CARLA VALÉRIA BUBLITZ BIER

PROCESSOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO:
O caso do município de Florianópolis e da Lagoa de Ibiraquera na implantação da Agenda 21 Local

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientadora: Profª. Dra. Lígia Helena Hahn Lüchmann

Junho/2005

Florianópolis, SC

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

FICHA CATALOGRÁFICA

CARLA VALÉRIA BUBLITZ BIER

PROCESSOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO:
O caso do município de Florianópolis e da Lagoa de Ibiraquera na implantação da Agenda 21 Local

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política, no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 30 de junho de 2005.

_____

Profª. Doutora Tamara Benakouche
Coordenadora do Curso

BANCA EXAMINADORA

_____

Profª. Lígia Helena Hahn Lüchmann, Dra.
Orientadora

_____

Profª Luciana Tatagiba, Dra.
Examinador Externo

_____

Profº. Héctor Ricardo Leis, Dr.
Examinador Interno

Para Rosinha – minha mãe – que já não me pode ler, mas que sempre habitará meu coração com seu riso e seu perfume: prova de que às vezes o tempo não importa.

“Marco Polo descreve uma ponte, pedra por pedra.
- Mas qual é a pedra que sustenta a ponte? - pergunta Kublai Khan.
- A ponte não é sustentada por esta ou aquela pedra.- responde Marco – mas pela curva do arco que estas formam.
Kublai Khan permanece em silêncio, refletindo.
Depois acrescenta:
- Porque falar das pedras? Só o arco me interessa.
Pólo responde:
- Sem pedras o arco não existe.”(Ítalo Calvino, Cidades Invisíveis).

.

“O que a gente aprende mesmo é fazer cada vez mais perguntas” (Guimarães Rosa).

Agradecimentos

> "O pensamento, muito embora seja uma ocupação solitária, depende dos outros para ser possível" (Hanna Arendt, Lições sobre a Filosofia Política de Kant).

Este trabalho é fruto de um processo de construção coletiva e não teria chegado a termo sem o auxílio de muitas pessoas. Neste sentido, registro aqui meus agradecimentos a todos que contribuíram direta ou indiretamente para que este trabalho acadêmico se concretizasse:

Quero agradecer de forma especial a Professora Lígia Helena Hahn Lüchmann, minha orientadora, o qual muito me orgulhou ser sua orientanda não só pela sua competência e pela orientação segura, mas, sobretudo, por sua sensibilidade e compreensão, incentivando-me sempre no difícil exercício da pesquisa;

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, pela inestimável contribuição para minha formação acadêmica;

Aos Professores Erni Seibel e Julian Borba pelas contribuições prestadas na banca de qualificação;

As queridas Albertina e Fátima da Secretaria do PPGSP pelo carinho e colaboração;

A todas minhas amigas do coração, estas sempre presentes e, a minha turma do mestrado, amigos de um tempo do qual guardarei muitas e boas lembranças;

Ao colega e amigo Emerson, pela amizade, pela troca de idéias e por me ajudar na formatação final do trabalho;

A todas as pessoas que se dispuseram a serem entrevistadas e que tiveram a gentileza de dedicar parte do seu tempo e do seu conhecimento para a execução deste trabalho e, também pela boa conversa;

Ao ensino público e gratuito e ao CNPq, o meu reconhecimento por incluir-me em seu quadro de bolsistas no período de realização do estudo.

E, não por último, agradeço a toda minha família que apoiou desde o início a minha opção pelo mestrado, especialmente aos meus filhos, Rafael, Felipe e Marcelo por serem como são, agradeço todos os dias por tê-los comigo.

Resumo

O trabalho tem como objetivo analisar comparativamente duas experiências de construção da Agenda 21 Local no Estado de Santa Catarina: a Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, que ocorreu no período de 1997 a 2000; e o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, localizada no município de Imbituba, que teve seu início no ano de 2002 e cujo processo ainda se encontra em andamento. A Agenda 21 é o principal resultado do encontro realizado no Rio de Janeiro em 1992, no qual mais de 170 países assinaram um acordo de propagar e implantar um plano global, visando o desenvolvimento sustentável. A análise destas experiências focaliza o debate acerca do espaço público com a participação de diversos setores - Estado, sociedade civil e o econômico - na elaboração de políticas públicas. Por outro lado, o trabalho procura demonstrar a complexa e contraditória institucionalização de práticas participativas inovadoras no Brasil. Nestes casos, foi possível levantar, à luz dos dados empíricos, algumas variáveis que se apresentaram como determinantes nesses processos de Agenda 21 Local, sejam elas: as questões de escala; os processos de origem; a vontade e o comprometimento do poder público; o envolvimento dos atores da sociedade civil; e, por fim, os conflitos de interesses. Ressalta-se que esses processos de construção da Agenda 21 Local, apesar das ambigüidades e contradições, apresentam um potencial de democratização do espaço público no Brasil, porém ainda há um longo caminho a percorrer para que essas práticas se consolidem como ações concretas de elaboração de políticas públicas.

Palavras chaves: espaço público, Agenda 21 Local, desenvolvimento sustentável, participação.

Abstract

This work aims to analyze comparatively two constructing experiences of the Local Agenda 21 in the state of Santa Catarina: the Local Agenda 21 of Florianópolis city, which occurred in the period from 1997 to 2000; and the Forum for the Local Agenda 21 of Ibiraquera Lagoon situated in the city of Imbituba, which had its beginning in 2002 and whose process is still progressing. The Agenda 21 is the main result of a meeting that was held in Rio de Janeiro in 1992, in which more than 170 countries signed an agreement to propagate and introduce a global plan aiming at the sustainable development. The analysis of these experiences focus on the debate on the public space with the participation of several sectors – State, civil society and economic sector – in the elaboration of public policies. On the other hand, this work attempts to demonstrate the complex and contradictory institutionalization of innovative participative practices in Brazil. In these cases, it was possible to arouse, based on empirical data, some variants that are determinant in these processes of Local Agenda 21, such as: the scale issues, the origin processes, the will and commitment of the government, the involvement of the acting people from the civil society and, the interest conflict. It's necessary to stand out the fact that these construction processes of the Local Agenda 21, despite the ambiguities and contradictions, present a potential for the democratization of the public space in Brazil, however, there's still a long way to be gone through so that these practices may be consolidated as concrete actions to elaborate public policies.

Key words: public space, Local Agenda 21, sustainable development, participation.

Lista de Quadros

Quadro 1 - Principais conferências e eventos globais relacionados com a questão ambiental..... 37

Quadro 2 - Estados brasileiros que apresentaram experiências de Agenda 21 Local até 2002..... 59

Quadro 3 - Entidades integrantes da comissão de organização 89

Quadro 4 - Organizações integrantes da comissão de organização ao final do processo de implantação da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis. 91

Quadro 5 - Divisão do município de Florianópolis em 10 regiões..... 96

Quadro 6 - Datas e locais dos seminários regionais 97

Quadro 7 - Organizações participantes (ou que já participaram) do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera..... 109

Lista de Abreviaturas

ACORDI - Associação Comunitária Rural de Imbituba

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária

ACIG – Associação Comunitária Ibiraquera Gramense

AGRECO - Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral

ASPIMI – Associação dos Servidores do município de Imbituba

ASPECI – Associação de Pescadores da Lagoa de Ibiraquera

APA - Área de Proteção Ambiental

AMANI - Associação dos Maricultores do Norte da Ilha

AMOCAM - Associação dos Moradores do Campeche

AMOLIM Associação dos Moradores da Limpa

AMSAL - Associação dos Moradores de Santo Antônio de Lisboa

CCI - Conselho Comunitário de Ibiraquera

CDHGF - Centro dos Direitos Humanos da Grande Florianópolis

CECCA – Centro de Estudos Cultura e Cidadania

COMCAP - Companhia de Melhoramento da Capital

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONDEMA – Conselho de Meio Ambiente

CPDS – Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável

CNUMAD – Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

DAI – Departamento de Articulação Institucional

EPAGRI – Empresa de Pesquisa em Tecnologia e Extensão Rural

FIESC - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina

FFVIDA 21 – Florianópolis Futura com Vida 21

FLORAM - Fundação Municipal de Meio Ambiente

FURB – Fundação Universidade Regional de Blumenau

GAPLAN – Gabinete de Planejamento

IBAMA – Instituto Brasileiro Meio Ambiente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICC – Indústria Carbonífera Catarinense

ICLEI – Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais

IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis

MAR - Movimento Ambientalista do Rosa

MEL – Movimento Ecológico Livre

MMA – Ministério de Meio Ambiente

NMD – Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento

NPMS – Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais

OP – Orçamento Participativo

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PP – Partido Progressista

PT – Partido dos Trabalhadores

RESEX – Reserva Extrativista

SDM - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

SEBRAE - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SUDEPE – Superintendência do desenvolvimento da Pesca

UFECO – União Florianopolitana de Entidades Comunitárias

UFGRS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UNICOBI - União dos Conselhos da Bacia do Itacorubi

UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí

Sumário

Introdução..... 14

Capítulo 1 - Agenda 21 Local como um espaço público democrático voltado para elaboração de políticas públicas..... 31

1.1 - Agenda 21 Global: Breve Histórico e Desdobramentos..... 33

1.2 - A Agenda 21 no plano Internacional..... 44

1.3 - A Agenda 21 no Brasil: Limites e Possibilidades 48

1.3.1 - A Agenda 21 Brasileira 51

1.3.2 - Agenda 21 no âmbito regional 54

1.3.3 - Agenda 21 no âmbito estadual 54

1.3.4 - Agenda 21 no plano local..... 55

Capítulo 2 - O espaço público e a redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil..... 62

2.1 – Sociedade Civil e Espaço Público 62

2.2 - Conceituando o espaço público..... 69

2.3 - Construindo uma nova compreensão sobre o espaço público brasileiro 72

Capítulo 3 - A construção das experiências da Agenda 21 Local em Florianópolis e da Lagoa de Ibiraquera 79

3. 1 – O Contexto de Florianópolis..... 79

3.2 – O processo de construção da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis..... 86

3.2.1. - Ações Iniciais 86

3.2.2 - Ações Efetivas..... 87

3.2.3 – Versão preliminar da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis..... 98

3.2.4 – Versão Final do Documento Agenda 21 Local do Município de Florianópolis 100

3.3 – O Contexto da Lagoa de Ibiraquera – município de Imbituba..... 102

3.3.1 – O processo de construção do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera 107

3.3.2 - Ações Efetivas..... 111

3.3.4 – Contexto atual do Fórum da Agenda 21 Local 115

Capítulo 4 - A construção de espaços públicos democráticos: As Agendas 21 Locais do município de Florianópolis e da Lagoa de Ibiraquera - SC 118

Considerações Finais..... 152

Referências Bibliográficas..... 157

Anexos..... 165

Introdução

A criação e a implementação de experiências participativas - principalmente no âmbito do governo municipal, a exemplo da Agenda 21 Local, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente e outros) e experiências dos Orçamentos Participativos (OP) – vêm sendo apontadas como importante evidência empírica da capacidade dos atores sociais em impactar ou alterar a institucionalidade política, constituindo-se como experimentos que, visando fazer frente aos limites da democracia liberal, pretendem impulsionar, mesmo que com tensões e dificuldades, um processo de reordenamento institucional em direção ao aprofundamento da democracia e da cidadania (LÜCHMANN, 2002: 15).

Observa-se, neste sentido, no âmbito acadêmico, um debate que busca compreender se a proliferação de experiências participativas vem implicando numa redefinição das relações entre Estado e sociedade civil, enfatizando a emergência de uma nova compreensão do significado do espaço público.

A literatura acerca do debate em torno da Agenda 21 Local demonstra que esta se configura não apenas como um documento, mas como um processo de participação em que a sociedade civil, o poder público e os setores econômicos constituem um espaço coletivo de discussão 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[1] ampliada e progressiva, considerada não como um estado, mas como um processo.

[1] Aqui acrescentamos que o termo sustentabilidade é utilizado como conceito que engloba várias dimensões que não as meramente ecológicas e ambientais, mas também demográficas, culturais, políticas, sociais e institucionais.

Desse modo, no rol dos processos participativos constituídos no Brasil a Agenda 21 Local adquire especial relevância, na medida em que pode ser apontada como um importante instrumento propulsor da democracia, da participação e da ação coletiva da sociedade.

Entretanto, deve-se salientar que esse debate é controverso, pois, segundo Frey (2003), ao mesmo tempo em que o debate público - especialmente no que concerne a sustentabilidade - tem impulsionado a criação de novos arranjos institucionais participativos, o sistema político, tanto no nível internacional quanto nacional e local, tem-se mostrado ineficaz, ou insuficientemente preparado para traduzir e transformar as crescentes demandas de cunho ambientalista em políticas públicas capazes de promover um modelo alternativo de desenvolvimento (2003:33).

Partindo desses pressupostos, o presente trabalho pretende analisar dois espaços públicos participativos que foram construídos no Estado de Santa Catarina, quais sejam: a Agenda 21 Local do Município de Florianópolis e o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, localizada no município de Imbituba. São experiências que, embora apresentem características bastante diferentes (em termos de tamanho do município, do envolvimento das forças sociais e políticas, das trajetórias, espaços e tempos, etc), apresentam, no decorrer de seu processo de constituição, algum grau de inovação no que diz respeito ao possível envolvimento de forma participativa de atores sociais do governo, da sociedade civil e do mercado no planejamento e elaboração de políticas públicas.

Nestes casos, foi possível levantar, à luz dos dados empíricos, algumas variáveis que se apresentaram como determinantes para o maior ou menor sucesso dessas experiências de Agenda 21 Local, tais como: questões de escala, que envolvem graus diferenciados de complexidade sócio-político-ambientais, o processo de origem, a

vontade e o comprometimento do poder público, o envolvimento dos atores da sociedade civil e os conflitos de interesses.

Ao fazer um estudo desses processos participativos de Agenda 21 Local, o intuito é contribuir na promoção de um repensar sobre o espaço público no Brasil e na redefinição das relações entre Estado e sociedade civil. De acordo com os estudiosos deste tema (AVRITZER & NAVARRO, 2002; COSTA, 2003; DAGNINO, 2002; LÜCHMANN, 2002; entre outros), há razões para acreditar que processos participativos construídos tanto a partir da iniciativa da sociedade civil como da ação indutora do Estado podem criar uma "sinergia" capaz de alterar significativamente a relação entre ambos os atores, e conseqüentemente a histórica tradição patronal, clientelista e excludente do sistema político brasileiro.

Portanto, o presente estudo pretende contribuir, em primeiro lugar, para a discussão da Agenda 21 Local a partir das possibilidades e dos limites dessa prática política participativa para a construção e consolidação de um espaço público democrático no Brasil. Em segundo lugar, o estudo desta temática se torna pertinente pela necessidade de desenvolver esforços no sentido de sistematizar experiências, elaborar análises, buscando contribuir para o aprofundamento da discussão criada em torno das práticas participativas nos espaços de discussão e deliberação das políticas públicas, podendo servir como ponto de referência para outros municípios e localidades na construção de suas Agendas, e principalmente, em esclarecer os pontos importantes que contribuem para o maior ou menor sucesso dessas experiências.

Para entender melhor as razões e a justificativa dessa pesquisa, torna-se necessário, mesmo que brevemente, esclarecer alguns aspectos pertinentes sobre os temas: Agenda 21 Local e espaço público.

Um dos compromissos assumidos na Agenda 21 Global foi que os países gerariam políticas nacionais de desenvolvimento sustentável, através de suas Agendas 21 nacionais. Face à importância dos municípios e das comunidades locais na definição de novos padrões de desenvolvimento economicamente eficientes, socialmente justos e ambientalmente equilibrados, também foi acordado que as localidades, sob responsabilidade dos governos municipais, promoveriam a construção de suas Agendas 21 locais.

Não se pode deixar de mencionar que a Agenda 21 Local tem sua especificidade frente a outros experimentos participativos. Diferentemente do Orçamento Participativo que é uma experiência de participação da população na elaboração, definição e controle do orçamento público municipal e dos Conselhos Gestores que são instâncias de definição, decisão e controle das diretrizes e metas do poder público nas diferentes áreas sociais, a Agenda 21 Local não se apresenta como um espaço público de co-gestão e tem um prazo limitado de funcionamento, pois quando o seu documento final é concluído, o processo participativo se desfaz.

De maneira geral, este espaço público pode ser conceituado como um processo participativo, multisetorial para alcançar os objetivos da Agenda 21 no nível local, através da implementação de um plano de ação estratégico, de longo prazo, dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local2.

Entretanto, as experiências de Agendas 21 Locais no Brasil configuram um quadro muito diversificado, não só em sua abrangência, mas também em relação aos diferentes graus de institucionalização envolvidos e trazem em seu bojo aspectos muitas

---

[2] Para Leis & Viola (1996), o principal desafio do desenvolvimento sustentável é transformar-se numa alternativa realista ao modelo dominante. E um dos caminhos para que isso aconteça, segundo os autores, é garantir uma forte base científica às suas políticas, a fim de que também elas sejam realistas. Os autores ainda apontam que a viabilidade dos projetos de sustentabilidade a serem aplicados no Brasil, dependerá da capacidade de convergência e negociação entre os vários setores da sociedade (LEIS & VIOLA, 1996: 112).

vezes contraditórios e complexos, inerentes ao próprio processo de democratização, principalmente porque "a internalização da dimensão ambiental no planejamento não visa adicionar mais um setor de política pública, mas redirecionar a organização do conjunto dos sistemas produtivos e distributivos e, por implicação, da dinâmica integral dos sistemas socioambientais nos diferentes níveis de organização territorial, ou seja, do local ao nacional" (GOULART, 2005:24).

Portanto, cabe destacar que esses processos não se dão sem problemas, posto que sua ampliação depende de uma complexa correlação de forças societais, a exemplo da liderança político-partidária no poder, da tradição e configuração do associativismo civil do município, dos interesses econômicos em jogo, entre outros. Além disso, há sempre o risco de manipulação, cooptação e controle político, pois "em se tratando da realidade brasileira, as dificuldades ou limites para a implementação de experiências participativas são gritantes, haja vista a combinação de elementos perversos e constrangedores como: as desigualdades sociais, as culturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, além da complexidade dos aparatos institucionais" (LÜCHMANN, 2002:64).

