação de massa com informação de temas ambientais. Que na conta da água, luz, IPTU, venha às informações, além de um telefone para denuncia. *NÃO*

92. Que a SQA elabore material de EA para comunidade escolar. *PARCIALMENTE*

93. Discutir a questão ambiental dos bairros através de reuniões itinerantes do COMPAM e da SQA. *PARCIALMENTE*

c) LONGO PRAZO

94. Estabelecer Programa de Capacitação para gestores públicos e privados em sustentabilidade, articulando com municípios da região. *NÃO*

95. Fazer um levantamento geográfico ambiental, matas nativas, água, mananciais. *PLANO DIRETOR*

ANEXO III

QUESTIONÁRIO PLANO DIRETOR E AGENDA 21 DE SÃO JOSÉ DO NORTE

Abaixo se apresentam as cinco questões temáticas com suas principais diretrizes que deverão direcionar os projetos do Plano Diretor do Município e da Agenda 21 Local. Pede-se que o(a) Sr(a) leia atentamente cada coluna individualmente e dê sua opinião sobre as principais diretrizes de cada um dos princípios do Plano Diretor e da Agenda 21 Local.

De todos os sub-itens abaixo expostos, gostaríamos que você desse, por item (Democracia e Participação, Integração Urbano-Rural, Meio Ambiente e Sustentabilidade, Inclusão Social e Eficiência na Prestação de Serviços Públicos), uma nota de 1 a 5 priorizando os que no seu entendimento são os mais importantes.

1 – Democracia e Participação

- 1.1. Criar fórum (Conselho, Núcleo, etc) permanente de acompanhamento das prioridades definidas pela população na construção do Plano Diretor e da Agenda 21 (_____);
- 1.2. Reforçar mecanismos de participação popular nas prioridades de definição do orçamento através de audiências públicas (_____);
- 1.3. Criar sistemas permanentes de acesso às informações administrativas da prefeitura, inclusive com relatórios de prestação de contas (_____);
- 1.4. Fortalecer os órgãos de participação e Planejamento Local e Regional (Conselhos Municipais, Comitês de Bacia, Fórum de Desenvolvimento Sustentável, Núcleos de Gestão Urbano-Ambiental, etc.) (_____);
- 1.5. Descentralizar a gestão dos recursos públicos através da criação de Fundos por áreas (desenvolvimento rural, meio ambiente, habitação, turismo, etc.), controlados pelos conselhos próprios (_____);

2 – Integração Urbano-Rural

- 2.1. Reforçar a organização das comunidades locais existentes, de forma a garantir o

direito à cidade, tanto para os moradores da zona urbana como rural (_____);

2.2. Criar Mecanismos de comercialização da produção rural, diminuindo o papel dos atravessadores e fortalecendo as agroindustriais locais (_____);

2.3. Descentralizar os Serviços de Saúde e Educação, criando postos de saúde e levando o ensino médio para os jovens que vivem na zona rural (_____);

2.4. Melhorar as vias, acessos e estradas rurais (_____);

2.5. Fortalecer o crédito e extensão rural, criando sistemas de seguro para a produção, fortalecendo o associativismo e ajudando na diversificação da produção. (_____);

3 – Meio Ambiente e Sustentabilidade

3.1. Proteger e conservar os rios e suas margens, lagoas, lençol freático, dunas, banhados, marismas (_____);

3.2. Investir em novas fontes de energia e abastecimento de água, diminuindo a dependência externa e de crises e estiagens (_____);

3.3. Investir no controle adequado dos resíduos sólidos (lixo), incluindo lixo hospitalar, pilhas e baterias usadas, embalagens de agrotóxicos, com destaque para a coleta seletiva (_____);

3.4. Combater a poluição gerada pelo uso indiscriminado de agrotóxicos, recuperara a paisagem local (_____);

3.5. Promover a melhoria da rede de saneamento, tratamento o esgoto e evitando a sua infiltração no freático, aumentando a oferta de água potável para a população, bem como melhorar a rede de drenagem (_____);

4 – Inclusão Social

4.1. Combater o analfabetismo e a mortalidade infantil (_____);

4.2. Melhorar a infra-estrutura das vias, calçadas, mobiliário urbano, e órgãos públicos, de forma a facilitar o acesso e a circulação de deficientes físicos e idosos (_____);

4.3. Promover programas de regularização fundiária, tanto na zona urbana como rural (_____);

4.4. Implantar de praças, parques, áreas verdes, com opções de lazer para a população (brinquedos, praças esportivas, etc.); (_____)

4.5. Preservar o patrimônio histórico e cultural, incluindo as festas, prédios, paisagem e

saberes populares (_____);

5 – Eficiência na Prestação dos Serviços Públicos

5.1. Informatizar e atualizar cadastro administrativo municipal, unificando, como forma de combater a renúncia e a sonegação fiscal (_____);

5.2. Estabelecer Regras de Qualidade na prestação dos serviços públicos à população (saúde, educação, transporte, saneamento, esporte e lazer, dentre outros) (_____);

5.3. Melhorar o salário, condições de trabalhos e treinamento dos servidores públicos, bem como melhorar os serviços prestados à população (_____);

5.4. Rever estrutura e normatização tributária, orçamentária e financeira do Município, aplicando o princípio da progressividade tributária (quem ganha mais paga mais, quem ganha menos paga menos) (_____);

5.5. Garantir o acesso da população à computadores e construir relatório permanente com prestação de contas da prefeitura (_____);

Dos sub-itens que você selecionou anteriormente como mais importantes, selecione 5 que no seu entendimento devem ser priorizados, de acordo com a pontuação anteriormente dada a cada um:

- 1 - _____
- 2 - _____
- 3 - _____
- 4 - _____
- 5 - _____

Este espaço é reservado a sugestões. Escreva aqui o que você acredita que deve ser uma prioridade ou meta de São José do Norte e que deve ser incluído na pauta da Agenda 21 Local:

ANEXO IV

**RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO DO PLANO DIRETOR E
AGENDA 21 DE SÃO JOSÉ DO NORTE**

1. QUADRO GERAL FINAL DAS QUESTÕES FECHADAS

Posição	Código Questão	Média
1º	2.3	4,762
2º	4.1	4,646
3º	2.4	4,629
4º	3.4	4,628
5º	4.2	4,617
6º	3.5	4,613
7º	5.2	4,599
8º	3.3	4,545
9º	3.1	4,527
10º	5.3	4,480
11º	5.5	4,447
12º	2.1	4,433
13º	1.3	4,412
14º	2.5	4,339
15º	1.1	4,328
16º	1.5	4,288
17º	4.4	4,278
17º	1.2	4,278
19º	2.2	4,267
20º	5.4	4,249
21º	4.5	4,231
22º	5.1	4,173
23º	3.2	4,148
24º	1.4	4,134
25º	4.3	4,090

2. QUADRO GERAL FINAL QUESTÕES ABERTAS

1º) Saúde – 39 citações;

2º) Saneamento – 34 citações;

3º) Arrumar estradas – 22 citações;

4º) Ensino médio/fundamental/educação – 21 citações;

5º) Segurança – 19 citações;

- 6º) Lazer, cultura (áreas de lazer) – 18 citações;
- 7º) BR – 101 (conclusão/manutenção) – 13 citações;
- 8º) Transporte – 13 citações;
- 9º) Geração de emprego e renda – 12 citações;
- 10º) Calçamento – 12;
- 11º) Faculdade – 10 citações;
- 12º) Agências Bancárias no Bujuru – 9 citações;
- 13º) Melhor infra-estrutura rural e urbana – 9 citações;
- 14º) Coleta de lixo – 9 citações;
- 15º) Iluminação Pública – 8 citações;
- 16º) Creche; Criação de Cursos Profissionalizantes; Turismo – 7 citações;
- 19º) Alfabetização – 6 citações;
- 20º) Ajuda para agricultores; Preservação do Meio Ambiente; Cumprimento das promessas; e Telefone – 5 citações;
- 23º) Emancipação do Bujuru; Limpeza das ruas; Desenvolvimento Rural; Desenvolvimento Industrial; e Mortalidade infantil – 4 citações;
- 28º) Combate à cães e carrapatos; Controle de zoonoses; Participação Popular – 3 citações;
- 31º) Cartório; Regularização Fundiária; Controle da plantação de plantas exóticas no interior; Melhorar praças; Posto CEEE no Bujuru; Melhorar o preço da cebola; Construção de túnel ou ponte para a travessia à Rio Grande; Alagamentos; e Prestação de Contas da prefeitura – 2 citações;
- 40º) Agentes Comunitários; Melhor salário para pescador; Foro; Retirar Lixo da Praia; Reciclagem de lixo; Fiscalização; Melhor Gerenciamento de recursos; Plano Diretor seguir o apelo da população; Diversificação da agricultura; Representação municipal no Bujuru; Regularização dos lotes do Bujuru; Participação do Poder Publico na comunidade; Melhores salários; Criação de fundos por área; Habitação; Ajudar os pobres; Preservação da praia; Rigor nas leis; Drenagem da água; Equipamento para maternidade; Áreas Verdes; Responsabilidade no processo democrático; O plano diretor seguir o apelo da população para obter vias de acesso melhores; Não colocar barro na rua Duque de Caxias; coleta seletiva; industrialização de produtos cultivados em Bujuru; Combate ao êxodo rural com geração de empregos; Reforma Urbana para deficientes físicos; Controle

de Natalidade; Criar conselho da Pesca; Reduzir valor da energia elétrica; Quadra de esportes na escola Silvério da Costa; Escola sempre aberta; Drenagem no interior; Patrulha agrícola; Lanchas de 15 em 15 minutos nos horários de pico; Aumento da doca municipal; Fiscalização do lixo agrícola (agrotóxicos); Baratear transporte público; Participação da comunidade; Seguro-desemprego para produtor rural; Educação para adultos; Correio; Acessibilidade; e Energia elétrica – 1 citação.