Estas são algumas das questões que se colocam no debate. Contudo, em que pesem as dificuldades de participação citadas na literatura3, a heterogeneidade das experiências de Agenda 21 Local também parece apontar que, mais do que um fator limitante pode ser um indicativo de que existem vários caminhos para, em cada contexto, provocar possíveis mudanças que resultem na melhoria da qualidade de vida da população.

---

[3] Tatagiba (2002), analisando algumas experiências concretas de participação e deliberação ocorridas no Brasil, a exemplo dos Conselhos Gestores, evidencia que existe uma natureza ambivalente no que diz respeito aos seus resultados, demonstrando que ao mesmo tempo em que essas experiências ampliam o acesso da sociedade civil aos centros de decisão, isso não garante que eles possam, nesses espaços, alterar a lógica de produção das políticas.

Desta maneira, interpretada no discurso de diversos atores políticos e sociais como uma estratégia propícia para a instituição de um novo modelo de desenvolvimento, a Agenda 21 local vem suscitando discussões de caráter teórico e prático que podem contribuir – à luz de uma reflexão sobre as potencialidades e limites próprios destas experiências que estão sendo construídas no Brasil e no mundo – para a construção de novas relações entre o Estado e sociedade de cunho democratizante. Contudo, este trabalho não tem a pretensão de emitir um atestado de aprovação ou reprovação das experiências de Agenda 21 Local, trata-se, apenas, de verificar as atuais condições de funcionamento desta nova modalidade de espaço público participativo.

No que diz respeito aos referenciais teóricos da pesquisa, enfatiza-se o espaço público como categoria analítica a partir de um conjunto de autores que vêm, de forma variada, incorporando o referencial habermasiano.

A esfera pública, na concepção de Habermas (1997), funciona como uma espécie de caixa de ressonância na qual os dilemas enfrentados pelo mundo contemporâneo são problematizados na busca de formulação de estratégias para o seu enfrentamento. A organização da agenda política através da qual esforços podem ser realizados no sentido de reduzir os dramáticos problemas, a exemplo dos ambientais, se dá a partir da vocalização dos interesses das populações afetadas, ancoradas na formação discursiva da vontade política.

Neste contexto, Habermas (1997) faz referência a dois tipos de esfera pública: a primeira, chamada esfera pública informal ou esfera pública geral, aquela que é criada a partir das mobilizações de atores sociais da comunidade e dos movimentos sociais que colocam no debate público a questão de novos direitos. A outra modalidade é a "esfera pública procedimentalmente regulada" por meio do papel deliberativo do sistema político responsável. São espaços públicos onde a tomada de decisões é refletida pelos

interesses e pelas influências da esfera pública geral ou dos fóruns de discussão extra-institucionais.

Estes espaços públicos de participação e argumentação devem ser assegurados para que os diversos atores da sociedade possam, através de sua integração neste espaço, contrabalançar os poderes da esfera sistêmica, ou seja, é no espaço público que podemos eleger representantes sociais, ou instituições, que possam colocar os problemas emergentes no mundo da vida na esfera dos sistemas.

Em contrapartida, em tratando da sociedade brasileira, onde o processo de construção democrática não é linear, mas permeado por aspectos complexos e contraditórios, a adoção do conceito de espaço público de Habermas (1997) parece apresentar limitações e grande dificuldade de aproximação. Entretanto, esta dificuldade não desacredita a dimensão normativa habermasiana que pode continuar desempenhando uma função norteadora para abordagens compromissadas com a participação popular, a democratização e a justiça social.

Assim sendo, sistematiza-se as seguintes questões que nortearão a investigação:

Estas experiências se constituem de fato como espaços públicos de debate para definição de políticas públicas? Em que medida estas experiências rompem com formas tradicionais de gestão e impulsionam a formação de esferas públicas democráticas? Quais são os conflitos que se apresentam nesses processos participativos? Em que medida esse instrumento de participação tem efetividade? Mais ainda, a Agenda 21 Local coincide, na prática, com o que se propõe?

Levando em conta estes questionamentos, o objetivo geral proposto nesta pesquisa é analisar, de forma comparativa, em que medida estas experiências de Agenda 21 Local se constituem, de fato, em espaços públicos para elaboração de políticas públicas.

E, mais especificamente busca-se responder as seguintes questões:

a) Como se iniciaram os processos de construção e quais foram os atores que impulsionaram a Agenda 21 Local?

b) Existe no poder público municipal uma história de participação e qual seu posicionamento para fortalecer o processo participativo?

c) Quem são os atores sociais envolvidos no processo, e qual foi a dinâmica interna que se estabeleceu na interação entre os diversos segmentos (poder público, sociedade civil e setor econômico) na construção da Agenda 21 Local? e;

d) Quais são os principais conflitos que se apresentam nestes espaços públicos participativos?

Assim, para atender os objetivos do presente estudo, adotou-se o método qualitativo seguindo concepção dada por Minayo (2000:21): "A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificável, ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos os quais não podem ser reduzidos à operacionalização de varáveis".

Neste sentido, a descrição e a análise dos fenômenos no exercício da pesquisa científica é ponto de fundamental importância. Para tanto, existem métodos científicos que consistem na instrumentalização e efetivação da pesquisa de forma coordenada, sistematizada e delimitada, a exemplo do método comparativo, escolhido como ferramenta de análise para este trabalho.

Em um sentido mais amplo do conceito comparação, pode derivar-se duas concepções: uma geral, que faz referência à atividade mental lógica presente em múltiplas situações da vida humana, no qual consiste em observar semelhanças e

diferenças, em dois ou mais objeto de estudo e, uma concepção mais reduzida que considera a comparação como um procedimento sistemático e ordenado para examinar relações, semelhanças e diferenças entre dois ou mais objetos ou fenômenos, com a intenção de se extrair determinadas conclusões. É nesta última concepção que o termo comparação é sinônimo de método comparativo e sua utilização está associada ao método científico.

Neste sentido, Giddens afirma que:

> O resultado evidente da informação factual sobre uma sociedade nem sempre nos dirá se estamos tratando de um caso insólido ou com um conjunto de influências gerais. Com freqüência os sociólogos utilizam perguntas comparativas que relacionam um contexto social com outro ou que contrastem exemplos tomados em sociedades diferentes (1999:678).

Por outro lado, Sartori (1994) menciona que "comparar é confrontar uma coisa com outra". Ainda de acordo com este autor, as comparações que interessam "possuem atributos em parte compartilhados e em parte não compartilhados". É por esta razão que para este autor, uma vez estabelecidas as características do que se quer comparar, se adota uma estratégia comparativa: a busca de semelhanças ou diferenças entre si, ou seja, é necessário construir variáveis comparativas que sejam capazes de serem aplicadas em mais de um caso e que permitam o uso de indicadores similares nas unidades escolhidas.

Portanto, é possível verificar que diversos autores estão de acordo que uma das funções do método comparativo consiste em "comparar dois ou mais casos com o fim de evidenciar suas semelhanças e diferenças recíprocas e, deste modo, construir um esquema para interpretar a maneira como em cada um dos contextos se produzem processos de trocas constantes" (Sartori, 1994).

Avritzer (2003), no que diz respeito aos estudos comparativos de experiências de cunho participativo realizados no Brasil, constatou que a pesquisa comparativa é um empreendimento difícil em função das amplas variações dos ambientes políticos, econômicos e sociais do país (2003:74).

No que diz respeito ao motivo da escolha destas duas experiências de Agenda 21 Local, quais sejam, a Agenda 21 Local do Município de Florianópolis e do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera (entre outras existentes no Estado de Santa Catarina), ressalta-se a riqueza das diferentes características, passíveis de serem analisadas por um conjunto de variáveis que incidem na materialização destes espaços públicos, quais sejam: as questões de escala, que envolvem graus diferenciados de complexidade sócio-político-ambientais, o processo de origem, a vontade e o comprometimento do poder público, o envolvimento dos atores da sociedade civil e os conflitos de interesses.

Neste estudo, a primeira variável está relacionada com as questões de escala, a exemplo do tamanho do município, ao grau de adensamento humano, ao conjunto de problemas e recursos, entre outras, pois as características específicas de cada região estabelecem condições locais que influenciam diretamente sobre a forma que assume em cada município o processo de inovação institucional.

A construção da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis iniciou em fevereiro de 1997 e, em junho de 2000 foi feito o lançamento oficial do documento final pela Prefeitura Municipal. Já, a experiência do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera teve seu início em março de 2002 e seu processo ainda se encontra em andamento, ao contrário da Agenda 21 de Florianópolis que já teve seu processo participativo encerrado.

Nestes casos, as características rurais ou urbanas de um município também são relevantes. No caso dos referenciais empíricos desta pesquisa, pode-se dizer que: o município de Florianópolis é uma cidade de médio porte e possui cerca de 369.000 habitantes, enquanto que a outra experiência investigada está situada em uma área menor, mais precisamente na Lagoa de Ibiraquera, localizada no município de Imbituba que é habitada por cerca de 5.000 pessoas. Neste sentido, pode-se ainda identificar que Florianópolis possui características essencialmente urbanas enquanto que na Lagoa de Ibiraquera, o urbano e o rural se mesclam apresentando um grau diferenciado de complexidade sócio-político-ambiental que vai impactar a implantação e desenvolvimento de processos participativos.

No caso da segunda variável e que diz respeito ao processo de origem dos espaços públicos participativos, constatou-se que estas experiências tiveram origens diferentes em suas construções, ou seja, a Agenda 21 Local do município de Florianópolis inicialmente foi alavancada pela sociedade civil, mas logo em seguida o poder público tomou o seu direcionamento, inclusive sendo formalmente institucionalizada, ao contrário da experiência do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, situada no município de Imbituba, onde a iniciativa partiu da sociedade civil juntamente com a universidade e o poder público mantêm-se alijado do processo.

A terceira variável a ser considerada neste estudo, ou seja, vontade e compromisso governamental indica o apoio que o poder público (federal, estadual e municipal) proporciona à projetos democrático-participativos. No que diz respeito a Agenda 21 local, deve-se ressaltar que todos os setores da sociedade têm papel importante neste processo, porém é importante que o poder público municipal assuma um papel estimulador e compromissado com a efetivação das propostas advindas deste

espaço público. No caso específico das duas experiências pesquisadas testemunha-se diferentes orientações políticas dos seus respectivos governos municipais4.

A quarta variável considerada relevante na análise de experiências participativas é o envolvimento da sociedade civil no processo de construção de espaços públicos de debate. Embora os dados indiquem uma expansão do associativismo civil, Avritzer (1997), argumenta que o Brasil tem sido considerado um país com baixa propensão associativa, fenômeno esse ligado às formas verticais de organização da sociabilidade política, decorrentes de um processo de colonização que constituiu uma esfera pública fraca e uma ampla esfera privada fundada na desigualdade social. O autor ainda ressalta que a literatura sobre a sociedade brasileira se concentrou mais em pensar fenômenos como o clientelismo e o mandonismo do que o associativismo5

E, por fim, levando em consideração que nas duas localidades os processos de intensa urbanização e imigração fez emergir dinâmicas altamente impactantes sobre a qualidade de vida da população local, estes espaços públicos também são marcados pelos conflitos de interesses que exprimem relações de desigualdade e de dominação.

Estes conflitos minam, em muitos casos, a idéia de interesse coletivo que estão relacionados tanto com a utilização dos recursos naturais e com o planejamento da cidade, podendo-se identificar pelo menos duas grandes tendências que, na realidade dos fatos apresentam diversas configurações e combinações: aqueles que compartilham dos valores ambientalistas e, aqueles que se interessam apenas pelo lucro imediato, sem compromissos com a sustentabilidade econômica e justiça social.

Os estudos de Fuks (1997) demonstram alguns problemas ambientais através de um processo de construção pública que envolve disputas técnicas e políticas. Ao lado

---

[4] Florianópolis: Prefeita Ângela Amin – Partido Progressista (PP).
Imbituba: Osny Souza Filho – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

[5] Sobre este assunto ver: Vitor Nunes Leal, Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil, 1975; Roberto DaMatta , A Casa e a Rua, 1995; Sérgio Buarque de Holanda, Raízes do Brasil, 1984.

disso, o autor adverte que há um processo conflituoso em meio ao qual, certas questões antes entendidas com base em categorias "econômicas", "sociais" ou "políticas", ganham novo significado no espaço público. Mais ainda, a interação entre os diversos grupos de atores sociais no espaço público pode ser cooperativa, com a formação de alianças, entretanto, geralmente a tendência é de ser conflituosa, pois as disputas de poder ocorrem em torno do controle de bens e recursos ou do poder de gerar e impor certas definições da realidade.

Diante disso e com vistas à construção deste trabalho, o caminho percorrido constituiu-se de três momentos primordiais: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa empírica.Vale ressaltar que estes momentos não ocorreram de forma linear, dada a necessidade de articulação entre eles durante o desenvolvimento da dissertação. De acordo com Trivinõs, "a técnica da triangulação tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco estudado" (1995:138).

A pesquisa bibliográfica buscou detalhar as análises e estudos sobre os temas: espaço público e Agenda 21 (entre outros) em teses, dissertações e livros nas bibliotecas da UFSC, UFGRS, na biblioteca da Fundação Municipal do Meio Ambiente – FLORAM, e no Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento NMD – UFSC, além do acervo de propriedade da orientadora. Além disso, foi realizado um levantamento utilizando-se a base de dados Dedalus, Portal CAPES e sites da Internet, principalmente no endereço eletrônico do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI).

No que diz respeito à pesquisa documental, Quivy & Campenhoudt (1992:203) afirmam que ela proporciona a vantagem de "economia de tempo e dinheiro, que permite ao investigador consagrar o essencial de sua energia à análise propriamente

dita". Seus fatores limitantes referem-se às dificuldades de acesso aos documentos e à inexistência de registros. O que não aconteceu no caso desta pesquisa, pois houve facilidade de acesso aos documentos necessários para obter as informações basicamente através de consultas a: documentos da Prefeitura Municipal de Florianópolis; documentos e Atas das reuniões sediados na biblioteca da FLORAM, assim como o livro de presença nas reuniões; atas e listas de presença das reuniões plenárias do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera6 e a materiais tais como: jornais, folders e cartilhas produzidas sobre a Agenda 21 Local.

No que se refere ao trabalho de campo, o mesmo foi realizado durante os meses de novembro e dezembro de 2004, contemplando as seguintes etapas: a) reformulação e elaboração do roteiro de entrevistas definitivo; b) realização das entrevistas com atores sociais participantes das experiências da Agenda 21 Local, com duração em média de 40 minutos e, c) transcrição na íntegra das entrevistas gravadas.

No total foram realizadas seis entrevistas e o critério para a escolha dos entrevistados foi ter participado no processo de construção da Agenda 21 Local.

Como instrumento de coleta dos dados utilizou-se a entrevista semi-estruturada,7 pois um instrumento mais fechado seria inadequado. Thiollent (1992) reforça o emprego da entrevista como técnica de coleta de dados, na medida em que a informação que os entrevistados "são capazes de transmitir é muito mais rica que a que se pode alcançar por meio de questionários comuns. Trata-se de chegar a uma representação de ordem cognitiva, sociológica e politicamente fundamentada, com

---

[6] Cabe salientar que muitos destes documentos são registros importantes de um processo de construção de um espaço público participativo, mas não tem, em sua maioria, um tratamento bibliográfico adequado, dificultando, desse modo, a citação para fins científicos.

[7] A definição do objeto de estudo orientou nossa opção metodológica para a realização de entrevistas semi-estruturadas, baseadas num roteiro de perguntas capaz de contemplar os diferentes aspectos propostos pela pesquisa. Ver em anexo roteiro para entrevista.

possível controle ou retificação de suas distorções no decorrer da investigação" (1992:63).

As entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho e de residência dos entrevistados, com a utilização do gravador. Em relação ao aspecto ético da técnica de entrevista foram adotados os seguintes procedimentos: foi solicitada a permissão a todos os participantes para serem gravadas suas entrevistas, bem como foi dito que suas identidades seriam preservadas. A cada pessoa abordada foram expostos os objetivos da pesquisa e solicitada sua participação, resguardando-se a liberdade em aceitar ou não fazer parte do estudo.

Empregou-se também, no caso da Lagoa de Ibiraquera, a técnica da observação participante em algumas reuniões plenárias do Fórum da Agenda 21, pois este processo participativo ainda se encontra em andamento. Esta técnica não foi válida para o outro caso, pois o mesmo já estava com o seu processo terminado e respectivamente com seu documento concluído.

O trabalho está organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo apresenta-se o histórico da Agenda 21 Global e seus diversos desdobramentos, assim como o estado da arte da Agenda 21 Local no Brasil e no mundo. Foi a partir da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro no ano de 1992, que a Agenda 21 passou a adquirir relevância no espaço público brasileiro.

No segundo capítulo focaliza-se o referencial teórico, centrando o foco no conceito de espaço público enquanto instrumento analítico para a compreensão das novas experiências de Agenda 21 Local.

Cabe destacar novamente que, em se tratando da realidade brasileira, caracterizada por grandes desigualdades sociais, diferenças de poder, conflitos, entre outros problemas (essas condições são parte de uma história que, nos países latino-

americanos foi feita de colonização e exclusão), esse referencial teórico se confronta com uma série de dificuldades e problemas.

Nas palavras de Costa (2002), a análise dos espaços públicos locais, no caso brasileiro, constitui tarefa tão promissora quanto ingrata, pois a existência de um marco analítico-conceitual a partir de referências teóricas constituídas em outros contextos e a sua transposição para a realidade brasileira deve ser melhor avaliada.

Dagnino afirma que os estudos sobre experiências participativas no Brasil têm mostrado que a concepção de espaço público, enquanto um procedimento que toma como ponto de partida a suposição da igualdade assentada no reconhecimento das diferenças, enfrenta, evidentemente, dificuldades imensas em sociedades tão brutalmente desiguais como a nossa. (DAGNINO, 2000:58).

Também Tatagiba8 (2004) chama a atenção para as dificuldades que as sociedades plurais, complexas e desiguais (como a sociedade brasileira), enfrenta na análise e interpretação dos quadros teóricos conceituais à nossa disposição. De acordo com a autora, "esse descompasso existente entre as elaborações teórico-normativas e as experiências empíricas é geralmente atribuído ao fato dos modelos expressarem uma realidade própria aos países centrais que quando transpostas aos países periféricos perderiam em muito sua capacidade explicativa, diante de um contexto no qual a própria idéia de democracia encontra dificuldades para se afirmar face às mais diferentes desigualdades" (PNUD, 2004 apud TATAGIBA, 2004).

Portanto, esses argumentos nos remetem a um questionamento importante nesta pesquisa, qual seja: em que medida os referenciais teóricos existentes dão conta para se pensar a realidade brasileira no que diz respeito ao espaço público?

---

[8] Ver, por exemplo, a resenha do livro Participação e Deliberação. Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo, organizado por Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre, 2004, elaborada por Luciana Tatagiba.

No terceiro capítulo apresenta-se a base empírica do estudo, relatando em linhas gerais, os aspectos históricos, geográficos, sócio-econômicos, assim como o contexto político municipal onde se deu a construção da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis e do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera. A seguir, elaborou-se uma retrospectiva da construção destas experiências em cada localidade concentrando o foco nos avanços e retrocessos por nós percebidos.

No quarto e último capítulo, realiza-se a análise das variáveis dos dois estudos de caso, quais sejam: as questões de escala, que envolvem graus diferenciados de complexidade sócio-político-ambientais, o processo de origem, a vontade e o comprometimento do poder público, o envolvimento dos atores da sociedade civil e os conflitos de interesses, no sentido de verificar como estes fatores contribuíram para potencializar ou limitar estas experiências participativas.

Capítulo 1

Agenda 21 Local como um espaço público democrático voltado para elaboração de políticas públicas

O tema do espaço público foi tratado no Brasil a partir de sua inexistência, isto é, o que sempre se procurou mostrar, desde os textos clássicos da sociologia brasileira, é que a esfera privada apresentava-se de tal forma ampliada, que a lógica das relações pessoais e patrimonialistas era "contrabandeada" para o plano público, condicionando os relacionamentos nessa órbita (COSTA, 2002:29-30).

Ainda que este tipo de olhar tenha lugar entre os analistas sociais, percebe-se a convicção de que, pelo menos desde os anos 80, ou seja, a partir do processo de redemocratização, a possibilidade de construção efetiva de um espaço público no Brasil parece ter se generalizado, evidenciando aspectos interessantes da forma como as relações sociais se processam, como o poder político se reconfigura e como os novos atores sociais conquistam relevância nas sociedades contemporâneas.

Junto a essas questões, no contexto dos anos de 1990, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que colocou marcos decisivos e fundamentais no sentido da descentralização, testemunhou a criação de inúmeros exemplos de experiências participativas envolvendo a sociedade civil e o poder público, a exemplo da Agenda 21 Local, Orçamento Participativo, Conselhos Gestores, entre outros.

Durante esse período, o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o

princípio de participação da sociedade[9] se tornou central como característica distintiva desse processo, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos participativos, onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade.

Seguindo esta linha de raciocínio, Costa (1997) afirma que é justamente no debate dos direitos e no caminho de afirmação da cidadania, que surge a importância da constituição da esfera pública para a democratização da sociedade. Segundo o autor, a esfera pública ocupa uma posição relevante no processo de decisões políticas, pois é ali que acontece a aglutinação da vontade coletiva e a justificação de decisões políticas acertadas previamente. Desse modo, na medida que "a mudança de espaços públicos torna os mecanismos de decisão política permeáveis à influência dos setores da sociedade civil que geralmente têm sido mantidos à margem desses processos" haverá questionamento tanto das ações do Estado, como dos interesses da sociedade civil, gerando, desta maneira, uma ampliação da política (GECD, 2000: 44).

Em 1992, no Brasil, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro elaborou o documento Agenda 21, que deverá servir como instrumento catalisador para a elaboração e execução de políticas públicas sob a dimensão socioambiental e que aponta para um novo paradigma de desenvolvimento: o desenvolvimento sustentável[10].

A Agenda 21 pode ser definida como um processo de formulação e implementação de políticas públicas por meio de uma metodologia participativa que

---

[9] O ideário de participação presente nas discussões políticas é o de participação cidadã, isto é, a participação como um ato consciente de exercer a cidadania. Neste sentido, os espaços coletivos de debate tornam-se espaços públicos facilitadores da participação dos indivíduos junto às decisões coletivas, onde diversos atores sociais podem compartilhar seus problemas e interesses, adquirir poder reivindicatório tendo acesso à gestão da sociedade.

[10] O termo desenvolvimento sustentável foi criado em 1987 e lançado para o mundo no relatório "*Nosso Futuro Comum*", da Brundtland Commision (Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento). É considerado o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazer as suas próprias necessidades. Deste ponto de vista, o desenvolvimento sustentável pressupõe "continuidade" e "permanência" da qualidade de vida e das oportunidades no tempo, incorporando perspectiva de longo prazo".

produza um plano de ação para o alcance de um cenário de futuro desejável pela comunidade local e, que leve em consideração a análise das vulnerabilidades e potencialidades de sua base econômica, social, cultural e ambiental.

Entretanto, ao longo dos mais de 10 anos de sua existência, percebe-se que a Agenda 21 é algo que transcende um simples plano, pois exige mudança cultural e reavaliação social e política, dentre outras mudanças nos padrões vigentes de desenvolvimento. Dito em outras palavras, a Agenda 21 exige um rompimento com alguns paradigmas dominantes e, para muitos, isto a torna mais que um plano ou projeto e a coloca como um grande processo político, social, cultural, econômico e ambiental.

1.1 - Agenda 21 Global: Breve Histórico e Desdobramentos

Nas últimas décadas, devido a uma maior percepção dos impactos sofridos pelo meio ambiente (e pela sociedade), resultantes de fatores tais como o aumento populacional, as desordenadas migrações populacionais, o consumismo descontrolado e a conseqüente produção de resíduos, assim como também pelo uso indiscriminado e não planejado dos recursos naturais, tem aumentado a atenção e a busca por alternativas de se pensar em novos modelos de desenvolvimento, que sejam capazes de minimizar as disparidades sociais. Em conseqüência, no intuito de discutir e planejar formas de modificar a atual conjuntura de desenvolvimento insustentável e sem limites, diversos movimentos e espaços públicos de debate passaram a ser realizados em todo o globo para discutir estas questões.

O Clube de Roma, criado em 1968, a Conferência de Estocolmo em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento em 1974, o Relatório Brundtland em 1987, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio

Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) em 1992, a Rio+5 realizada no Cairo em 1997 e, recentemente CNUMAD 2002, conhecida como a Rio+10, foram os principais marcos formais da preocupação das nações sobre os problemas socioambientais.

O Clube de Roma foi um movimento iniciado em 1968, na Europa, cujos participantes, especialistas de várias áreas do conhecimento, se preocupavam com os problemas ambientais nos seus países e no mundo como um todo. Em 1972, o Clube de Roma publicou o relatório "Os Limites do Crescimento" que orientava para o fato que era necessário parar imediatamente o crescimento econômico e populacional.

Pode-se resumir a tese central desse relatório, de maneira superficial, através da seguinte afirmação: "se os padrões de vida e crescimento dos países desenvolvidos fossem estendidos a todos os povos, acarretariam uma pressão tal sobre os recursos naturais que a vida desaparecia da face da Terra" (VIEIRA & BREDARIOL, 1998:50).

Tal relatório apresentou também o conceito introduzido por Maurice Strong, diretor executivo do PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – o Ecodesenvolvimento – difundido por Ignacy Sachs, a partir de 1974.

A abordagem do ecodesenvolvimento – fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos, baseia-se numa noção sistêmica de sustentabilidade, com suas múltiplas dimensões que se relacionam e são necessárias quando se pensa em planejamento e na gestão ambiental. Em outras palavras, este paradigma prevê: um desenvolvimento endógeno, auto-suficiente orientado para as necessidades em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais.

Além disso, reconhece na participação democrática um componente essencial de um padrão de construção e regulação de estratégias plurais de intervenção, adaptadas a contextos socioculturais e ambientais específicos. Neste sentido, Ignacy Sachs acredita na consolidação e aprofundamento de uma cultura política democrático-participativa e

na gestão prudente do patrimônio natural. Para o autor, “trata-se de gerir a natureza de forma a assegurar aos homens de nossa geração e de todas as gerações futuras, a possibilidade de se desenvolver” (1993:14).

Em 1972 aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, (também conhecida como Conferência de Estocolmo), tendo sido a primeira grande reunião internacional para se tratar de desenvolvimento econômico atrelado à preservação do meio ambiente. Nesta conferência, foram discutidas as alternativas ao crescimento predatório, ou seja, sem planejamento ou com planejamento centralizado, sem levar em conta o longo prazo.

Esta conferência obteve resultados expressivos como a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA e um documento intitulado “Declaração sobre o Ambiente Humano”, reconhecendo a importância da educação ambiental como um elemento crítico para o combate à crise ambiental no mundo.

Brüseke (1998: 29) ressalta que nem a publicação do Clube de Roma (que tratou da questão dos limites do crescimento), nem a Conferência de Estocolmo (em que pela primeira vez a discussão sobre a degradação ambiental toma dimensão internacional) não aconteceram por acaso. Elas foram conseqüências de debates em nível mundial sobre os riscos da degradação do meio ambiente, que de forma esparsa, já começaram nos anos 60 e ganharam grande relevância no final desta década e início dos anos 70.

Em 1974, em Cocoyoc no México, aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento, que produziu o documento “Declaração de Cocoyoc”, considerado por diversos autores como fundamental para a construção da nova percepção da relação entre sociedade e meio ambiente, incorporando à discussão a idéia que existem limites ambientais e sociais para o desenvolvimento que deveriam ser levados em consideração.

Em 1982, aconteceu em Nairóbi, um outro evento, desta vez, voltado para a avaliação do que havia avançado com relação às discussões iniciadas em Estocolmo. Desse encontro resultou a formação da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento que, contudo, só foi concretamente implementada em 1983.

No entanto, os avanços mais palpáveis na interpretação e no manejo das questões ambientais só vieram mais tarde, na segunda metade da década de oitenta, período em que foi realizado a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CMMAD, também chamada de Comissão Brundtland, que no seu relatório intitulado "Nosso Futuro Comum", realçou a importância da proteção ambiental na realização do desenvolvimento sustentável.

Uma das idéias centrais de "Nosso Futuro Comum" é a de que o desenvolvimento econômico ideal torna imperiosa a conservação dos meios naturais, sem o que, a humanidade colocaria em risco a própria sobrevivência. Outro tema fundamental do relatório que merece destaque é a necessidade de soluções para os assuntos vinculados à pobreza, desigualdade e deterioração ambiental. O objetivo seria a busca de um crescimento convincente e, ao mesmo tempo, duradouro, do ponto de vista social e ambiental.

Para melhor visualização, construímos um quadro (Quadro 1) que resume o processo das conferências globais sobre meio ambiente que culminaram com a realização da Eco 92.

Quadro 1 - Principais conferências e eventos globais relacionados com a questão ambiental.

Ano	Local	Evento	Principais Resultados
1972	Estocolmo, Suécia	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano	Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP); uma série de Conferências das Nações Unidas sobre alimentação, habitação, população, direitos humanos e mulheres e a promoção da necessidade de mudar a forma como os seres humanos interagem com o ambiente.
1974	Cocoyoc, México	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento	A Declaração de Cocoyoc trouxe uma nova percepção da relação entre sociedade e meio ambiente, apresentando limites ambientais e sociais para o desenvolvimento econômico.
1982	Nairóbi, Quênia	Conferência Estocolmo+10	Criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (implementada em 1983).
1986		Comissão Brundtland publica o relatório "Nosso Futuro Comum"	O conceito de desenvolvimento sustentável foi definido como o "desenvolvimento que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade de as futuras gerações terem suas próprias necessidades atendidas". A Comissão preparou a Eco 92.
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.	Os principais documentos são: Agenda 21, Declaração do Rio, Declaração de Princípios sobre Florestas, Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças Climáticas. Outro resultado importante foi a criação, em 1993, da Comissão de Desenvolvimento Sustentável – CSD para avaliar a implementação da Agenda 21.
1997	Cairo, Egito	Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas, promovida pela CSD (Rio+5).	O principal objetivo foi avaliar a implementação da Agenda 21 ao redor do planeta.
2002	Johannesburgo, África do Sul	Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10)	Parece ter sido o menos efetivo dos grandes encontros globais.

Entretanto, o centro das limitações de todas estas propostas está no fato de não discutirem o meio ambiente a partir de uma análise política das relações entre os países, visto que o padrão de consumo das sociedades pós-industriais não pode ser

generalizável e nem aceitável como modelo, uma vez que é socialmente injusto e ambientalmente degradante ao planeta. Desta maneira, o quadro político não é discutido e a tomada de posições acaba se dispersando em relatórios técnicos.

A esse respeito, Guimarães (1997:12) alerta para duas questões fundamentais que merecem especial atenção. A primeira diz respeito à propagação do discurso da sustentabilidade precisamente no momento em que os centros do poder mundial declaram a falência do Estado como motor do desenvolvimento e propõem sua substituição pelo mercado, ao mesmo tempo em que declaram também a falência da regulação e do planejamento governamental. A segunda contradição está relacionada, neste caso, aos recursos para a implementação de políticas de conservação do meio ambiente.

De acordo com o autor, a partir da realização da Rio 92, o principal gestor financeiro internacional da estratégia de desenvolvimento sustentável tem sido o Bird, principal responsável pela construção da Agenda 21 Global e nos países. Estudos publicados no ano de 2000 pelo Environmental Defence Fund indicavam que dos 46 empréstimos concedidos pelo Bird para programas de energia, com um total de recursos que ascende aos sete bilhões de dólares, apenas dois incorporaram critérios de conservação ou eficiência energética.

Portanto, passados vinte anos após a Conferência de Estocolmo, no período de 03 a 14 de junho de 1992 realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, a Rio 92 ou Eco 92, como ficou conhecida no Brasil.

A Rio 92, no entanto, excedeu formal e materialmente os objetivos da conferência oficial das Nações Unidas. A CNUMAD foi basicamente um encontro de governos, convocada por uma instituição subordinada a seus mandatos, a ONU, para

tratar da crise ecológica dos bens comuns da humanidade, como a atmosfera, os recursos naturais, a diversidade biológica, mares, etc.Entretanto, além da conferência oficial, ocorreram encontros paralelos, especialmente o Fórum Global, onde participaram organizações não governamentais de todos os tipos, desde pequenas entidades de representação local às grandes corporações econômicas (LEIS, 1995:24).

Na ocasião, também foram criadas algumas condições para tratar questões urgentes vinculadas ao modelo de desenvolvimento econômico dos países do terceiro mundo, como a pobreza, a degradação urbana, a dívida externa e a transferência de tecnologias. Esta conferência também aprovou acordos fundamentais para implantar o desenvolvimento sustentável: a Convenção sobre Mudanças Climáticas, a Convenção da Diversidade Biológica, a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios para Florestas e a Agenda 21 Global, documento firmado entre mais de 170 países.

A Agenda 21 Global possui mais de 2.500 recomendações práticas. Foi "um programa recomendado para os governos, às Agências de Desenvolvimento, à Organização das Nações Unidas e para grupos setoriais independentes colocarem em prática, a partir da data de sua aprovação e ao longo do século XXI, em todas as áreas onde a atividade humana incida de forma prejudicial ao meio ambiente" (SMA, 1997:09).

Este importante documento aborda tudo o que, direta ou indiretamente, é responsável pela saúde do planeta: os diversos tipos de poluição, a superpopulação, o combate à pobreza, a educação, o comércio, a indústria. São mais de 2.500 recomendações estruturadas em quatro seções, com 40 capítulos onde são definidas também 115 áreas prioritárias de ação.

No Preâmbulo, são colocados os objetivos gerais da Agenda 21 Global e a importância planetária de implementá-la. Em cada capítulo, consta, via de regra, uma introdução ao problema referenciado e às áreas de programas de ação, com objetivos, atividades e meios de implementação, incluindo estimativas quanto aos recursos financeiros necessários à sua execução.

A Seção I contém sete capítulos e refere-se às dimensões sociais e econômicas onde são discutidas, entre outras, as políticas internacionais que podem ajudar a viabilizar o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento; as estratégias de combate à pobreza e à miséria; a necessidade de introduzir mudanças nos padrões de produção e consumo; as interrelações entre sustentabilidade e dinâmica demográfica; e as propostas para a melhoria da saúde pública e da qualidade de vida dos assentamentos humanos.

A Seção II contempla quatorze capítulos que abordam a conservação e o gerenciamento dos recursos para o desenvolvimento, indicando as formas apropriadas quanto ao manejo dos recursos naturais e de resíduos e substâncias tóxicas de forma a assegurar o desenvolvimento sustentável.

Na Seção III, com nove capítulos, são abordadas as ações necessárias para promover o fortalecimento do papel dos principais grupos sociais, a participação nos processos de decisões de alguns dos segmentos sociais mais relevantes. São debatidas medidas destinadas a garantir a participação dos jovens, das mulheres, das crianças, dos povos indígenas, das ONG's, dos trabalhadores e sindicatos, dos representantes da comunidade científica e tecnológica, dos agricultores e dos empresários (comércio e industria) na promoção do desenvolvimento sustentável.

A Seção IV refere-se aos meios de implementação da Agenda 21, orientando quanto aos recursos e mecanismos financeiros e instrumentos jurídicos nacionais e

internacionais existentes e a serem criados, com vistas à implementação de programas e projetos orientados para a sustentabilidade.

Mais do que um documento, a Agenda 21 pretende contribuir para a construção e a implementação de um novo paradigma de desenvolvimento para os países, fornecendo princípios norteadores capazes de orientar iniciativas, refletindo o consenso global e o compromisso político em seus mais diversos níveis, para a obtenção de melhores condições socioambientais. No entanto, para que tais propostas se tornem realidade, é de fundamental importância o engajamento e o comprometimento dos governos, assim como a participação ativa da sociedade civil e um amplo debate da sociedade.