ANEXO V

CARTA DE SÃO JOSÉ DO NORTE

A população de São José do Norte, Estado do Rio Grande do Sul, “*A Cidade Onde as Águas se Encontram*”, reunida no seu Primeiro Congresso da Cidade, realizado nos dias 22 e 23 de setembro, exercendo o seu direito de cidadania, diretamente ou por meio de suas associações representativas, de forma participativa, firma o pacto para a construção de uma cidade sustentável, tendo por premissas o que segue:

5. Garantia plena do direito à democracia e à cidadania para o conjunto da população, exercida por meio da participação popular nas decisões de interesse público e coletivo;
6. A justa distribuição dos benefícios e ônus advindos da urbanização;
7. A combate às todas as formas de exclusão social;
8. A integração entre o espaço urbano e rural, como elemento necessário ao pleno desenvolvimento do Município;
9. A preservação do patrimônio ambiental, da biodiversidade, do patrimônio cultural, material e imaterial, do patrimônio histórico, artístico e arqueológico, como um direito fundamental das presentes e futuras gerações;
10. O acesso igualitário aos serviços públicos eficientes, à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e ao trabalho, para o conjunto da população.
11. O fortalecimento das estruturas de planejamento sustentável, especialmente as participativas, como conselhos, fóruns, núcleos, congressos e conferências, e do processo permanente de construção da Agenda 21 Municipal;

Este pacto e suas premissas estão contidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte, e na Agenda 21 Municipal.

São José do Norte, 23 de setembro de 2006.

ANEXO VI**PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE
SÃO JOSÉ DO NORTE****CRITÉRIOS DE INTERPRETAÇÃO:**

- a) NÃO – são ações previstas no Plano de Desenvolvimento que não foram implementadas;
- b) SIM – são ações previstas no Plano que estão implementadas;
- c) PLANO DIRETOR – são ações que foram incluídas no Plano Diretor Municipal, item inaplicável neste caso na medida em que todas as ações do Plano de Desenvolvimento Sustentável são parte integrante do Plano Diretor;
- d) SUSPENSA/RETROCEDEU – são ações que tiveram a sua execução suspensa, especialmente após a mudança de governo, ou receberam posicionamento contrário à sua execução por parte da administração, ou ainda foram afetadas por corte orçamentário ou reorientação administrativa;
- e) PARCIALMENTE/EM ANDAMENTO – são aquelas que foram parcialmente executadas pela prefeitura, por outros órgãos governamentais ou pela sociedade civil, ou possuem alguma etapa em andamento.

PROGRAMAS E PROJETOS PRINCIPAIS

Os Programas e Projetos Estão Divididos da Seguinte Forma:

I – Projetos de Curto Prazo – com horizonte de execução de 2 anos;

II – Projetos de Médio Prazo – com horizonte de execução de 2 até 6 anos;

III – Projetos de Longo Prazo – com horizonte de execução de 6 até 10 anos;

Observação: Os projetos com horizonte de execução superior à 10 anos deverão ser incluídos entre os projetos de longo prazo.

TEMA 1 – Eficiência na Prestação dos Serviços Públicos e Acesso à Informação**Programas e Projetos de Curto Prazo**

1. Atualizar e unificar os bancos de dados e a base cadastral do município; (em andamento)
2. Atualizar e geo-referenciar os mapas e o território municipal; (não)
3. Estabelecer regras de qualidade na prestação dos serviços públicos prestados à população (saúde, educação, transporte, etc.), estabelecendo indicadores de avaliação dos resultados; (não)
4. Rever a legislação tributária do município, instituindo o princípio da progressividade (quem tem mais paga mais, que tem menos paga menos); (em andamento)
5. Criar escritório técnico municipal de planejamento vinculado à Secretaria de Coordenação e Planejamento. (em andamento)
6. Criar relatório permanente de prestação dos serviços públicos e de informações urbano-ambientais. (parcialmente)
7. Implantar a coleta seletiva dentro da administração municipal. (não)
8. Instituir o PROCOM no Município. (não)
9. Criar Programa Permanente de Treinamento e Capacitação dos Servidores Públicos Municipais; (parcialmente)
10. Criar programa de Consumo Sustentável da Administração e de combate ao desperdício (energia, telefone, combustível, etc.), além de adotar o princípio da transversalidade ambiental na gestão pública municipal; (não)
11. Criar programa de Educação Fiscal e Tributário; (não)
12. Realizar concurso público para as áreas de saúde, fiscalização, planejamento urbano-ambiental e desenvolvimento da agricultura e da pesca; (sim)
13. Unificar e encadear o processo administrativo municipal de forma diminuir o tempo de tramitação dos processos dentro da prefeitura; (em andamento)
14. Criar mecanismos de valorização do trabalho dos servidores municipais. (não)

Projetos de Médio Prazo

1. Aumentar o quadro permanente de servidores públicos a patamares desejáveis; (em andamento)
2. Implantar centrais de atendimento regionalizadas no município,

especialmente nas centralidades do segundo e terceiro distrito, no Mar Grosso e Quinta Secção da Barra, e sub-prefeituras no segundo e terceiro distrito e na Quinta Secção da Barra. (em andamento)

Projetos de Longo Prazo

1. Construir centro administrativo municipal; (não)

TEMA 2 – Democracia e Participação

Projetos de Curto Prazo

1. Manter fóruns permanentes para acompanhamento das prioridades definidas pela população na Agenda 21, e no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte (Conselho Municipal de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Fórum Permanente da Agenda 21 Municipal), e criar Núcleos de Gestão Urbano Ambiental; (não)
2. Submeter o orçamento, e todas as suas leis instituidoras (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) à realização de audiências públicas, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades; (sim)
3. Criar sistema permanente de acesso às informações da gestão pública e do município como um todo para a população, colocando à disposição da população página eletrônica onde serão disponibilizados os mapas e dados da administração municipal; (não)
4. Fortalecer os conselhos e fóruns de debates locais e temáticos atualmente existentes (Conselho de Desenvolvimento Rural, Conselho de Cultura, Conselho de Meio Ambiente), instrumentalizando-os com Fundos Públicos capazes de promover a descentralização dos recursos públicos; (não)