Neste sentido, dentre as diversas diretrizes, a Agenda 21 recomenda que os municípios fortaleçam os órgãos locais de governo para lidar eficazmente com os desafios do desenvolvimento e do meio ambiente, associados a práticas saudáveis de planejamento urbano. Ela deve ser vista como um processo dinâmico, inclusive renovável de construção de pactos, criando condições para uma gestão ambiental participativa e democrática.

Um aspecto que merece destaque é que, tendo em vista que muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 estão relacionados com as atividades locais de cada município11 e como a participação da sociedade civil nesses espaços públicos na elaboração de políticas públicas é considerada de extrema importância, existe um grande incentivo para que os municípios construam suas Agendas 21 Locais.

---

[11] No Brasil, dadas as características autoritárias e centralizadoras do Estado, mesmo sem ter desenvolvido plenamente um "Estado Providência", a descentralização e a valorização do poder local tornaram-se pontos chave no processo de democratização da sociedade.

Procurando definir o processo de elaboração da Agenda 21 Local, o Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais - ICLEI12, e o Departamento de Coordenação de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas utilizaram a seguinte conceituação de Agenda 21 Local: "A Agenda 21 Local é um processo participativo, multisetorial para alcançar os objetivos da Agenda 21 no nível local, através da implementação de um plano de ação estratégico, de longo prazo, dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local".

Dito de outra forma, conforme o MMA (2000:11), o objetivo principal da Agenda 21 Local é a formulação e implementação de políticas públicas, por meio de uma metodologia participativa que produza um plano de ação para o alcance de um cenário de futuro desejável pela comunidade local e, que leve em consideração a análise das vulnerabilidades e potencialidades de sua base econômica, social, cultural e ambiental. E, por fim, que isso tudo seja um processo contínuo de aprendizagem e aplicação dos conceitos na prática.

De todo modo, cada Agenda 21 deverá ser revisada, avaliada, replanejada ao longo do século XXI, de acordo com o regulamento interno das comissões ou fóruns estabelecidos. Assim como ficou definido que, a cada cinco anos, seriam realizados novos encontros para a avaliação da implementação e acordos efetuados na Eco 92.

Portanto, em junho de 1997, realizou-se a Rio + 5 no Cairo (Egito), com o objetivo de avaliar os progressos alcançados pelos compromissos assumidos após a Rio 92, além de acelerar a implementação da Agenda 21. Nesta conferência, reconheceu-se o processo de globalização acelerado, o crescimento de mercado de capitais e o

[12] O ICLEI – Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais é uma associação de governos locais, dedicada a prevenir e resolver problemas ambientais locais, regionais e globais, através da ação local. O Conselho foi criado em 1990, cuja sede fica em Toronto no Canadá e conta com mais de 360 membros, incluindo cidades, estados e associações de municípios de todo o mundo. No Brasil são associados ao ICLEI os municípios de São Paulo, Santos, Angra dos Reis, Vitória, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Betim e Niterói, municípios estes que, não por acaso, representam significativas experiências de elaboração de Agendas 21 Locais.

investimento externo e foi constatado, também, taxas menores de fertilidade e de crescimento populacional em todo o mundo.

Para Kranz (1997), ficou evidente, neste encontro, que ocorreram alguns avanços no desenvolvimento institucional, no consenso internacional, na participação pública e nas ações do setor privado. Por outro lado, dentre os limites constatados, a autora citada chama a atenção para a pobreza e os padrões de consumo e de produção, que permaneceram insustentavelmente altos. Outra constatação: como balanço dos cinco anos, Kranz (1997) destaca, que a Assembléia das Nações Unidas demonstrou preocupação com a falta de progressos na implementação da Agenda 21, especialmente nos países menos desenvolvidos, devido à falta de vontade política dos governos para as mudanças.

Recentemente, em setembro de 2002, foi realizado o encontro da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável na cidade de Johanesburgo (África do Sul), também conhecida como Cúpula de Johanesburgo ou como Rio+10. Este evento centrou suas discussões nas seguintes questões: os compromissos governamentais para reduzir a pobreza e proteger o meio ambiente em países pobres, implementar a Agenda 21 e transferir recursos e tecnologia. Além disso, também foi discutida a proposta de conversão da matriz energética para 10% de fontes renováveis e as políticas de proteção da diversidade biológica.

No principal documento da Rio+10 aprovado e assinado por 190 países signatários, foram reafirmados os compromissos assumidos pelas nações, entretanto, sem a definição de datas e, muito menos, a obrigatoriedade quanto ao cumprimento das metas definidas na Cúpula.

De acordo com Philippi Jr. (PHILIPPI JR, 2001 apud KOHLER, 2003:16), no panorama internacional alguns países se sobressaíram no processo de construção das

Agendas 21, tais como: Alemanha, Reino Unido, Itália, Espanha e Suécia dentre outros. Porém, segundo o autor, passados mais de 10 anos da conferência, há muito a fazer quanto às iniciativas de construção de Agendas 21 nas diferentes regiões do planeta. Deste modo, é importante conhecer o panorama de experiências de Agendas 21 internacionais, bem como aquelas realizadas no Brasil no âmbito regional, estadual e local.

1.2 - A Agenda 21 no plano Internacional

Segundo dados levantados por Kohler (2003) em seu trabalho sobre a experiência de construção de Agendas 21 Locais de quatro cidades brasileiras, duas metrópoles – São Paulo e Rio de Janeiro e duas cidades litorâneas de médio porte – Santos e Florianópolis, o levantamento mais recente sobre o estado da arte das Agendas 21 construídas pelos países foi realizado pelo Internacional Council for Local Environmental Iniciatives – ICLEI, por ocasião do já citado evento Rio+10.

Entre o final de 2000 até dezembro de 2001, o ICLEI, em parceria com o Secretariado do Encontro Mundial de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e em colaboração com o Programa de Desenvolvimento da ONU / Capacity 21, realizou um levantamento global intitulado "Second Local Agenda 21 Survey" onde foram obtidas as informações sobre os países que possuíam, na ocasião, sua Agenda 21 Nacional.

A pesquisa coordenada pelo ICLEI identificou 19 países desenvolvendo Agenda 21 Nacional. O Brasil também foi incluído entre os países (pela pesquisadora), pois concluiu sua Agenda 21 Nacional em julho de 2002, ou seja, logo após o termino da pesquisa realizada pelo ICLEI, totalizando, desta maneira 19 países.

No que diz respeito ao panorama internacional da Agenda 21 Local, o ICLEI, na mesma pesquisa intitulada "Second Local Agenda 21 Survey" realizou um levantamento global da implementação da Agenda 21 Local em todas as cidades do mundo. A pesquisa mostra que, mais de 6.000 governos locais vêm incorporando a Agenda 21 Local como um trabalho de boa governabilidade e voltado para avançar nos objetivos estabelecidos para se alcançar o desenvolvimento sustentável. (ICLEI, 2002).

No continente africano, apenas a África do Sul possui a Agenda 21 Nacional, sendo também o único país africano que estabeleceu uma campanha nacional para apoiar os governos municipais na elaboração de suas Agendas 21 Locais.

De acordo com o ICLEI (2002), na África 151 cidades, em 28 países vêm realizando o processo de implantação de suas Agendas 21 Locais. Fatores como a falta de recursos e a dificuldade de apoio financeiro, o insuficiente apoio dos governos nacionais, o fraco vínculo com ONG's e a dificuldade na troca de experiências são apontados como os maiores obstáculos enfrentados pelos municípios africanos para implementação de experiências de Agenda 21 Local.

Na região da Ásia – Pacífico, seis países realizaram campanhas nacionais para a elaboração da Agenda 21, quais sejam: Austrália, China, Japão, Coréia do Sul, Mongólia, Sri Lanka. No que diz respeito à construção de Agendas 21 Locais, na Ásia – Pacífico, chega ao número de 674 cidades que estão em processo de construção da Agenda 21 Local, em 17 países. Uma das explicações para esse índice de iniciativas locais é a realização de campanhas nacionais nos seguintes países: Austrália (176 Agendas 21 Locais), China (25 Agendas 21 Locais), Japão (110 Agendas 21 Locais), Coréia do Sul (172 Agendas 21 Locais), Mongólia (22 Agendas 21 Locais) e Sri Lanka (24 Agendas 21 Locais). Estes dados parecem demonstrar que o apoio na esfera nacional pode elevar substancialmente o êxito na esfera local.

Na Europa, as campanhas nacionais estimularam a construção da Agenda 21 em oito países: Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Islândia, Itália, Noruega, Reino Unido e Suécia.

Conforme indica a pesquisa realizada pelo ICLEI, o continente europeu é o que abarca o maior número de iniciativas de Agenda 21 Local, com 5.292 cidades, em 35 países. Uma das explicações para o elevado número de Agenda 21 Local neste continente pode ser o estabelecido processo democrático e a tradição participativa já incorporada nas políticas públicas, e prescritos na democracia participativa da maioria dos países europeus, tais como a Alemanha (2.042 Agendas 21 Locais), Bélgica (106 Agendas 21 Locais), Dinamarca (216 Agendas 21 Locais), Espanha (359 Agendas 21 Locais), Holanda (100 Agendas 21 Locais), Finlândia (303 Agendas 21 Locais), Itália (429 Agendas 21 Locais), Noruega (283 Agendas 21 Locais), Reino Unido (425 Agendas 21 Locais) e Suécia (289 Agendas 21 Locais).

Na Suécia, desde 1996, por exemplo, 100% dos municípios adotaram Agenda 21 Local. Philippi Jr. (PHILIPPI JR, 2001 apud KOHLER, 2003:27) afirma que, neste país, o programa ecomunicipalidade[13] já existia muito antes da Rio 92. Este programa, que visava à implantação de estratégias de sustentabilidade local, teve sua primeira ecomunicipalidade estabelecida em 1983 e, após a Rio 92, aumentou o número de municípios que aderiram ao movimento.

No Oriente Médio, apenas a Turquia foi identificada por possuir uma Agenda 21 Nacional. Este país também conta com a Agenda 21 Local em 50 cidades. Outras iniciativas de Agenda 21 Local foram identificadas em mais 79 cidades localizadas nos

[13] O objetivo das ecomunicipalidades é preparar um plano de ação onde as autoridades participantes possam trabalhar sistematicamente para a criação de uma sociedade sustentável. O prefixo "eco" que é uma abreviação de ecologia também se utiliza para a economia. A idéia básica é que o desenvolvimento econômico e o equilíbrio ecológico podem unir-se em uma estratégia de desenvolvimento comum baseada nos recursos naturais da região e nos valores ambientais, ao comércio local, a estrutura industrial e o estilo de vida local. Para maiores detalhes ver http://www.esam.se/es/eco-mun/index.html

seguintes países: Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados árabes, Yemen, Irã, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Omã e Síria.

Viola e Leis (1997), em seu trabalho sobre governabilidade global, evidenciaram que a Turquia é atualmente o único país islâmico com um regime democrático estável, fato que pode estar favorecendo as iniciativas de Agendas 21. Fatores como a falta de apoio financeiro e político para a construção de Agendas 21 Locais têm sido apontados como obstáculos para o desenvolvimento destas iniciativas em muitas municipalidades. Além disso, muitas comunidades têm enfrentado situações de agitação social e política nestas regiões, o que interfere na efetivação de práticas voltadas aos objetivos da Agenda 21 Local.

A América do Norte, que inclui os Estados Unidos da América e o Canadá, apesar de não haver nenhuma campanha específica de Agenda 21 Nacional, apresentou 101 processos de Agendas 21 Locais, sendo que 14 deles no Canadá e 87 nos Estados Unidos.

Na América Latina, somente o Brasil, o Equador e o Peru destacam-se por possuírem sua Agenda 21 Nacional, sendo que apresentaram processos de construção de Agendas 21 Locais até o início do ano de 2002 os seguintes países: Argentina (1 Agenda 21 Local), Bolívia (1 Agenda 21 Local), Brasil (168 Agendas 21 Locais), Chile (15 Agendas 21 Locais), Colômbia (6 Agendas 21 Locais), Costa Rica (4 Agendas 21 Locais), Cuba (2 Agendas 21 Locais), Dominica (1 Agenda 21 Local), Equador (13 Agendas 21 Locais), Guiana (1 Agenda 21 Local), Honduras (6 Agendas 21 Locais), Jamaica (5 Agendas 21 Locais), México (2 Agendas 21 Locais), Nicarágua (5 Agendas 21 Locais), Peru (17 Agendas 21 Locais), Trinidad Tobago (1 Agenda 21 Local) e Venezuela (3 Agendas 21 Locais).

Em síntese, de acordo com a pesquisa realizada pelo ICLEI (2002), o processo de implantação da Agenda 21 varia muito de país para país. Segundo Philippi Jr. (apud KOHLER, 2003:20), em países ricos, onde existe tradição democrática e participativa, o sucesso da Agenda 21 é maior. Já nos países pobres e sem tradição democrática, o autor considera que a implementação da Agenda 21 tem sido mais difícil por conta do conservadorismo das classes políticas pouco interessadas em dividir o poder decisório como prescreve a Agenda 21, pela dificuldade de obtenção de recursos financeiros e pela grande dificuldade de organização da população.

1.3 - A Agenda 21 no Brasil: Limites e Possibilidades

No Brasil, desde 1988, com a promulgação da última Constituição Federal14, tem havido um significativo crescimento nas discussões relacionadas com a problemática do desenvolvimento sustentável. Uma das conseqüências disso foi a nova Lei Magna que legitimou o Brasil a sediar a Rio 92.

De acordo com Boeira (2001), o Brasil tem reconhecidamente um conjunto de leis ambientais dos mais destacados do mundo, especialmente desde a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente, o CONAMA, em 1981, e também depois da Constituição Federal de 1988, única do mundo a possuir um capítulo inteiro sobre o meio ambiente.

No entanto, as experiências de Agenda 21 Local no Brasil são recentes e sua importância não esconde suas ambigüidades e contradições. Nessas experiências, a inovação consistiu na participação dos atores sociais na elaboração dos diagnósticos e,

[14] A Constituinte de 1987 e 1988, responsável pela elaboração da Constituição de 1988, contou com uma parte expressiva da chamada bancada verde, inserindo na Carta Magna diversos artigos relacionados à preservação ambiental e à participação conjunta do Estado e da sociedade nestes assuntos (Viola, 1991:10).

mais freqüentemente, na listagem e posterior priorização de suas principais reivindicações.

No momento, é importante apresentar as dificuldades existentes para se implementar a Agenda 21 no Brasil, assim como nos demais países subdesenvolvidos e em via de desenvolvimento. No caso brasileiro, destaca-se a discrepância entre as políticas oficiais e a da agenda nacional e global. As deliberações da Rio 92, segundo alguns especialistas e estudiosos, estão além de corresponder à prática. Na prática pouco tem sido feito para a implementação da agenda, pois um dos maiores entraves estão sendo os parcos recursos financeiros destinados para consecução da mesma.

O que se observa nos debates entre os atores sociais que participam ou participaram dessas experiências, assim como nos recentes estudos teóricos15 voltados à sua compreensão, é que a Agenda 21 vem sendo considerada como um espaço público de planejamento sócio econômico-ambiental participativo que envolve uma diversidade de atores sociais. Porém, no que tange ao seu potencial democratizante, tem sido grande a polêmica sobre o seu significado político, as conseqüências de sua institucionalização e a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, as Agendas 21 Locais têm sido objeto de pesquisas nas mais diferentes esferas, o que já nos possibilita algumas avaliações iniciais.

Crespo (1998:11) ao analisar os temas usualmente relacionados às Agendas 21 Locais desenvolvidas no Brasil, reforça a tese que, de modo geral, "a Agenda 21 tem sido compreendida muito mais como uma agenda ambiental do que como uma agenda de desenvolvimento sustentável". Para a autora, tal limitação deriva, em parte, do fato

[15] Ver: Born (1998); Crespo (1998); Gomides (2001); Kohler, (2003); Nascimento, (2003); Novaes (2002); Mendonça (2000).

de boa parcela das experiências nacionais referentes à implantação da Agenda 21 Local estar fortemente vinculada aos órgãos gestores de meio ambiente.

Alguns autores, como Ferreira (apud NOVAES, 2001:140), em análise da Agenda 21, trazem críticas ao "seu tom consensual, onde os conflitos são camuflados em nome de um projeto comum, conciliador de tensões sociais, econômicas e geopolíticas".

Segundo Novaes (2001:155), se o levantamento quantitativo dessas experiências no Brasil é impreciso, o teor qualitativo então, mostra-se ainda mais incipiente, sendo que "(...) os poucos relatos existentes, em sua maioria carecem de análise crítica, e ainda com boa parte de materiais impressos de ordem institucional onde são enaltecidas as práticas e os gestores públicos envolvidos". Nestes casos, podemos observar a presença de representantes de governos conservadores que anunciam a construção da Agenda 21 Local, por exemplo, entre suas iniciativas, porém quando expõem suas experiências verifica-se que ocorre muito pouco de incorporação da participação cidadã nestes processos. Neste sentido, Novaes afirma que:

> Não é raro assistirmos agentes públicos fomentarem processos participativos – quer seja por modismo, demagogia ou até por falta de clareza política e no decorrer das discussões, perderem a condução política do processo, frente às demandas da sociedade civil, caracterizando-se num mero exercício de demagogia, o que representa pouco ou nenhum avanço em termos de inovação em políticas públicas (2001: 167).

Retornando ao trabalho de Kohler (2003) na análise da construção de quatro Agendas 21 Locais, a mesma destaca que os processos de construção dessas experiências tiveram metodologias diferentes e que a descontinuidade administrativa do

poder público municipal foi um dos fatores que impactaram profundamente estes processos.

A autora afirma ainda, que as iniciativas de Agendas 21 Locais no Brasil vêm ocorrendo de maneiras bem diferentes, dependentes do contexto político de cada estado, cidade e do nível de organização local da sociedade. Constatou, por outro lado, que as Agendas 21 Locais dos quatro municípios (objetos de seu estudo) apresentaram como características em comum a formalização de grupos de trabalho através de decretos e que a coordenação das referidas agendas ficaram a cargo das Secretarias de Meio Ambiente ou órgão responsável pela gestão ambiental das cidades.