Projetos de Médio Prazo

1. Realizar conferências periódicas para avaliar o cumprimento das metas e prioridades definidas pelo plano diretor e pela agenda 21; (não)

Projetos de Longo Prazo

1. Realizar Congresso da Cidade para avaliar o cumprimento das prioridades e metas definidas pelo Plano Diretor e Pela Agenda 21 e para revisar o Plano Diretor. (não)

TEMA 3 – Patrimônio Ambiental**Programas e Projetos de Curto Prazo**

1. Criar programa municipal de coleta seletiva e instituir a coleta seletiva nas escolas, na administração pública municipal e no veraneio; (não)
2. Promover a arborização do Município, com espécies nativas e adequadas; (não)
3. Implantar praças nos bairros Veneza e João Landell e no entorno da SMAPEMA E CORSAN; (não)
4. Dotar as zonas de especial interesse social de rede de coleta e tratamento de esgoto, e realizar o tratamento do esgoto nas zonas onde já existe coleta do efluente; (em andamento)
5. Elaborar e implantar Plano de manejo de Dunas para a Praia do Mar Grosso, Quinta Secção da Barra e Região da Avenida Getúlio Vargas; (não)
6. Iniciar projeto de proteção e recuperação das margens do Bairro Comendador Carlos Santos. (não)
7. Proteger o Refúgio da Vida Silvestre do Molhe Leste; (não)
8. Criar programa de educação ambiental para a conservação de dunas, banhados e marismas; (não)
9. Construir horto municipal e programas de produção de mudas de espécies nativas em conjunto com as associações de bairro e comunitárias; (em andamento)
10. Construir Programas de Compostagem de Resíduos Sólidos Orgânicos; (não)
11. Criar Roteiros de Turismo Sustentável; (não)
12. Investir em programas de educação ambiental para a população que mora no entorno dos arroios Laracha e Canastreiro. (não)

13. Regularizar a construção de projetos arquitetônicos promovendo a utilização de técnicas que melhor aproveitem os recursos naturais, como utilização da luz natural, captação da água da chuva, reutilização de água tratamento adequado do esgoto, coleta seletiva, recuos, áreas com cobertura vegetal, dentre outras; (não)
14. Coibir assentamentos humanos em áreas ambientalmente frágeis e de risco; (em andamento)

Projetos de Médio Prazo

1. Dotar o restante do Município de coleta e tratamento de esgoto; (não)
2. Construir e Implantar o Plano Municipal de Unidades de Conservação e Áreas Protegidas, promovendo a preservação e a recuperação dos ecossistemas naturais, criando unidades de conservação nas áreas ambientalmente mais frágeis e ecologicamente importantes, criando corredores ecológicos, fortalecendo o extrativismo e o turismo sustentável, fiscalizando com mais rigor as atividades mais danosas aos ecossistemas naturais e que prejudiquem áreas agricultáveis; (em andamento)
3. Implantar a Coleta Seletiva em toda a zona urbana; (não)
4. Recuperar os Arroio Laracha e Canastreiro; (não)
5. Combater a poluição gerada pelo uso exagerado de agrotóxicos e recuperar a paisagem local; (não)
6. Investir em novas fontes de energia e abastecimento de água, tanto para abastecimento da Zona Urbana como Rural; (não)
7. Construir Cinturão Verde no entorno da Duna litorânea aos Bairros Veneza, João Landell e Guarida, de forma a preservar o seu potencial ecológico, diminuir os assentamentos em áreas de risco e preservar os aquíferos subterrâneos; (não)
8. Implantar aterro sanitário. (em andamento)

Projetos de Longo Prazo

1. Realizar a coleta seletiva de resíduos sólidos (lixo) em todo o Município, tanto na zona Urbana como Rural; (não)
2. Melhorar o acesso e construir Ciclovia no Corredor Verde, ligando o Centro Histórico à praia do Mar Grosso. (não)

3. Construir Ciclovia no Corredor da PROGASA (Avenida Edgar Pereira Velho), ligando o Centro Histórico; (não)

Tema 4 – Patrimônio Cultural

Programas e Projetos de Curto Prazo

1. Criar escritório de apoio a projetos de edificações populares e para projetos de recuperação de prédios e bens tombados ou inventariados em conjunto com universidade ou ONG; (não)
2. Iniciar operações urbanas consorciadas no centro, quinta secção da barra e povoação da barra, e na comunidade do estreito, para recuperação do patrimônio cultural local; (não)
3. Construir inventário de bens culturais, materiais e imateriais de São José do norte; (não)
4. Construir centro cultural para incentivar as atividades musicais e teatrais locais, preferencialmente no antigo Cinema; (em andamento)
5. Criar Centro de Referência na Cultura Açoriana; (não)
6. Resgatar as atividades locais ligadas ao extrativismo sustentável como, por exemplo, a produção de réstias de cebola; (não)
7. Definir políticas para o os sítios históricos municipais, dando ênfase aos valores humanos de relação da agricultura e da pesca com o Mar e a Laguna dos Patos. (em andamento)
8. Incentivar as atividades economias de serviços ligadas ao turismo, como hotelaria e alimentação; (em andamento)
9. Criar política de incentivos às expressões culturais populares locais, como Carnaval, CTGs, Festa do Divino Espírito Santo, dentre outras; (em andamento)