Desta maneira, no contexto de abertura de novas possibilidades de efetuar práticas participativas inovadoras, redefinindo as relações entre Estado e sociedade, o Brasil, assim como os demais países signatários dos acordos oriundos da Rio 92, assumiu o compromisso de elaborar e implementar a sua própria Agenda 21 Nacional, de acordo com as peculiaridades do país.

1.3.1 - A Agenda 21 Brasileira

A construção da Agenda 21 Brasileira teve como objetivo redefinir o modelo de desenvolvimento do país, introduzindo o conceito de sustentabilidade e qualificando-o com as potencialidades e as vulnerabilidades do Brasil no quadro internacional (CPDS, 2002: 01). Neste sentido, foram avaliadas as potencialidades para se instituir um modelo de desenvolvimento sustentável, determinando estratégias e linhas de ação em conjunto com a sociedade civil e o setor público (MMA, 2000).

Os primeiros passos para o seu processo de construção foram dados em 1997, quando a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável – CPDS16, desenvolveu estudos e promoveu uma série de reuniões com diversos setores governamentais e não-governamentais, com vistas a colher subsídios sobre o arranjo institucional que deveria conduzir o processo, bem como para definir a metodologia a ser utilizada e identificar as ações em andamento no país voltadas para o desenvolvimento sustentável.

A partir de seis temas: Cidades Sustentáveis, Agricultura Sustentável, Infra-estrutura e Integração Regional, Gestão dos Recursos Naturais, Redução das Desigualdades Sociais e Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável, foi organizado o documento "Agenda 21 Brasileira – Bases para Discussão". Para a elaboração destes seis documentos temáticos foi realizado um processo de concorrência pública nacional em que foram selecionados cinco consórcios17 que iriam organizar uma consulta nacional e elaborar os documentos que serviriam de base para as discussões nos Estados.

Realizou-se, então, um processo de consulta à população, que incluiu debates em diversas fases: a consulta temática em 1999; a consulta aos Estados da federação em 2000; e, finalmente os encontros regionais em 2001. Só ao final desse processo é que foi concluída a Agenda 21 Brasileira, lançada oficialmente pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em 17 de julho de 2002. Dois documentos compõem a

---

[16] A Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável – CPDS foi criada por Decreto Presidencial. Sua composição: Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento; Ministério de Ciência e Tecnologia; Ministério das Relações Exteriores; Casa Civil; Câmara de Políticas Sociais; Fórum Brasileiro de ONG's e Movimentos Sociais, Fundação Movimento Onda Azul; Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal de Minas Gerais e Fundação Getúlio Vargas.

[17] Tais consórcios foram formados por empresas, instituições acadêmicas, ONGs e renomados consultores das respectivas áreas temáticas. São eles: Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM; Instituto Social de Estudos da Religião – ISER; Rede de Desenvolvimento Humano – REDEH; Consórcio Museu Emílio Goeldi; Tecnologia e Consultoria Brasileira S/A – TC/BR; Fundação Pró-Natureza – Funatura; Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília – CDS-UNB. (MMA, 1998)

Agenda 21 Brasileira: a "Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias", que estabelece o rumo da construção da sustentabilidade no Brasil e "Agenda 21 Brasileira – Resultado da Consulta Nacional", fruto das discussões estaduais ao longo de quatro anos.

Dos debates estaduais foram concebidas 5.839 emendas propostas por todos os segmentos, sendo que no documento final da Agenda 21 Brasileira, a agricultura sustentável foi o tema que mais recebeu propostas (31%), seguido por gestão dos recursos naturais (21%), infra-estrutura e integração regional (14%), redução das desigualdades sociais (13%), ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável (11%) e cidades sustentáveis (10%). Dos participantes nos debates estaduais, 7% representaram a região Sul, 18% na região Norte, 39% na região Nordeste, 20 % na região Sudeste e 15% na região Centro-Oeste (CPDS, 2002). Segundo Boeira (2001), este é um material de consulta imprescindível para a elaboração das Agendas 21. Ignorá-lo significaria correr o risco de retrocesso histórico.

Neste contexto, cabe destacar alguns desafios importantes enfrentados ao longo do processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira, apontados pelo Ministério do Meio Ambiente (2002), tais como: desenvolver método participativo em um país de dimensões continentais e sem tradição em processos de elaboração de políticas públicas participativas; buscar o nivelamento do conhecimento e das informações sobre os entraves à sustentabilidade e sobre as potencialidades do país com vistas à construção de um caminho para o novo modelo de desenvolvimento.

Assim, apresentado, mesmo que brevemente, o processo nas esferas internacional e nacional, caberá então, ilustrar como tem ocorrido a construção das Agendas 21 no âmbito regional, estadual e, finalmente em âmbito local no Brasil.

1.3.2 - Agenda 21 no âmbito regional

A Agenda 21 no âmbito regional diz respeito ao documento que tem como objetivo principal a abordagem de um espaço geográfico semelhante, para fins de planejamento e gestão ambiental. Com esta finalidade, pode ser considerada, por exemplo, uma bacia hidrográfica que engloba diversos municípios e, às vezes, mais de um Estado, as regiões metropolitanas, regiões conurbadas e as regiões com similaridades industriais, comerciais, agrícolas e de turismo.

O Brasil, assim como em outros países já citados anteriormente, também vem realizando experiências regionais de Agenda 21, como em algumas bacias hidrográficas e regiões metropolitanas, a exemplo das experiências da Bacia do Pirapama e da Região de Aldeia, ambas situadas no Estado de Pernambuco e do Vale do Ribeira em São Paulo. No Estado de Santa Catarina podemos destacar a experiência da Agenda 21 da Bacia do Alto Rio Negro Catarinense.

1.3.3 - Agenda 21 no âmbito estadual

As Agendas 21 no âmbito estadual são aquelas desenvolvidas pelo Governo Estadual, tendo nele o principal propulsor do processo de construção. O objetivo desta Agenda 21 é incorporar, nas políticas de governo estadual, ações estratégicas nas esferas do governo e da sociedade que atendam às diretrizes da Agenda 21 Global, buscando o consenso voltado para um novo padrão de desenvolvimento do Estado (MMA 2002).

Entre os estados brasileiros que iniciaram o processo de construção de suas Agendas 21 estaduais podem ser citados: os estados de Pernambuco, Maranhão, Bahia, Alagoas, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do

Sul, Pará, Rondônia, Acre, Roraima, Santa Catarina, Paraná e, mais recentemente, São Paulo (MMA, 2002).

No Estado de Santa Catarina, o processo de construção da Agenda 21 foi instalado em 2002, onde o governador e dezesseis entidades civis e empresariais catarinenses assinaram um Protocolo de Intenções. Posteriormente, um decreto governamental criou a Comissão Executiva composta de 34 instituições, representando o setor governamental, a sociedade civil e o setor privado (MMA, 2002).

Atualmente, 120 instituições participam oficialmente do processo de construção da Agenda Estadual Catarinense, entre organizações não-governamentais, organismos da administração direta e indireta do governo, universidades, prefeituras municipais, Federação das Industrias e a Federação das Associações Comerciais e Industriais do Estado de Santa Catarina. Foram também realizados Seminários Regionais em cada uma das 10 bacias hidrográficas do Estado, com a participação significativa da população.

1.3.4 - Agenda 21 no plano local

A Agenda 21 Local tornou-se uma referência e um importante instrumento para o enfrentamento do mais complexo problema ambiental contemporâneo: o acelerado processo de urbanização e metropolização que acontece em todo o mundo. Entretanto, é importante ressaltar que, no curto prazo, não existem soluções para deter ou reverter a deterioração da qualidade de vida que atinge as aglomerações urbanas, especialmente as de médio e grande porte.[18]

[18] Os dados da Conferência Habitat II, que discutiu programas e soluções para melhorar a qualidade de vida das cidades, indicam que a tendência deve continuar nas próximas décadas. No Brasil, apesar do declínio das taxas de fecundidade, os problemas urbanos deverão agravar-se: crescimento desordenado, ausência ou carência de planejamento, demanda não atendida por recursos e serviços, obsolescência de estrutura física, padrões atrasados de gestão e agressões ao meio ambiente urbano (Brasil, 2000:36).

O capítulo 28 da Agenda 21 Global enfatiza o importante papel que os governos locais têm na implementação da política municipal voltada ao desenvolvimento sustentável, conforme se destaca:

> Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. 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 públicas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo da população, desempenha papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público em favor de um desenvolvimento sustentável (Preâmbulo Cap. 28, Agenda 21 Global, SMA, 1997).

Desta maneira, como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 estão relacionados com as atividades locais de cada município, a participação da sociedade civil nesses espaços coletivos de discussão é muito importante, pois os pontos a serem reestruturados através da Agenda 21 Local dependem das necessidades e problemas de cada município. Neste sentido, no que diz respeito a participação, a Agenda 21 propõe, no capítulo 23, parágrafo 1 que:

> O compromisso e a participação genuína de todos os grupos sociais terão uma importância decisiva na implementação eficaz dos objetivos, das políticas e dos mecanismos ajustados pelos governos em todas as áreas de programas da Agenda 21". E no parágrafo 2 segue que "um dos pré-requisitos fundamentais para o desenvolvimento sustentável é a ampla participação da opinião pública na tomada de decisões (SMA, 1997).

Por outro lado, para que esta prática inovadora seja efetiva, é necessário que o processo de formação de associações interessadas no processo de construção da Agenda

21 Local seja liderada por uma instituição considerada legítima por diversas frentes comunitárias. A iniciativa pode ser tanto da comunidade, como de uma instituição universitária, de uma ONG, de um movimento social, de uma agência de cooperação internacional, quanto do poder público local (prefeitura ou câmara de vereadores).

Contudo, seja qual for o ponto de partida, o envolvimento desses setores, ao longo do processo é de fundamental importância. Desta maneira, a Agenda 21 Local surge como uma possibilidade de vir a constituir-se num espaço público democrático, onde o Estado deve vir a ser apenas um dos parceiros, constituindo novas institucionalidades, ou seja, novos espaços coletivos de discussão.

Entretanto, esses processos não se dão sem problemas, visto que sua ampliação e aplicação dependem, entre outros fatores, da vontade e compromisso do governo local, assim como da eliminação de mecanismos de cooptação e controle político. Um outro aspecto que merece destaque são os limites neste processo de co-participação em virtude em se dar em condições de igualdade com o Estado na medida em que, em muitos casos, estes espaços coletivos de debate são permeados por relações burocráticas e verticalizadas e, portanto, inibidoras do processo democrático (GUIMARÃES, 1999:03).

Kohler (2003), ao analisar experiências de implementação de Agenda 21 Local no Brasil aponta os seguintes limites: a) descontinuidade política, que dificulta a continuidade da Agenda 21 Local, somada às interferências político-partidárias locais que dificultam o processo; b) dificuldade nas relações entre governo, sociedade civil e setor econômico, devido às diferenças culturais e também pela pouca cultura e vivência democrática no Brasil e c) a falta de tempo, que é um desafio permanente para os processos de Agenda 21 Local que não podem ser pensados no curto prazo.

Neste cenário, também surgem outros desafios, tais como: o caráter personalista das disputas internas, principalmente nas pequenas localidades, dificultando, desta maneira, o processo de construção de consensos; o temor que o Fórum concorra com os gestores municipais gerando resistências por parte dos atores governamentais, principalmente por parte dos vereadores.

O MMA vem procurando sistematizar as ações sobre a Agenda 21 Local em todo o país, realizando publicações para divulgar as cidades que vêm realizando suas Agendas 21 Locais, assim como, tentando sistematizar um banco de dados sobre o assunto. Para tanto, foi criado o Departamento de Articulação Institucional e Agenda 21 – DAI, que concentra e disponibiliza a maioria destas informações.

No ano de 2000, foram lançados os resultados de pesquisa realizada pelo DAI e MMA, com o objetivo de conhecer as experiências brasileiras de Agenda 21 Local. Por meio de questionários encaminhados aos estados e municípios, foram cadastradas 15 experiências mais significativas em todo o país (MMA, 2000). Dentre elas, podem ser destacadas as Agendas 21 Locais das cidades de Angra dos Reis (RJ), Joinville (SC), Rio de Janeiro (RJ), Santos (SP), Vitória (ES), Volta Redonda (RJ), São Luís (MA) e Florianópolis (SC).

Em meados de 2001, o DAI / MMA realizaram outra pesquisa, identificando, então, um aumento para 124 experiências, destacando-se a região Nordeste com mais de 50% de tais ações. E, recentemente, em 2002, o DAI/ MMA congregaram 204 experiências de Agendas 21 Locais no país, sinalizando desta vez, um expressivo aumento dos processos da região Sudeste (MMA, 2002).

Algumas destas experiências já se encontram com seus documentos elaborados, enquanto que outras continuam em processo de construção. É importante lembrar que a Agenda 21 é um processo contínuo e que a elaboração de um documento pode

representar apenas um marco no processo, e não, o seu final (MMA, 2000). Portanto, uma Agenda 21 Local, pelos seus princípios, nunca está concluída ou pronta, apenas algumas etapas é que podem ter sido realizadas.

O quadro abaixo (Quadro 2) mostra as experiências de Agenda 21 Local no país até o ano de 2002, sendo que, dos municípios indicados, nem todos estão no mesmo estágio de elaboração da Agenda 21 Local. Segundo o MMA (2000), esses estágios podem ser caracterizados como: sensibilização, onde ocorre a capacitação e institucionalização do processo; elaboração, em que são definidos temas, elaboração de diagnósticos, formulação de propostas e decisão dos meios de implementação; e implementação, de que decorre a aplicação das ações propostas.

Quadro 2 - Estados brasileiros que apresentaram experiências de Agenda 21 Local até 2002.

Região Norte	
Estado	**Agenda 21 Local**
Pará	Tucuruí, Vitória do Xingu, Trairão, Melgaço, Ananindeua, Santarém
Rondônia	Pimenta Bueno
Acre	_____
Amazonas	Pauiní, Lábrea, Boa Vista do Raos
Roraima	_____
Região Nordeste	
Estado	**Agenda 21 Local**
Alagoas	Arapiraca
Bahia	Itapé, Itabuna, Feira de Santana, Barra, Jaguaquara, Alagoinhas, Santa Cruz, Cabrália, Santa Cruz da Vitória, Curaçá, Nova Viçosa, Jacobina, Ibotirama, Caravelas, Barreiras, Conde, Cruz das Almas, Ilhéus, Prado, Barra do Choça, Iguaí, Guanambí, Vitória da Conquista, Riacho do Santana, São Félix do Coribe, Brumado, Boquira, Aramarí, Aiquara, Porto Seguro, Jacarací, Licínio de Almeida, Ibiassucé, Caculé, Maragogipe, Macaúbas, Ilha de Itaparica
Ceará	Maranguape, Sobral
Maranhão	São Luiz
Pernambuco	Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Petrolina, Moreno, Araripina, Escada, Cabo de

	Santo Agortino, Camaragibe, Ipojuca
Paraíba	João Pessoa
Piauí	Teresina, Monsenhor Gil, Parnaíba
Sergipe	_____
Rio Grande do Norte	Natal, Grossos, Parnamirim, Açu, Nova Cruz, Baraúna, Maxaranguape
Região Sudeste	
Estado	**Agenda 21 Local**
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro, Angra dos Reis, Niterói, Resende, Búzios, Barra Mansa, Volta Redonda, Parati, Queimados, Casimiro de Abreu, Itaocara, Bairro de Santa Tereza, Paty do Alferes, Rio Claro, Ilha Grande
Minas Gerais	Betim, Nova Lima, Sete Lagoas, Chiador, Nazareno, Juiz de Fora, Ouro Preto, Ouro Branco, Paracatu, Belo Horizonte, Mariana, Salinas, Acaiaca
Espírito Santo	Vitória, Vila Velha, Porto Belo, Mucurici, Colatina, Cachoeira do Itapemirim, Venda Nova do Imigrante, Aracruz, Serra, Nova Venécia
São Paulo	São Paulo, Itanhaém, Santos, São Lourenço da Serra, Vargem, Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Bragança Paulista, Joanopólis, Nazaré Paulista, Pedra Bela, Pinhalzinho, Brotas, Meridiano, Santo André, Piracicaba, Taquaritinga, Campinas, Lorena, São Lourenço da Serra, Guará.
Região Sul	
Estado	**Agenda 21 Local**
Rio Grande do Sul	Boa Vista do Cadeado, Porto Alegre, Torres, Pelotas, Bom Princípio, Santa Cruz do Sul, Cambará do Sul, Santa Clara do Sul
Paraná	Curitiba, Campina Grande do Sul, Londrina, Chopinzinho, Pato Branco, Francisco Beltrão, São Pedro do Avaí, Jacarezinho
Santa Catarina	Florianópolis, Laguna, Blumenau, Anitápolis, São José, Joinville, Biguaçú, São José dos Ausentes, Itajaí, Campo Erê, Jaraguá do Sul, Lagoa de Ibiraquera (município de Imbituba)
Região Centro-Oeste	
Estado	**Agenda 21 Local**
Goiás	Goiânia, Nazário, Diorama, Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Chapada dos Veadeiros
Mato Grosso	Cuiabá
Mato Grosso do Sul	Campo Grande, Bela Vista, Mundo Novo, Corumbá, Bonito
Tocantins	_____

Fonte: MMA, 2002 adaptado pela autora.

Considerando que o Brasil possui mais de 5.500 municípios, o quadro acima parece apontar para um baixo nível de adesão dos municípios brasileiros a este processo

e, cabe destacar que, embora o pouco tempo de existência destas experiências de Agenda 21 Local, (pouco mais de 10 anos), há a necessidade de compreender até que ponto tem sido possível efetivá-los nos casos concretos, ou seja, é necessário analisar até onde a dinâmica real de funcionamento destes espaços públicos de discussão tem permitido que práticas participativas se traduzam em práticas políticas inovadoras no âmbito da elaboração de políticas públicas, pois tem sido grande a polêmica sobre o seu significado político, as conseqüências de sua institucionalização e o "tipo" de participação da sociedade civil na elaboração destas políticas.