Tema 5 – Integração Urbano – Rural

Projetos de Curto Prazo

1. Fortalecer a matriz produtiva local, baseada na pesca, aquicultura, turismo sustentável, agricultura e pecuária, fortalecendo a agroindústria e as produções

familiares, o extrativismo sustentável, relacionando-o às potencialidades agroindustriais locais; (em andamento)

2. Melhorar a mobilidade e a acessibilidade, das localidades rurais através da institucionalização de programa de recuperação das estradas e acessos rurais; (sim)
3. Incentivar a produção agro-ecológica local, cientificando-a; (não)
4. Criar roteiros de turismo rural; (não)
5. Investir em programas de eletrificação rural; (em andamento)
6. Criar Centro de Comercialização da produção rural local em São José do Norte, de forma a diminuir a presença dos atravessadores; (não)
7. Revitalizar o atracadouro da quinta secção da barra, associando-o à construção de entreposto para armazenamento e comercialização do pescado pela própria comunidade de pescadores; (não)
8. Criar redes de troca e comercialização da produção local; (não)
9. Investir na produção de hortas urbanas; (parcialmente na zona peri-urbana)
10. Investir em cisternas e açudagem na zona rural de forma a combater o problema gerado por estiagens prolongadas; (em andamento)
11. Reduzir o ônus produzido pelos passivos ambientais sobre a produção rural e pesca, tais como o avanço predatório do *pinus* sobre dunas, restingas e áreas agricultáveis, recuperar banhados e marismas, e controlar a deposição inadequada de resíduos sólidos, poluição do solo, dentre outros; (em andamento)
12. Recuperar a vegetação das margens de cursos d'água para evitar o assoreamento e poluição dos mesmos; (não)
13. Aumentar e melhorar a coleta de resíduos sólidos (lixo) na zona rural, incluindo a criação de sistemas de coleta das embalagens de agrotóxicos; (em andamento)
14. Diversificar a produção rural, de forma a melhorar os preços da produção primária e diminuir a dependência do agricultor de monoculturas; (não)
15. Investir e aumentar o número de patrulhas agrícolas; (em andamento)
16. Criar e investir fortemente em serviços municipais de extensão rural; (não)
17. Recuperar as Festas Municipais da Cebola e da Pesca para divulgar a produção local; (em andamento)
18. Investir em programas de aquicultura sustentável para criar novas

alternativas de produção ao pescador; (não)

19. Criar programa de incentivo à venda de produtos locais pelos comerciantes do Município; (em andamento)

20. Estimular a criação de cooperativas populares de pesca, agricultura e pecuária, através do incentivo à economia popular e solidária e às redes de troca; (não)

21. Investir em programas de Habitação de Interesse Social rurais; (em andamento)

22. Investir em programas para a manutenção do jovem na Zona Rural; (não)

23. Aumentar a fiscalização sobre animais soltos nas estradas rurais, de forma a melhorar a segurança nas estradas; (parcialmente)

24. Manter e regularizar Escola de Ensino Médio em Bojurú; (em andamento)

Projetos de Médio Prazo

1. Ampliar a rede de ensino fundamental na zona rural e instalar escola de ensino médio, preferencialmente técnico voltado para atividades rurais (agropecuária e pesca), na Localidade de Estreito; (não)

2. Promover a regularização das pequenas propriedades rurais, com oferecimento, inclusive, de assistência jurídica ao produtor; (não)

3. Definir as e identificar as localidades rurais; (não)

4. Fortalecer sistemas de crédito associativo e seguro agrícola; (não)

Tema 6 – Inclusão Social

Projetos de Curto Prazo

1. Estimular a formação de cooperativas e associações de catadores, rede trocas, economia popular e solidária, dentre outras, para geração de alternativas de trabalho e renda. (em andamento)

2. Criar Programa de inclusão digital, garantindo o acesso da população a computadores; (não)

3. Promover a recuperação de vias, calçadas e mobiliário e acesso de órgãos públicos, de forma a facilitar o acesso de portadores de deficiência e pessoas com

dificuldade de locomoção; (em andamento)

4. Investir fortemente em programas de combate ao analfabetismo e mortalidade infantil; (em andamento)

5. Reduzir os riscos à saúde através de programas de medicina preventiva (como saúde da família), controle da poluição, de doenças infecto-contagiosas e zoonoses; (em andamento)

6. Investir em programas de regularização fundiária, especialmente nas Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS (bairros Guarida, Comendador Carlos Santos, João Landell e Brasília); (em andamento)

7. Investir em programas de Habitação de Interesse Social; (em andamento)

8. Criar incentivos às iniciativas comunitárias de produção auto-sustentável, como hortas comunitárias e medicina caseira; (não)

9. Fortalecer programas de atendimento ao idoso, proteção da infância e juventude, portadores de necessidades especiais, saúde mental, mulher, consumidor, dentre outros; (em andamento)