Levando em consideração que a Agenda 21 Local vem suscitando discussões de caráter teórico e prático que podem contribuir para a reflexão sobre as potencialidades e limites da construção de novas relações entre o Estado e a sociedade ou para a construção e consolidação de espaços públicos democráticos, é que, no próximo capítulo faz-se necessário situar e delimitar os marcos teóricos fundamentais pelos quais se deseja compreender e analisar a dinâmica de construção de duas experiências participativas no Estado de Santa Catarina, quais sejam: a Agenda 21 Local do Município de Florianópolis e o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, localizada no município de Imbituba.

Capítulo 2

O espaço público e a redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil

2.1 – Sociedade Civil e Espaço Público

Os estudos recentes19 sobre o surgimento de novos espaços públicos no Brasil procuram demonstrar como estes vêm contribuindo para o processo de consolidação e ampliação da democracia brasileira, no qual duas dimensões tem se cruzado: uma que tenta compreender a importância de constituição do espaço público na democratização da sociedade, e outra que busca analisar as contribuições do espaço público para a democratização do Estado (GECD, 2000:43).

Nesta perspectiva, cresce hoje, no âmbito do debate acadêmico, a compreensão de que a proliferação de práticas participativas, em que os diversos setores da sociedade (Estado, sociedade civil e mercado) estão presentes, vem implicando uma necessária redefinição das relações entre Estado e sociedade civil.

De qualquer maneira, pode-se dizer, levando em consideração estudos já realizados, que essas práticas participativas, geradas tanto a partir das organizações da sociedade como da ação indutora do Estado, criam uma sinergia capaz de alterar significativamente a relação entre ambos os atores, o que indicaria um processo de ampliação e aprofundamento da prática da democracia e a construção de uma nova cultura de direitos.

---

[19] Vide Avritzer (2000, 2003); Costa (1995, 1997, 2002); Dagnino (2000, 2002); Luchmann (1997, 2002); Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática - GECD, (2000); Raichelis, (1998); Silva (2003); Telles (1996) entre outros.

Neste sentido, Telles (1994) aponta que a cultura dos direitos está relacionada à ampliação da cidadania e à constituição de espaços públicos democráticos que tenderiam gradativamente – na medida em que também são ampliados os espaços institucionais, especialmente no Estado - a constituir uma nova forma de relação entre Estado e sociedade.

Por outro lado, a autora coloca o fato de que a sociedade não é um pólo de virtude política na medida em que se configura como "extremamente complexa, contraditória e atravessada por ambivalências de todos os tipos". Esta afirmação se justifica no sentido de que a sociedade que busca e descobre os direitos se vê também diante da obrigação de conviver com "a incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminações, em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios" (TELLES, 1994:93).

Desse modo, parece evidente que o desafio para uma efetiva democratização do Estado e da sociedade no Brasil passa pela construção de um espaço público onde o "público" seja diferente de "estatal", e onde a apropriação do Estado não seja privada, mas tenha como critério a exposição pública e negociada de interesse (GECD, 2000:09).

No âmbito do longo processo de emergência da sociedade civil brasileira, pode-se afirmar que os anos 80, apesar de considerados como "anos perdidos", (do ponto de vista econômico), foram anos de importantes conquistas por parte da sociedade civil, em especial dos movimentos sociais.

Em linhas gerais, estes movimentos, que se vinham organizando desde os anos 70, fortaleceram-se nos anos 80 e imprimiram importantes marcas na Constituição de 1988, no plano dos direitos sociais e da criação de espaços públicos participativos na elaboração e gestão de políticas públicas, especialmente no que diz respeito ao plano local. Também ocorreu com a nova Carta Constitucional, no plano institucional, uma

descentralização política e administrativa em que os municípios passaram a ter que arcar com as responsabilidades antes atribuídas ao nível estadual ou federal.

Desta maneira, é sobretudo no plano dos governos locais que passaram a se desenvolver as práticas mais fecundas de democratização da relação do Estado com a sociedade civil. Dentre estas práticas, as experiências de Agenda 21 Local adquirem especial relevância, na medida em que procuram alterar as relações tradicionais do Estado com a sociedade civil marcadas por uma profunda herança elitista e autoritária; por formas específicas de exclusão, seletividade e por práticas sistemáticas de clientelismo.

Ressalta-se que foi a partir da realização da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992 e, com a recomendação das Nações Unidas para que cada país, cada cidade, fizesse sua Agenda 21 Local, que essa passou adquirir a importância no espaço público brasileiro.

Em suma, diante deste contexto, podemos constatar que o aprofundamento ou consolidação da democracia (como valor e como prática social) é inseparável da reflexão sobre a importância e o papel fundamental da sociedade civil na construção de um espaço público democrático.

As teorizações mais recentes sobre sociedade civil20 estão associadas às transformações de larga escala ocorridas nas sociedades contemporâneas. De um lado, o contexto das revoluções do Leste europeu que expressou a derrocada do chamado socialismo real e de suas assertivas dogmáticas. Nesta situação histórica, a reconstrução do conceito de sociedade civil está intimamente conectada à conotação positiva que lhe

[20] Para situar o conceito de sociedade civil que adotamos neste trabalho, deixaremos claro que não iremos fazer um resgate das principais etapas deste termo no pensamento político moderno, pelo fato de que a recuperação deste conceito já se tornou comum nas obras que se utilizam do mesmo, remetendo as discussões mais específicas para a literatura pertinente. Neste sentido ver Avritzer (19943) e Costa (1997).

foi atribuída pelas críticas e reivindicações dos grupos dissidentes e dos movimentos sociais que, desde os anos 60, atuaram em prol da democratização, da liberdade de imprensa, de associação e de reunião, da participação nos processos decisórios do sistema político, do pluralismo político e da construção do Estado democrático de direito.

É neste cenário de transformações que podemos associar os processos de redemocratização ocorridos nos anos de 1970 e 1980, nos países da América Latina, que resultaram em esforços teóricos voltados à compreensão dos impactos das políticas autoritárias nas relações entre Estado e sociedade civil, bem como dos diferentes modos de entender a relação entre processos de democratização, cultura política e práticas dos atores da sociedade civil.

Além disso, o conceito de sociedade civil permite-nos identificar diferentes lógicas de ação, práticas de socialização e espaços de atuação de direitos humanos, organizações não-governamentais, ambientalistas, feministas, étnicos, rurais, entre outros, que não se incorporam às estruturas do Estado e não se reduzem às formas de institucionalização partidária.

Nestes termos, as investigações desenvolvidas por Cohen e Arato (1992), embora com algumas limitações, buscam, à luz do referencial habermasiano (que tem como referencial a distinção entre o mundo da vida e o sistema) um marco teórico no qual procuram elaborar um conceito de sociedade civil capaz de abranger a complexidade das sociedades contemporâneas. De acordo com estes autores (1994:153) "o conceito habermasiano de mundo da vida possui dimensões distintas que, uma vez diferenciadas e esclarecidas, nos permitem apontar o lugar exato da sociedade civil no modelo global".

A primeira dessas dimensões refere-se justamente ao mundo da vida e seus três componentes estruturais: cultura, sociedade e personalidade. Partindo da diferenciação entre estas três esferas, Cohen e Arato apontam que as instituições responsáveis pela transmissão da cultura, da integração social e da socialização são "as que melhor correspondem ao nosso conceito de sociedade civil" (Cohen e Arato, 1994:154).

Todavia, asseveram que existe ainda um segundo aspecto a ser considerado. No mundo da vida modernizado, só podem existir instituições da sociedade civil "onde exista garantia jurídica da reprodução das várias esferas na forma de um conjunto de direitos" (Cohen e Arato, 1994:154).

Desse modo, uma sociedade civil robusta ocorre onde estão assegurados os direitos de reprodução cultural (liberdade de pensamento, imprensa, comunicação e expressão); os direitos que garantem a integração social (liberdade de associação e reunião); e os direitos que protegem a socialização (proteção da privacidade, intimidade e inviolabilidade da pessoa). Os direitos, neste caso, não representam a penetração da lógica sistêmica no mundo da vida, mas:

> Surgem enquanto reinvindicações de grupos ou indivíduos nos espaços públicos de uma sociedade civil emergente. Eles podem ser garantidos pela legalidade positiva, mas eles não são equivalentes à legalidade nem duráveis desta última. No domínio dos direitos, a lei assegura o que foi alcançado por atores autônomos na sociedade. Portanto, os direitos universais devem ser vistos enquanto princípio organizativo de uma sociedade civil cuja instituição dinâmica é a esfera pública (Cohen e Arato, 1994:155).

A sociedade civil, afirmam então os autores, "constitui uma dimensão do mundo da vida assegurada institucionalmente por um conjunto de direitos que a pressupõem, ao mesmo tempo em que a diferenciam das esferas da economia e do Estado" (Cohen e Arato, 1994:156).

Embora ancorados na teoria habermasiana, Cohen e Arato apresentam uma crítica a Habermas por, na obra "teoria da ação comunicativa", limitar os movimentos da sociedade civil a meras reações defensivas à penetração da vida social pela economia e pelo mercado. Para estes autores "os movimentos são descritos enquanto fator dinâmico na criação e expansão dos espaços públicos da sociedade civil" (1994:173), através de públicos e associações societárias que buscam impactar o controle dos subsistemas do Estado e do mercado.

Dito em outros termos, enquanto Habermas investiga somente táticas de preservação do mundo da vida contra a colonização do sistema21, Cohen e Arato vão além e pensam a possibilidade ofensiva de reverter a colonização, isto é, os direitos políticos de participação e as políticas públicas que constituem a rede de proteção social. Pois, uma vez que essas instituições sejam organizadas segundo uma racionalidade comunicativa e implementadas mediante tal lógica, estas instituições levam adiante o projeto de democratização da sociedade civil.

Com efeito, os direitos fundamentais de liberdade de expressão, associação e reunião, por si só não garantem a maximização da participação pública e qualidade crítica do discurso. Tais liberdades formais precisam ser levadas ao plano material através de políticas públicas que assegurem uma igualdade de fato, afim de que os cidadãos possam efetivamente participar. Desta maneira, os autores concluem dizendo que:

> Este esquema um pouco geral demonstra que a questão política consiste em como introduzir espaços públicos no Estado e nas instituições econômicas, sem abolir os mecanismos reguladores da ação estratégica e estabelecendo uma continuidade com uma rede de comunicação social composta de movimentos sociais, associações e esferas públicas (Cohen e Arato, 1994:179).

[21] Em Direito e Democracia. Entre facticidade e validade, Habermas (1997) vai reformular esta concepção, incorporando a crítica de Cohen e Arato.

No âmbito do debate brasileiro, as teorizações mais recentes realizadas sobre a sociedade civil estão bastante marcadas pela emergência dos Novos Movimentos Sociais a partir dos anos 80, como já foi mencionado anteriormente.

Avritzer (1993:222), retomando a análise de Cohen e Arato, coloca a questão de "saber em que medida o seu conceito de sociedade civil escaparia das acusações de eurocentrismo associada às análises habermasianas e nos permitiria pensar sociedades não européias como a brasileira".

Neste cenário, além de examinar a questão da relevância deste conceito em nossa realidade, Avritzer (1993) se propôs a tarefa de recapitulação do processo de constituição da sociedade civil brasileira. Atento às especificidades do processo de modernização latino-americana (no qual a modernização societária antecede a modernização cultural, ao contrário da Europa), o autor afirma que o surgimento da sociedade civil brasileira estaria associado a três fenômenos.

Primeiro, a industrialização e urbanização aceleradas da história brasileira levaram ao surgimento de novos atores modernos e democráticos. O segundo fenômeno foi o amparo da igreja católica às organizações reivindicativas de base, a emergência do novo sindicalismo e o surgimento do associativismo de classe média, que imprimiram um questionamento do processo de despolitização embutido no regime autoritário e uma oposição às suas formas privatistas de relação com a sociedade.

E, por último, estes atores, por sua vez, estruturaram lutas por direitos civis, políticos e sociais, bem como por esferas autônomas de negociação com os atores sistêmicos, erigindo a sociedade civil como esfera política capaz de se confrontar com os atores do mercado e do Estado, provocando a emergência de uma nova compreensão do significado do espaço público e dos padrões de elaboração de políticas públicas.

2.2 - Conceituando o espaço público

A preocupação com a dinâmica dos espaços públicos vem tomando peso tanto na discussão internacional como nacional. No plano internacional contemporâneo, o debate a respeito do espaço público22 tem ocorrido especialmente através da influência de Jürgen Habermas, entre outros23. As reflexões de Habermas são de fundamental importância para compreendermos o desenvolvimento de um conceito normativo de espaço público articulado com os valores da liberdade e da igualdade.

Pode-se dizer que a teoria de Habermas se divide em duas fases. Na primeira fase, em seu trabalho de livre docência intitulado Mudança Estrutural da Esfera Pública, o autor defende a tese de que a esfera pública no mundo burguês assume funções de propaganda, esvaziando-se de seus conteúdos políticos. Nesse momento, Habermas trabalha com a idéia de fragmentação do mundo moderno e com a decadência da esfera pública burguesa cujo resultado foi a passagem do público que pensava a cultura para um público que consumia a cultura.

Na segunda fase de seu trabalho, a questão da manipulação da esfera pública pelos diversos grupos sociais é colocada em questão (COSTA, 1995). Nesta fase, fica evidente a preocupação com o resgate da tradição ético-moral e com a formação de um espaço público político que dê aos homens a capacidade de interagir na ordem político-social estabelecida.

Ao esboçar a sua filosofia do direito e da política na obra "Facticidade e Validade", o conceito de esfera pública é articulado à discussão acerca do modelo

---

[22] Não foi possível perceber diferenças significativas entre os termos esfera pública e espaço público entre os autores utilizados como referências para a pesquisa teórica. De modo que, nesta pesquisa utilizarei ambos os termos sem a preocupação de diferenciá-los conceitualmente.

[23] Assim como Habermas, Hannah Arendt, no que tange a discussão do espaço público, assinala que os procedimentos dialogais, como a ação compartilhada e a convivência de uma pluralidade de interesses, são traços fundamentais do espaço público, que se define como o lugar ou o momento no qual os homens podem, através da fala, compartilhar interpretações a respeito do mundo em que vivem (Arendt, 1995). Para uma ampla análise sobre as reflexões de Hannah Arendt, ver Telles (1996), Lafer (1998).

procedimental de democracia, bem como com o papel desempenhado pela sociedade civil nas modernas democracias constitucionais de massa do Ocidente.

Assim, nesta perspectiva, Habermas (1997) refere-se à esfera pública como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, onde os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Na concepção do autor, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando o domínio de uma linguagem, que está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana (HABERMAS, 1997:92).

Habermas (1997) faz uma distinção entre dois modelos de esfera pública que são diferenciadas quanto ao grau e ao poder de discussão, organização e decisão: primeiro as esferas públicas socialmente e temporalmente delimitadas, também denominadas "esferas públicas procedimentalmente reguladas", as quais são criadas e estruturadas formalmente enquanto "contexto de justificação" (HABERMAS, 1997:32), como por exemplo, no quadro de entidades parlamentares, responsável pela tomada de decisões refletidas pelos interesses e as influências dos fóruns de debate extra-institucionais, e segundo, uma esfera pública geral, não regulamentada por procedimentos, responsável pela tematização pública dos problemas e temas que afetam a sociedade, a qual consiste "numa rede de caráter aberto e inclusivo de esferas públicas subculturais, que se sobrepõem mutuamente, com limites voláteis no que diz respeito ao tempo, ao mundo social e aos objetos" (HABERMAS, 1997:32).

Para Habermas (1997), a boa interação entre esses dois tipos de esfera pública é de fundamental importância, uma vez que a formação de opinião e de vontade pública – concebida democraticamente – não pode prescindir da alimentação de opiniões públicas informais "as quais se formam de modo ideal dentro das estruturas de uma esfera

pública desprovida de relações de poder" (HABERMAS, 1997:32). Por outro lado, a esfera pública não-regulamentada por procedimentos deveria poder recorrer a uma base societal, onde os direitos civis de igualdade são garantidos e alcançam eficácia social.

Segundo Vieira (1997), a concepção habermasiana de espaço público, repudia tanto a visão utilitarista, onde os atores da sociedade civil agem individualmente, sem qualquer laço de solidariedade social, como a visão reducionista, de cunho marxista, que restringe o espaço público a uma esfera determinada pelas relações econômicas. O espaço público é visto como uma arena de discurso, autônoma em relação ao sistema político, como um local onde se realiza a interação intersubjetiva de cidadãos conscientes, solidários e participativos.

De maneira geral podemos dizer que, para Habermas (1997), nem o espaço doméstico, nem o espaço de produção, contêm este potencial democrático, pois a autonomia do espaço público participativo revaloriza o primado da comunidade e da solidariedade, possibilitando a libertação da sociedade civil dos imperativos sistêmicos, isto é, dos controles burocráticos do Estado e das imposições econômicas do mercado. Caso contrário, como evidencia Lüchmann (2002) também pode ocorrer no espaço público, riscos de controle e manipulação e, retomando a crítica da esfera institucional, a autora alerta que a "proximidade e interferência junto aos centros de poder político envolve um maior grau de contaminação da racionalidade instrumental, ou maior submissão ao poder de dominação, manipulação e controle político" (2002:65).

Vale lembrar que na avaliação de Habermas, há um grande potencial gerador de solidariedade inerente ao processo comunicativo, o que torna esta proposta bastante proveitosa não apenas para a questão social, mas também para o desafio ambiental. Pois, particularmente, a exemplo dos conflitos sócio-ambientais, exigem que a sociedade civil deva estar em condições de gerar formas associativas autônomas que se

desenvolvam em interação com as instituições estatais, mantendo, porém, a sua independência e autonomia.

A partir de uma dimensão normativa, mas já contando com alguns traços empíricos comprovadores de sua embrionária existência, Habermas fala de um espaço público mundial. O autor aponta essa futura arena, que se desenvolve paulatinamente em nossos dias, intrinsecamente determinada pelo fenômeno da globalização e por uma agenda comum de problemas ambientais, o palco de importantes decisões num futuro próximo.