10. Descentralizar os serviços de saúde e educação; (em andamento)

11. Investir em programas de segurança alimentar, como restaurantes comunitários e populares; (não)

12. Aumentar, fortalecer e descentralizar o serviço municipal de assistência social; (em andamento)

13. Investir na implantação de praças esportivas nos bairros e localidades rurais; (não)

14. Investir em programas de geração e trabalho e renda; (em andamento)

15. Ampliar e melhorar o transporte coletivo, tanto entre bairros, como na zona rural; (não)

16. Recuperar escolas que estejam em mal estado de conservação; (em andamento)

17. Criar cursos profissionalizantes; (em andamento)

Projetos de Médio Prazo

1. Aumentar a cobertura vegetal urbana, através da implantação de praças, parques e áreas verdes, com opções de lazer ativo (brinquedos, praças esportivas,

etc.) e passivo (bancos e áreas de descanso) no Município; (não)

2. Construir Ginásio de Esportes em Bojurú e na Quinta Secção da Barra; (não)

Projetos de Longo Prazo

1. Implantar, em convênio ou parceria com o Governo Federal e/ou Estadual, Ensino Superior em São José do Norte; (em andamento)

ANEXO VII**QUESTIONÁRIO DE CONSULTA COMUNITÁRIA DO PLANO DIRETOR E DA
AGENDA 21 DE SÃO LOURENÇO DO SUL/RS**

1. O Sr.(a) acha que a preservação ambiental para o desenvolvimento de São Lourenço do Sul é:

- () Muito Importante
- () Importante
- () Pouco Importante
- () Não é Importante
- () NS
- () NO

1.1. Na sua opinião qual deve ser a ação prioritária em relação ao ambiente no município?

1.2. Dentre estas opções, qual o sr. (a) acha a mais importante a ser implementada no município?

2. O Sr.(a) acha que a questão econômica para o desenvolvimento de São Lourenço do Sul é:

- () Muito Importante
- () Importante
- () Pouco Importante
- () Não é Importante
- () NS
- () NO

2.1. Na sua opinião qual deve ser a ação prioritária em relação à economia no município?

2.2. Dentre estas opções, qual o sr. (a) acha a mais importante a ser implementada no

município?

3. O Sr.(a) acha que a questão cultural para o desenvolvimento de São Lourenço do Sul é:

- ☐ Muito Importante
- ☐ Importante
- ☐ Pouco Importante
- ☐ Não é Importante
- ☐ NS
- ☐ NO

3.1. Na sua opinião qual deve ser a ação prioritária em relação a cultura no município?

3.2. Dentre estas opções, qual o sr. (a) acha a mais importante a ser implementada no município?

4. O Sr.(a) acha que a integração cidade-interior (colônia) para o desenvolvimento de São Lourenço do Sul é:

- ☐ Muito Importante
- ☐ Importante
- ☐ Pouco Importante
- ☐ Não é Importante
- ☐ NS
- ☐ NO

4.1. Na sua opinião qual deve ser a ação prioritária em relação à integração cidade-interior (colônia) no município?

4.2. Dentre estas opções, qual o sr. (a) acha a mais importante a ser implementada no município?

5. O Sr.(a) conhece a Agenda 21/ Plano-Diretor de São Lourenço do Sul?

() Sim

() Não

5.1. (Se positivo) Na sua opinião, qual a função do Plano-Diretor/ Agenda 21 de São Lourenço do Sul?

6. O Sr.(a) conhece o Fórum 21 de São Lourenço do Sul?

() Sim

() Não

6.1. (Se positivo) Na sua opinião, qual a função do Fórum 21 de São Lourenço do Sul?

Idade:

() 15 a 24 anos () 25 a 34 anos () 35 a 44 anos () 45 a 54 anos

() 55 a 64 anos () 65 a 74 anos () Acima de 75 anos

Renda:

() 1 a 2 SM () 3 a 5 SM () 6 a 10 SM () 11 a 20 SM

() Acima de 20 SM () Não informou

Escolaridade:

() Analfabeto () 1º Grau até 4a série () 1º Grau 5a em diante () 2º grau incompleto

() 2º Grau completo () Superior incompleto () Superior completo

Sexo:

() Homem () Mulher

Localidade:

() Urbano. Qual: _____

() Rural. Qual: _____

DISCO 1 – AMBIENTE:

1. SANEAMENTO E DRENAGEM URBANA
2. COLETA SELETIVA

3. DESPOLUIÇÃO DO ARROIO SÃO LOURENÇO
4. ARBORIZAÇÃO
5. REGRAMENTO E FISCALIZAÇÃO
6. PRESERVAÇÃO MATA NATIVA
7. DESENVOLVIMENTO DE AGROECOLOGIA
8. EDUCAÇÃO AMBIENTAL
9. MANUTENÇÃO DAS PRAÇAS
10. AJARDINAMENTO AO LONGO DA PRAIA
11. DESPOLUIÇÃO DA LAGUNA DOS PATOS

DISCO 2 – ECONÔMICO:

1. PAVIMENTAÇÃO
2. PROGRAMA DE AMPLIAÇÃO DA EDUCAÇÃO (BÁSICA/PROFISSIONAL)
3. AMPLIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE SAÚDE
4. PROGRAMA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA
5. PROMOÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL LOCAL
6. PROGRAMA DE GERAÇÃO DE RENDA NA AGRICULTURA – AGROINDÚSTRIA FAMILIAR
7. CURSO SUPERIOR
8. PLANO DIRETOR SUSTENTÁVEL
9. TURISMO
10. TRANSPORTE
11. PROGRAMA PRIMEIRO EMPREGO
12. ÁGUA
13. ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS EXTERNOS
14. CRÉDITO FACILITADO PARA PRODUÇÃO E INVESTIMENTO
15. ENERGIA ELÉTRICA
16. INDÚSTRIA NAVAL
17. PESCA ARTESANAL SUSTENTÁVEL

DISCO 3: CULTURAL

1. PARTICIPAÇÃO POPULAR

2. PROMOVER A CULTURA LOCAL NAS ESCOLAS
3. CALENDÁRIO DE EVENTOS CULTURAIS PELO MUNICÍPIO
4. PROMOVER A TROCA DE INFORMAÇÕES CULTURAIS
5. ENVOLVIMENTO DO PÚBLICO JOVEM NA PRODUÇÃO CULTURAL
6. CENTRO DE CULTURA
7. DEMOCRATIZAR O ACESSO A CULTURA
8. VALORIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO MATERIAL E IMATERIAL
9. ESPORTES

DISCO 4: INTEGRAÇÃO CIDADE-INTERIOR:

1. AQUISIÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA PATRULHA AGRÍCOLA
2. PLANO DE RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS
3. BEBEDOUROS, AÇUDES E TERRAPLANAGEM
4. LEVAR ÁGUA E ILUMINAÇÃO PÚBLICA
5. PROMOVER TURISMO NA COLÔNIA
6. COMERCIALIZAR OS PRODUTOS DA COLÔNIA NA CIDADE
7. TORNAR SERVIÇOS (CORREIO,.ETC.) MAIS ACESSÍVEIS NAS LOCALIDADES
8. MAIS HORÁRIOS DE ÔNIBUS
9. MELHORES CONDIÇÕES DE VIDA NA COLÔNIA
10. MERCADO PÚBLICO PARA OS PRODUTOS DA COLÔNIA

RESULTADOS

QUESTÃO 1:

DADOS	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4	RURAL	TOTAL
Muito Importante	15	20	15	12	41	103
Importante	15	8	18	10	47	98
Pouco Importante	0	1	0	1	0	2
Não é Importante	0	0	1	1	0	2

Não sabe	0	0	0	1	0	1
Não Opinou	0	0	1	0	2	3
Total	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	209

QUESTÃO 2:

DADOS	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4	RURAL	TOTAL
Muito Importante	20	18	15	11	39	103
Importante	9	11	18	14	46	98
Pouco Importante	0	0	0	0	1	1
Não é Importante	0	0	1	0	0	1
Não sabe	1	0	0	0	4	5
Não Opinou	0	0	1	0	0	1
Total	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	209

QUESTÃO 3:

DADOS	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4	RURAL	TOTAL
Muito Importante	6	15	13	10	30	74
Importante	16	13	21	15	49	114
Pouco Importante	4	1	0	0	4	9
Não é Importante	3	0	0	0	1	4
Não sabe	1	0	0	0	6	7
Não Opinou	0	0	1	0	0	1
Total	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	209

QUESTÃO 4:

DADOS	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4	RURAL	TOTAL
Muito Importante	17	18	12	9	46	102
Importante	12	11	21	15	34	93
Pouco Importante	1	0	0	1	3	5
Não é Importante	0	0	0	0	0	0
Não sabe	0	0	1	0	4	5
Não Opinou	0	0	1	0	3	4
Total	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	209

QUESTÃO 5:

DADOS	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4	RURAL	TOTAL
sim	2	4	4	0	3	13
não	28	25	31	25	87	196
Total	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	209

QUESTÃO 6:

DADOS	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4	RURAL	TOTAL
sim	3	6	5	2	10	26
não	27	23	30	23	80	183
Total	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	209

RENDA:

DADOS	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4	RURAL	TOTAL
1 A 2 SM	20	17	19	16	46	118
3 A 5 SM	0	8	10	4	13	35
6 A 10 SM	0	1	4	2	3	10
11 A 20 SM	0	0	0	0	0	0
ACIMA DE 20 SM	0	0	0	0	0	0
NÃO	10	3	2	3	28	46

INFORMOU						
Total	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	209

ESCOLARIDADE:

DADOS	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4	RURAL	TOTAL
Analfabeto	6	0	2	3	ND	11
Até 4ª Série	8	8	6	9	ND	31
Até 8ª Série	11	10	16	8	ND	45
Ensino Médio Incompleto	2	5	3	2	ND	12
Ensino Médio Completo	3	4	3	3	ND	13
Superior Incompleto	0	1	1	0	ND	2
Superior Completo	0	1	4	0	ND	5
Não Informou	0	0	0	0	ND	0
Total	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	119

SEXO:**QUESTÃO 5:**

DADOS	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4	RURAL	TOTAL
mulher	16	15	19	17	47	114
homem	14	14	16	8	43	95
Total	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	***** ***	209

RESULTADOS QUESTÕES ABERTAS:

1. Mais empresas/indústrias – 62 citações;
2. aumentar a disponibilidade de empregos – 51 citações;

3. melhorar as estradas – *44 citações*;
4. Limpeza/despoluição de arroios – *22 citações*;
5. Preservação das árvores/flora – *19 citações*;
6. Fortalecer a Agricultura; Mais escolas – *16 citações*;
7. Conservação da Natureza; Cuidado com o lixo; *15 citações*;
8. Fortalecer Agricultura/agricultor/colonos; Diálogo, inclusive entre os políticos – *14 citações*;
9. Limpeza das ruas; Valorizar o teatro – *13 citações*;
10. Valorizar a produção da colônia – *12 citações*;
11. Educação Ambiental; Fortalecer o Turismo, inclusive na Zona Rural – *11 citações*;
12. Mais infra-estrutura para esportes; Saneamento básico – *10 citações*;
13. Incentivar a cultura em todos os segmentos; Plantar árvores/reflorestamento – *9 citações*;
14. melhorar transporte/mais ônibus – *8 citações*;
15. Democratizar acesso à cultura; Despoluição; Melhorar condições de vida na Colônia; Melhorar preços dos produtos agrícolas; Não desmatar – *7 citações*;
16. Apoio do Governo; Arrumar Calçadas; Valorização da Cultura Local – *6 citações*;
17. Atividades culturais para crianças; Cinema; Comércio de Produtos Colônias (combater o atravessador); Desenvolver comércio no interior; Limpeza/conservação da orla; Melhorar sistema de saúde; Plantar fuma e mais verduras – *5 citações*;
18. Fortalecer segurança; Incentivar a música; Integrar a Colônia à cidade; Preservar rios – *4 citações*;
19. Disponibilizar ensino superior/universidade; Diversificar as culturas(produção) na Colônia; Mais empregos para jovens; Fazer economia na prefeitura; Fiscalizar danos ao meio ambiente; Fortalecer a pesca; Fortalecer o cooperativismo; Fortalecer o artesanato; Menos impostos (inclusive baixar o IPTU); Oferecer crédito facilitado; Mais opções no fim de semana; Promover feiras de comércio dos produtos agrícolas – *3 citações*;
20. Acabar com as queimadas; Administração/governos/vereadores atrasados; Ampliar o diálogo do prefeito com o governo federal; Centro cultural; conservação de

águas e matas; Dragagem do arroio; Educação; Estudo Técnico; Incentivar a cultura na escola; Levar luz à Colônia; Melhorar praças, incluindo a central; Menos agrotóxicos; Menos fiscalização; Menos racismo; Participação da comunidade; Pavimentação; Políticas para fixar o homem no campo; Preservação da Lagoa; Preservação das águas; Prisão de criminosos; Realizar eventos culturais; Recolher animais; Relação direta produtorXconsumidor; Seminários e Palestras (inclusive nas vilas); Troca de informações; Valorização do patrimônio histórico – 2 citações;

21. Asfaltamento das vilas; Aumentar salários; Campo de futebol para as crianças; Brinquedos; Corais no interior; Caravanas; Fortalecer e valorizar a economia local; Coletar embalagens de agrotóxicos; Combater o êxodo rural; Cooperativa de reciclagem; Desporto e turismo; Creches; Construir agenda mútua entre as zonas urbana e rural; Danças; Agroindústrias; Distribuição de mudas; Cursos; Incentivar a história de São Lourenço do Sul nas escolas; Educação das crianças em casa; Fontes; Eventos e exposições; Fomentar a agricultura ecológica; Fortalecer a agricultura familiar; Fomentar a habitação popular; Fortalecer a fiscalização; Emancipação; Hospital; Indústria de fumo na cidade; Incentivar comunidades quilombolas; Fortalecer todos os ramos econômicos; Inclusão subsidiada; Infra-estrutura; Incentivar o desenvolvimento; Integração cultural; Inspeção na barragem; Mais assistência na zona rural; Investimento externo; Mais empresas para comercializar os produtos; Mais atuação dos governantes; Mais investimento na zona rural; Mais eventos no inverno; não jogar lixo na cidade; Mais médicos; Melhorar o clima; Menos corrupção; Concha acústica na praia; Não acabar com bolsa escola; Museu; Não tirar o fumo; Oferecer incentivos econômicos; Pagar melhor; Palestras nas vilas; Planejar melhor os investimentos; Policiamento nas vilas; Preservar da fauna; Preservar danças típicas; Preservar pontos turísticos; Promover as exportações; Promover encontros e debates; Rádios comunitárias com programação cultural; Realizar investimento na praia; Tirar posto rodoviário; Valorização dos CTGs; Valorizar mais a cidade; e Valorizar a comunidade negra – 1 citação.

ANEXO VIII – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS COORDEADORES E RELATORES DOS PROCESSOS

1 – Qual o processo de Agenda 21 do qual faz ou fizeste parte?

2 – Qual a situação atual do processo? Se ele estiver paralisado, qual o motivo?

3- Qual a etapa atual do processo?

4 – Havendo plano de desenvolvimento local sustentável, quais as metas nele previstas foram implementadas?

As respostas sobre implementação das ações, ondes os planos existem, foram lançadas diretamente nos textos dos capítulos referentes a cada um dos processos.