2.3 - Construindo uma nova compreensão sobre o espaço público brasileiro

A mesma preocupação em repensar as abordagens de Habermas e Cohen e Arato para nossa realidade, pode ser encontrada nos escritos de Sérgio Costa (2002) em suas reflexões sobre o conceito de esfera pública ou espaço público. Como foi possível perceber anteriormente, tal conceito ocupa um lugar chave em relação à sociedade civil, pois é a partir da construção de uma esfera pública autônoma e independente, que os atores da sociedade civil se constituem em sujeitos políticos relevantes diante do Estado e do mercado.

Desta maneira, Costa (2002:12), em seus estudos, refere-se ao espaço público como "um contexto de relações difuso no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social". Segundo o autor (2002:15), na democracia, a esfera pública tem um lugar central, o "da arena onde se dá tanto o amálgama da vontade coletiva quanto a justificação das decisões políticas previamente acertadas". Fundamentando seu argumento em diversos autores, Costa

distingue dois modelos teóricos de esfera pública: “aqueles que vêem a esfera pública como mercado e outras que enfatizam seu mérito discursivo” (2002:15).

Costa (2002:17) explicita que a abordagem que trata a esfera pública como mercado argumenta que o espaço público é “um palco para encenação política” caracterizando-se pela “disputa de poder entre os diferentes atores sociais”. A forma que as questões são colocadas e dependendo de quem as coloca vai determinar se elas se tornarão um tema público. Assim, aqueles “temas que são potencialmente conflitivos ou cujo tratamento ameace os poderes estabelecidos, nem chegam a ser incorporados na agenda política dos governos” (Costa, 2002:18).

No Brasil, cientistas sociais com orientações teóricas e políticas muito distintas partilham a idéia de que a esfera pública brasileira constitui estritamente um mercado de opiniões, não observando nessa esfera comunicação efetiva, mas uma mera disputa de poder entre os diferentes atores (COSTA, 2002:17).

Neste sentido, uma importante referência na literatura é o trabalho de Reis (1994 apud COSTA, 2002:31) onde afirma que o espaço público é parte constitutiva de um mercado político no qual diferentes grupos de interesse disputam as atenções públicas, impondo-se não pela força mobilizadora dos argumentos que trazem à luz, mas pelo poder de controlar as estruturas comunicativas públicas. Portanto, a noção de espaço público se limita à visão liberal de um mercado de opiniões onde os diversos interesses organizados buscam influenciar os processos decisórios.

A segunda categoria a que Costa se refere é o mérito discursivo da esfera pública (baseado em Habermas) com seus espaços de comunicação interpessoal e redes informais de intercâmbio, como indica o autor, “a canalização dos fluxos comunicativos provindos do mundo da vida para a esfera pública cabe fundamentalmente ao conjunto

de associações voluntárias desvinculadas tanto do mercado como do Estado, a que denomina de sociedade civil".24

Favorável a esse ponto de vista, Telles (1996), enfatiza o caráter público/publicista presente na esfera pública, marcado pelo contexto da emergência de novos atores sociais, os quais buscariam a "redefinição do espaço público e do espaço privado". A autora acredita na experiência democrática do Brasil como possibilitadora da construção desses espaços democráticos.

Ainda conforme Telles, a sociedade civil assumiu progressivamente responsabilidade no que diz respeito à "constituição de espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível" (TELLES, 1996: 92) e "nos quais os conflitos ganham visibilidade e as diferenças se representam nas razões que constroem os critérios de validade e legitimidade dos interesses e aspirações defendidos como direitos" (TELLES, 1996:101).

Porém, a autora alerta que o reconhecimento dos direitos não acontece naturalmente, mas depende "sobretudo de uma cultura pública democrática que se abra ao reconhecimento da legitimidade dos conflitos e da diversidade de valores e interesses demandados como direitos" (1996:92).

Outra referência bibliográfica relevante pode ser constatada no trabalho de Raichelis (1998) sobre a esfera pública e os Conselhos de Assistência Social. A autora se refere ao espaço público como uma constituição histórica tecida no interior das relações entre sociedade política e sociedade civil, que visa ultrapassar a dicotomia estatal – privado com a instauração de uma nova esfera, capaz de introduzir transformações nos âmbitos estatizados e privados da vida social, resultando daí um novo processo de interlocução pública.

---

[24] De acordo com Habermas em Mudança Estrutural da Esfera Pública (1990) citado por Costa (2002:19).

Um dos desafios deste conceito está relacionado a sua capacidade de traduzir os espaços com a presença de diversos setores (políticos, econômicos e sociais) que não apenas introduzam o debate, como devem decidir os rumos das políticas públicas. Aqui a presença marcante do Estado e o caráter deliberativo da participação trazem a cena uma espécie de "mix" entre os modelos de esfera pública propostos por Habermas, complexificando sobremaneira as suas configurações.

Parece bastante pertinente o alerta levantado por Costa (2002:18), quanto ao fato de o governo sempre procurar assumir o tratamento dos problemas cujas soluções encontrem a aceitação mais ampla possível evitando questões controvérsias, pois o governo é ao mesmo tempo destinatário e co-formador ativo da esfera pública, estimulando a discussão daqueles problemas que revelem boas perspectivas de encontrar uma decisão consensual ou, ao contrário, dificultando a entrada de temas potencialmente conflitivos ou cujo tratamento ameace os interesses estabelecidos.

Neste sentido, OFFE (1984) afirma que há uma seletividade geral nas instituições e que os mecanismos de seletividade tornam determinadas realidades não-existentes. Para isto entram em cena os mecanismos de seletividade que atuam como filtros que realizam o reconhecimento, a seleção, a desmobilização e a despolitização dos conflitos e das demandas. No entanto, é um processo que ocorre ocultamente, de modo a preservar a aparência de neutralidade das instituições e do Estado, resguardando os interesses de classe.

Desta maneira, os riscos de controle e cooptação estão presentes nestes espaços públicos e são ameaças constantes, uma vez que estes processos requerem a participação livre e igual dos sujeitos participativos.

Além do que, muitos estudos também vêm salientando os conflitos de interesses no campo próprio da sociedade civil25, o que vem a desmentir uma concepção idealizada desta esfera. Isso em absoluto contradiz com o referencial teórico aqui incorporado, que analisa o papel dos atores da sociedade civil como de fundamental importância como problematizadores das questões oriundas do mundo da vida e como canalisadores dos problemas tematizados no mundo da vida para a esfera pública.

Parece necessário incorporar, portanto, algumas críticas à uma concepção excessivamente normativa da esfera pública, na medida em que é atravessada por relações de poder, por desigualdades, por interesses particulares, entre outros.

Em um estudo abrangente intitulado "Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil" coordenado por Dagnino (2002), a autora evidencia que o retrato da participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos demonstra que o processo de construção democrática não é linear, mas, ao contrário, contraditório, devido a uma multiplicidade de fatores tais como: a estrutura estatal (cujo desenho autoritário resiste aos impulsos participativos), os partidos políticos (mediadores tradicionais entre a sociedade civil e o Estado) e a cultura política.

No que diz respeito à estrutura estatal, os governos têm resistido, de forma mais ou menos acentuada e dependendo da natureza do governo e de seu projeto político, às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção de políticas públicas. Por outro lado, ressalta a autora, os partidos políticos vêm, historicamente, se inclinando no Brasil, na direção do Estado, limitando a sua representatividade, mais especificamente aos momentos eleitorais e através de mecanismos vistos como os mais eficazes nestes momentos: o clientelismo, entre outros. Além disso, a distância entre a sociedade civil e os partidos e a insatisfação

[25] Ver, por exemplo, Tatagiba (2003) que apresenta, em um interessante e exaustivo balanço da literatura sobre os Conselhos Gestores, um conjunto de dificuldades e limites destas experiências participativas.

generalizada com a política partidária indicam a precariedade dessa função mediadora (DAGNINO, 2002:279).

Além destas questões, Dagnino (2002) também faz menção aos diversos mecanismos bloqueadores da partilha de poder, dentre os quais, as concepções políticas resistentes à democratização e as características estruturais do funcionamento do Estado, como a falta de recursos, ineficiência, falta de transparência, a diferença de projetos políticos entre outros. E, por parte da sociedade civil resultam problemas como a falta de qualificação técnica e política.

Desta maneira, Dagnino salienta que "para que os espaços compartilhados possam constituir-se é preciso que eles sejam públicos, tanto no formato como no resultado" (2002:300). Nesse caso, a autora prefere concluir que é necessário resgatar o caráter propriamente público das políticas públicas; e reconhecer que o conflito é inseparável estruturalmente a esse processo, como a própria democracia, e que:

> Os espaços de formulação de políticas públicas que contam com a participação da sociedade civil não apenas são inerentemente marcados pelo conflito, como representam um avanço democrático na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaços para que ele tratado legitimamente (DAGNINO, 2002:300).

Portanto, no contexto atual, de acordo com diversos estudiosos desta temática, o conceito de espaço público tende a ser complexificado: o espaço público é plural, fragmentado (daí falar-se em espaços públicos) e guarda grande interação com a esfera particular. Não se trata de um lugar abstrato, de consenso democrático ideal, mas de um espaço que está marcado por conflitos, exprimindo relações de desigualdade e de dominação.

Desta maneira, embora acomodando maior dose de realismo, a noção de espaço público parece favorecer, em diferentes graus, condições de rompimento com práticas

tradicionais tais como o populismo, autoritarismo, clientelismo, assistencialismo, patrimonialismo e privatização da política nas suas diversas acepções.

Capítulo 3

A construção das experiências da Agenda 21 Local em Florianópolis e da Lagoa de Ibiraquera

Este capítulo tem como objetivo contextualizar a pesquisa em relação aos processos de construção da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, cujo documento já foi concluído, e do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, experiência participativa ainda em andamento. Busca-se, em primeiro lugar, apresentar alguns aspectos históricos, geográficos, sócio-econômicos, assim como o contexto político municipal do nosso campo de estudo, ou seja, o município de Florianópolis e a Lagoa de Ibiraquera, pertencente ao município de Imbituba.

Em segundo lugar, apresenta-se uma trajetória da construção destas experiências ressaltando que, embora se tenha pretensão de apresentar a base empírica desta pesquisa com um esforço sistemático, não se pode deixar de evidenciar que a realidade permanece sempre mais rica do que alcança a nossa capacidade analítica.

3. 1 – O Contexto de Florianópolis

Florianópolis possui uma área de aproximadamente 436,5 km2 (dados do último levantamento do IBGE – população Área Territorial 96), apresenta uma população de 369.102 habitantes (estimativa IBGE de 2003) e é separada do Continente pelas baías norte e sul. Assim, parte do Continente compõe, juntamente com a Ilha, o município de Florianópolis.

Não é intenção deste trabalho documentar historicamente e de forma seqüencial o processo histórico de colonização do município. Mas considera-se importante resgatar

alguns momentos deste processo histórico a fim de acompanhar um pouco a evolução pela qual o município tem passado26.

Desde o início do século XVI, navegadores de várias nacionalidades visitaram a Ilha de Santa Catarina. Fundada por bandeirantes paulistas no final do Século XVII, com o nome de Nossa Senhora do Desterro, Florianópolis era uma simples vila de pescadores.

No ano de 1726 conquistou sua emancipação política e entre 1748 e 1756 recebeu, assim como nas demais imediações da costa catarinense, expressivas levas de colonizadores açorianos e madeirenses. Essa imigração açoriana deixou conseqüências culturais fortes, evidenciadas na paisagem, na alimentação, nas edificações, nas atividades cotidianas, nos traços físicos e no comportamento do povo ilhéu.

Neste período, a necessidade de desmatamento - tanto para construir, organizar, reparar e construir navios, quanto para suprir a sobrevivência dos novos moradores - levou a uma transformação paisagística muito grande na Ilha. A dizimação da vegetação nativa provocou mutação da fauna tanto pela entrada de animais domésticos como pela extinção dos animais nativos, alterando em muito as condições ambientais deste território.

No século XIX, precisamente no ano de 1823, Desterro se tornou Capital da Província de Santa Catarina e em 1894, já era reconhecida pelo comércio portuário, pela pesca e agricultura. Neste mesmo ano, o governador da Província à época, Hercílio Luz, determinou a mudança do nome da cidade para Florianópolis em homenagem ao Marechal Floriano Peixoto.

---

[26] Autores de diversas épocas relatam como Florianópolis chegou a qualidade de cidade e capital do Estado de Santa Catarina. Entre eles Piazza, Várzea, Pereira, Cabral, Peluso, Paulo Lago entre tantos outros. De seus estudos foi possível retirar muitas informações. Apresento aqui algumas, sem muitas vezes referenciar-me precisamente às fontes, devido à intenção de oferecer uma abordagem geral destas informações como pano de fundo da investigação.

No século XX, Florianópolis tornou-se Capital do Estado de Santa Catarina e, desse momento em diante, foram ocorrendo consideráveis mudanças e transformações no contexto sócio-econômico e ambiental da cidade, que testemunhou a implantação de energia elétrica, sistema de abastecimento de água e captação de esgotos, além da ligação da Ilha-Continente, através da Ponte Hercílio Luz, no ano de 1926.

Uma nova cara da cidade foi se concretizando com a implantação da Universidade Federal no final dos anos cinqüenta, com a chegada da Eletrosul (Centrais Elétricas do Sul) nos anos sessenta e com as novas empresas estatais e federais no período militar. O desenvolvimento urbano levou também à ocupação das praias, seja pela população local ou por turistas, principalmente trazidos através da BR 101 recém-construída e também pela construção de mais duas pontes nos anos seguintes (Colombo Sales e Pedro Ivo Campos). Nas praias, as comunidades pesqueiras começaram a transformar-se em balneários em função do crescente fluxo de turistas.

Como demonstra Lago (1996:36): "Quando as estradas, os turistas, o progresso e a urbanização chegaram às comunidades litorâneas, o resultado foi a transformação de seu modo de vida tradicional: mudanças nas atividades econômicas e transformações sócio-culturais".

A evolução da cidade de Florianópolis passou da função portuária à administrativa expandindo-se inclusive territorialmente com os aterros. Contudo, o grande crescimento vem se dando em função do turismo. Aliás, a estruturação do espaço urbano da cidade tem obedecido, sobretudo, a critérios deste ramo econômico.

Pouco a pouco, os bairros e balneários tornaram-se pequenas cidades, estabelecendo uma quase independência com o centro da cidade. Restam (ainda) na cidade alguns exemplos da herança rural e da pesca, embora já circundados pelo modelo

urbano, que como alerta Lago (1996:126) "(...) o crescimento de Florianópolis é, portanto, e talvez antes de qualquer consideração, fato perturbador".

Em recente publicação, Fantin (2000) dá uma idéia de como vem se configurando este "fato perturbador" na cidade. A autora descreve analiticamente o que chamou de "angústia do atraso e agonia do progresso", o sentimento dos moradores ao se debaterem entre o desejo de uma cidade grande e moderna e de uma cidade média com qualidade de vida. Enfatiza que tais questões vêm repercutindo na política, nas instituições e nas relações pessoais entre nativos e novos moradores. Mas, como adverte Fantin:

> A disputa do projeto da cidade continua viva e intensa, demonstrando que não há projeto vitorioso, ainda. A opção hegemônica em favor do turismo, no entanto, parece sem volta. Construiu-se uma aparente unanimidade em torno da"vocação turística de Florianópolis". Entretanto, é justamente no âmbito do turismo e na disputa em torno do Plano Diretor que os conflitos em torno do "modelo" de cidade se intensificam (2000:60).

Desta maneira, reproduzindo um processo de ocupação urbana caótica comum à maioria das capitais brasileiras, o município de Florianópolis desenvolveu-se violentando tanto aspectos ambientais como do modo de vida local. Pois, apesar da natureza insular de parte da cidade impor uma série de particularidades e limites ao crescimento, o desenvolvimento se deu a um alto custo ambiental e das relações humanas. O entendimento equivocado de progresso vem desdobrando-se num crescimento visivelmente desordenado, com muitas deficiências nos tradicionais suprimentos urbanos tais como: eletricidade, abastecimento de água, transporte, saneamento, coleta de lixo, moradia, entre outros.

Neste sentido, de forma bastante pontual, Ferreira (1992) afirma que o fenômeno da urbanização desordenada, além de provocar uma desestruturação das comunidades tradicionais no município, provocou problemas sócio-ambientais graves. A agricultura tradicional, economicamente inviável cedeu seu espaço físico para a instalação de empreendimentos turísticos; a pesca artesanal enfraqueceu devido à presença da indústria pesqueira e a intensa ocupação das praias. Portanto, no município de Florianópolis, de acordo com inúmeros estudos realizados, um dos principais problemas sócio-ambientais identificados refere-se à ocupação contínua desordenada do espaço27.

Isto resultou, em parte, de processos migratórios no sentido rural-urbano incentivados pelos problemas no campo e também, mais recentemente, pelos incentivos concedidos ao turismo de massa, sem um planejamento adequado28.

Com apenas 12 km2 de sua área total localizando-se no continente, a Ilha tem aproximadamente 54 km de comprimento, 18 de largura e 172 km de orla marítima, dispondo de diversos ambientes de praias, costões, rios, dunas, restingas, mangues e montanhas. Apresenta, também 42% de área de preservação permanente, além de ser cercada por mais de 30 ilhotas e sítios arqueológicos pré-históricos de quatro mil anos.

As bacias que compõem a hidrografia do município são seis, sendo elas: Ratones, Saco Grande, Lagoa da Conceição, Itacorubi, Rio Tavares e Lagoa do Peri.

A economia do município baseia-se no comércio, na administração pública, na industria do vestuário e na industria da construção civil. Observa-se também na cidade, o desenvolvimento da informática e a aplicação de alta tecnologia que têm sido impulsionadas através da criação de incubadoras associadas a centros de educação de excelência como a Universidade Federal de Santa Catarina.

---

[27] Ver a este respeito: May, 1995; da Silva, 1989; Silva, 1997; Moretto Neto, 1993.

[28] Para se ter uma idéia precisa do potencial turístico de Florianópolis, os dados da Prefeitura Municipal de Florianópolis apontam que a cidade recebeu no verão de 2003/2004, 581.442 turistas, sendo que 492.114 foram turistas nacionais e 89.328 turistas estrangeiros.

A maricultura também teve um crescimento nos últimos anos e é hoje uma atividade econômica muito importante para o município, pois além de gerar renda e empregos, aparece como uma alternativa aos pescadores da região, assim como a atividade turística, que se fortaleceu a partir das três últimas décadas, contribuindo para o incremento da economia local.

No que diz respeito às primeiras preocupações com as questões ambientais no município, estas só alcançaram reconhecimento público a partir da ação do Movimento Ecológico livre (MEL) formado na década de 1980 por estudantes universitários, intelectuais e técnicos das administrações públicas, os quais utilizavam ação direta de pequeno porte, imprensa local, ações judiciais e elaboração de políticas públicas, além da atuação político-partidária (CECCA, 1997).

Foi neste contexto que a população da cidade começou a se organizar para discutir os impactos desse modelo de desenvolvimento e os grupos organizados da sociedade, principalmente as associações comunitárias, passam a problematizar a qualidade de vida em geral.

A década de 1990 foi marcada em Florianópolis, pela proliferação de espaços públicos de debate sobre os destinos da cidade, principalmente em decorrência de uma campanha da prefeitura municipal para a transformação de Florianópolis numa "moderna capital turística internacional", visando a implantação de uma série de projetos de grande porte e alto impacto socioambiental e privilegiando o turista de alto poder aquisitivo com uma concepção de progresso que pretendia "limpar" a cidade dos sinais de atraso.

O Relatório do CECCA sobre os problemas socioambientais da Ilha de Santa Catarina indica Florianópolis como:

> Uma cidade tradicional, na qual as oligarquias têm interesses que atravessam toda a atividade social e econômica, sendo proprietárias de

> grandes áreas urbanas, sócias de construtoras, empresárias turísticas, políticas e até planejadoras da cidade, sendo ainda sócias dos meios de comunicação e empresas publicitárias utilizadas na formação da opinião pública (1996117).

Dessa forma, continua o relatório, a atividade econômica mescla, freqüentemente, "os interesses privados com os interesses públicos socialmente relevantes", de modo que: "o ordenamento territorial, o planejamento e o respeito ao meio ambiente só é aceito quando coincide com os interesses particulares desses grupos e mesmo nesse caso, muitas vezes, só quando atende aos seus interesses mais imediatos" (CECCA, 1996:118).

Foi neste cenário que surgiu mais uma iniciativa, inicialmente por parte da sociedade civil, da construção de um espaço público participativo, ou seja, o Fórum da Agenda 21 Local de Florianópolis que teve como objetivo discutir os problemas da cidade e elaborar políticas públicas com vista à melhoria da qualidade de vida da população em geral.

Portanto, no dia dois de junho de 1997, na ocasião do "1º Seminário da Agenda 21 Local da Grande Florianópolis", o poder executivo do município, representado pela então prefeita, Ângela Heisen Helou Amin, decretou oficialmente a criação do "Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis".

O levantamento detalhado da construção da Agenda 21 do Município de Florianópolis foi empreendido por Nascimento (2003) e por Kohler (2002). Ao enfatizar a continuidade administrativa das duas últimas administrações (1997-2000 / 2001-2004) da prefeita Ângela Amin ligada ao Partido Progressista (PP), os autores apontam que este fato parece ter trazido algumas vantagens, como por exemplo, a continuidade na implantação da Agenda 21 Local.

3.2 – O processo de construção da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis

3.2.1. - Ações Iniciais

Os primeiros passos para a construção da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis foram dados em fevereiro de 1997 quando foi realizado o "1º Seminário Estadual da Agenda 21 Catarinense", tendo como objetivo disseminar informações sobre o processo de discussão e formulação da Agenda 21 Local de Florianópolis.

A iniciativa da promoção do Seminário partiu de uma parceria entre a Coordenação do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em conjunto com o Conselho de Meio Ambiente (CONDEMA), a Empresa de Pesquisa em Tecnologia e Extensão Rural (EPAGRI), o Fórum Permanente HABITAT de Santa Catarina, o Centro de Estudos Cultura e Cidadania (CECCA) e com o apoio da Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM).

No dia dois de junho do mesmo ano, ocorreu o "1º Seminário da Agenda 21 Local da Grande Florianópolis", com o objetivo de difundir informações sobre o assunto e incentivar os municípios da região a elaborarem suas próprias Agendas 21 Locais, além da criação de uma comissão de organização para a implantação da Agenda 21 Local do município. Nesse evento foi proferida uma palestra sobre a experiência da cidade de São Paulo na elaboração de sua Agenda 21 Local

De acordo com a cartilha "Construindo Nossa Agenda 21"[29], o número de entidades participantes do Fórum foi superior a noventa. As entidades participantes do

[29] A cartilha "Construindo nossa Agenda 21" foi lançada pela Comissão de Organização do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis tendo o apoio do Governo do Estado de Santa Catarina,

Fórum foram representadas por diversas associações de moradores, instituições governamentais, Câmara de Vereadores, Conselhos Comunitários, escolas da rede municipal, escolas da rede privada, organizações não-governamentais, universidades, sindicatos, iniciativa privada, entre outros. Ainda de acordo com a referida cartilha, consta que esse seminário foi viabilizado pela administração municipal, passando a idéia de que a prefeitura municipal foi quem iniciou as discussões, não sendo mencionado que a iniciativa de construção do 1º Seminário Estadual da Agenda 21 Catarinense foi viabilizada pela articulação de entidades da sociedade civil.

Durante esse evento também foi solicitado ao poder executivo do município, representado pela então prefeita Ângela Heisen Helou Amin (PP), a decretação oficial da criação do "Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis", o qual foi feito por intermédio do Decreto Municipal nº 246/97 de 09.06.1997, posteriormente alterado pelos decretos 176/98 e 342/00.

3.2.2 - Ações Efetivas

Foram realizados cinco seminários preparatórios envolvendo líderes comunitários dos quadrantes norte, sul, leste, distrito sede/Ilha e distrito sede/continente, visando a instalação do Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, que veio a acontecer no dia 22 de maio de 1998. Conforme consta no documento final da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis:

> Convocada pela autoridade competente do Município, a sociedade civil organizada, através de seus representantes, reuniu-se no Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis para conhecer seus problemas e potencialidades, visando a elaboração de um documento

---

da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) e da Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM).

> que expressasse valores e princípios básicos, balizadores da conduta dos agentes produtivos – indústria, comércio e serviços – assim como, de todos os agentes ativos da sócio-economia, dos visitantes, da população em geral – moradores da cidade e região – incutindo-lhes o desejo de se alcançar o desenvolvimento sustentável com ações e atividades que melhorem ainda mais o nível de qualidade de vida existente (AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2000:17).

Neste mesmo evento, buscou-se também conhecer outras experiências de elaboração da Agenda 21 Local. Coube então à Fundação Municipal do Meio Ambiente – FLORAM – apresentar a experiência da Agenda 21 Local do Município de Vitória – ES.

Para a efetivação do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis foram realizadas cinco reuniões e encontros com o intuito de divulgar e conscientizar as comunidades locais da importância de participar do processo que estava sendo criado. Estas cinco reuniões preparatórias foram realizadas em diferentes regiões do município, onde foram escolhidos representantes de cada comunidade através das associações e conselhos de moradores para compor o Fórum.

Conforme a Comissão de Organização do Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, foram convidados representantes do poder público municipal, estadual e federal, instituições de ensino, associações civis, organizações sindicais e da sociedade civil organizada.

Algumas regras foram instituídas, a exemplo da forma de representação oficial no Fórum, sendo necessário que o representante fosse indicado por qualquer entidade organizada do município, seja ela associação de moradores, grupos folclóricos, grupos de estudos, empresas privadas, escolas, universidades, órgãos do governo, entre outras

formas de associação. Essa indicação se resumia no encaminhamento de um ofício ao Fórum solicitando a inclusão oficial dos representantes.

O Fórum teve as seguintes atribuições: sua instalação, o exame dos mais diversos assuntos, sua aprovação ou rejeição, priorização de ações e o seu encerramento. Tendo em vista a execução de suas deliberações e as atividades administrativas e técnicas foram criados a Comissão de Organização e um Regimento Interno.

Após a aprovação do regimento interno, foi criada a Comissão de Organização do Fórum, que se responsabilizou pela realização de treze sessões plenárias, durante as quais foram levantados os problemas pontuais das comunidades, sobressaindo a preocupação da comissão em sedimentar o conceito de desenvolvimento sustentável e da Agenda 21.

Na 1ª Reunião Plenária, foram escolhidas dezesseis organizações para compor oficialmente a Comissão de Organização: representantes do poder público (4), representantes da sociedade civil (9), representantes do setor privado (2) e instituição de ensino (1), conforme mostra o quadro a seguir (Quadro 3):

Quadro 3 - Entidades integrantes da comissão de organização

ORGANIZAÇÃO	**SETOR** (ao qual faz parte ou representa)
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES)	Não-Governamental
Associação dos Maricultores do Norte da Ilha (AMANI)	Não-Governamental
Associação dos Moradores do Campeche (AMOCAM)	Não-Governamental
Associação dos Moradores de Santo Antônio de Lisboa (AMSAL)	Não-Governamental
Câmara de Vereadores de Florianópolis	Governamental
Centro dos Direitos Humanos da Grande Florianópolis (CDHGF),	Não-Governamental
Companhia de Melhoramento da Capital (COMCAP)	Governamental
Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC) e	Privado

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)	
Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM)	Governamental
Fundação Lagoa	Não-Governamental
Fundação Pró-Florianópolis	Não-Governamental
Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF)	Governamental
Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina (SEBRAE)	Privado
Sociedade Civil Amanhecer	Não-Governamental
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Instituição de Ensino
União dos Conselhos da Bacia do Itacorubi (UNICOBI)	Não-Governamental

Fonte: Adaptado da Comissão de Organização do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis (2000:16).

A FLORAM foi escolhida como Coordenadora da Comissão de Organização, ficando responsável pelas funções administrativas, técnica e de infra-estrutura para dar suporte aos trabalhos a serem realizados. Neste sentido, a Comissão disponibilizou um estagiário, uma sala, um computador, assim como toda a estrutura da sede da FLORAM, como sala de reuniões, biblioteca e material de expediente.

A Comissão de Organização foi responsável pela execução das deliberações do Fórum, envio de ofícios, denúncias e moções decididas pelo Fórum, pelos trabalhos de divulgação, bem como a manutenção de um banco de dados com cadastro de pessoas, organizações e instituições de ensino, que contava com 147 organizações civis, 207 escolas e associações de ensino e 494 pessoas físicas, que recebiam convites para as reuniões plenárias e seminários regionais.

Ao todo (no período de 22/05/1998 a 25/05/2000) foram totalizadas 75 reuniões da Comissão de Organização, sendo que a composição inicial da Comissão foi se alterando no decorrer do processo por diferentes motivos: falta de tempo, discordância de idéias, conflitos, cansaço físico entre outros. Assim, após várias substituições, ao

final do processo de implantação da Agenda 21 Local, a Comissão de Organização contava com os seguintes representantes: poder público municipal (7), sociedade civil organizada (6), setor privado (1) e instituição de ensino (1), conforme segue no quadro abaixo (Quadro 4):

Quadro 4 - Organizações integrantes da comissão de organização ao final do processo de implantação da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.

ORGANIZAÇÃO	**SETOR** (ao qual faz parte ou representa)
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES)	Não-Governamental
Associação Catarinense para o Desenvolvimento Social (ACADES)	Não-Governamental
Associação dos Moradores da Cachoeira do Bom Jesus	Não-Governamental
Sociedade Catarinense dos Direitos Humanos (SCDH)	Não-Governamental
Câmara de Vereadores de Florianópolis	Governamental
Companhia de Melhoramento da Capital (COMCAP)	Governamental
EPAGRI/EMAPA	Governamental
Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM)	Governamental
Intendência de Santo Antônio de Lisboa	Governamental
Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF)	Governamental
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDM)	Governamental
Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina (SEBRAE)	Privado
Sociedade Civil Amanhecer	Não-Governamental
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Instituição de Ensino
União dos Conselhos da Bacia do Itacorubi (UNICOBI)	Não-Governamental
União dos Cooperados da Grande Florianópolis (UNICOOP)	Não-Governamental

Fonte: Adaptado da Comissão de Organização do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis (2000:18).

Os dois quadros demonstram que o início do processo da Agenda 21 Local do município de Florianópolis ocorreu com a ampla participação dos setores da sociedade civil, do poder público e econômico, porém, com o passar do tempo houve um esvaziamento progressivo no processo participativo, onde o poder público municipal passou a hegemonizar a composição deste espaço.

O processo de construção da Agenda 21 Local de Florianópolis apresentou-se marcado por tensões e conflitos, resultando uma divisão interna que culminou na saída de várias entidades da sociedade civil do Fórum da Agenda 21 Local. E, a partir deste momento, houve uma maior predominância dos órgãos municipais do que na primeira fase.

Esta situação também é relatada por um entrevistado que participou do processo desde seu início, enfatizando que "nessa fase saíram muitas pessoas que pensavam a ilha como um todo, e a comissão de organização não era representativa da sociedade em geral, mas apenas de uma parcela dela". Conforme se observa no depoimento:

> Um dos motivos pelo qual estas pessoas se retiraram do processo foi o fato de que, permanecendo no Fórum, elas estariam legitimando as ações da prefeitura, que nem sempre refletem os anseios das comunidades (Entrevista realizada em 2004).

Por outro lado, na cartilha "Construindo nossa Agenda 21", o discurso oficial apresentado consta que, "a medida em que o processo avançava, o trabalho da comissão aumentava, acarretando com isso a desistência de algumas entidades que compunham a Comissão de Organização, por indisponibilidade de tempo, ou mesmo, por incompatibilidade de idéias junto aos demais membros", o que é colocado como perfeitamente natural num trabalho dessa conjuntura, pois, "ao contrário do que se possa pensar, essas diferenças foram muito positivas, motivando um envolvimento maior de

todos no trabalho". Um dos entrevistados apontou que uma das limitações do processo local ocorrido em Florianópolis foi a falta de visibilidade30 e os interesses políticos:

> A falta de uma maior divulgação, tanto do processo quanto do que é uma Agenda 21 Local, assim como a ocorrência um certo desvirtuamento do processo devido a interesses político partidários, pois muitos dos participantes no final do processo eram ligados ao governo (Entrevista realizada em 2004).

Além disso, afirmou que mesmo havendo todos estes impasses, houve um espaço aberto e democrático nas reuniões plenárias para os debates e explicitação dos conflitos.

Como podemos constatar, é evidente que experiências como esta não se realizam sem conflitos e tensões de várias ordens. Assim, um outro ponto polêmico do processo apontado pelos entrevistados foi quando várias instituições entraram em choque com a Comissão de Organização, não aceitando a forma de condução do Fórum no que diz respeito a não discussão prévia do Plano Diretor do Campeche e Santinho antes de enviá-los à Câmara de Vereadores.

Neste sentido, de acordo com o CECCA, a Agenda 21 Local de Florianópolis só serviu para criar uma aparência de participação sem conseqüência concreta na definição do futuro da cidade: "Apesar de ter sido um documento construído por um conjunto de

---

[30] Neste sentido, o Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas (NIPP) realizou uma pesquisa tendo em vista a organização de um acervo de informações hemerográficas sobre o tema ambiental que tiveram visibilidade pública na década de noventa. A partir deste trabalho foram identificados e registrados as demandas e os conflitos na área específica de meio ambiente, que tiveram visibilidade pública através da imprensa e que se encaminharam para se tornar agenda pública. No total foram registradas 794 notícias na área ambiental, tendo como fonte o jornal "Diário Catarinense". A ocorrência de apenas 11 notícias sobre o tema da Agenda 21 deixou muitas dúvidas face à limitada visibilidade pública deste instrumento participativo, na medida em que, para que o objetivo da mobilização da sociedade a favor do princípio da sustentabilidade possa ser alcançado, pois de acordo com todos os órgãos e estudiosos do processo da Agenda 21, a sua implementação bem sucedida exige como pré-condição um envolvimento amplo dos cidadãos e da opinião pública e, também da mídia. Para maiores informações ver: SEIBEL, Erni J. e FREY, Klaus. Fatos sociais e visibilidade pública em Santa Catarina. Um estudo hemerográfico sobre a década de noventa. Relatório de Pesquisa. Florianópolis. UFSC/ Funpesquisa, março de 2000.

pessoas da cidade, a partir de muitas reuniões, este documento não tem poder de lei" (CECCA, 2001:202).

Também conforme o artigo publicado no jornal AN Capital (12/08/1999), "se a Prefeitura não colocar os projetos para serem discutidos no Fórum da Agenda 21, isso pode significar que o documento servirá apenas para ficar na estante". Por outro lado, neste mesmo artigo, o representante da FLORAM e também um dos responsáveis pela coordenação do Fórum, argumentou que ninguém estava se fechando para discutir os projetos, pois os Planos Diretores deveriam ser objeto de estudos específicos entre o órgão de Planejamento Urbano do Município, o IPUF e as comunidades atingidas e não todo o Fórum, que é algo muito mais amplo. Neste contexto, ainda de acordo com o CECCA:

> Os órgãos do governo municipal, através de seus meios de comunicação, procuram nos incutir a idéia de que este documento norteará o crescimento e desenvolvimento de nossa cidade nos próximos 30 anos. Mas tudo indica que a função maior deste documento está em servir como peça de marketing político e ecológico e negociações de financiamentos nacionais e internacionais (CECCA,2001:202).

Cabe ressaltar que, hoje, não só as agências governamentais assumem a importância da participação social no planejamento e implantação de políticas públicas. Também as agências multilaterais e os organismos financiadores internacionais (Banco Mundial, JICA, BID) apontam a participação não só como princípio, mas como um indicador de efetividade e sustentabilidade dos programas que financiam.

No que diz respeito às Reuniões Plenárias, estas foram realizadas mensalmente, com uma rotina que previa a leitura e aprovação das atas, os informes necessários e relatos sobre as atividades da Comissão de Organização, assim como moções públicas.

Ao total foram realizadas 13 Reuniões Plenárias. Faziam parte da rotina das reuniões plenárias os informes, a leitura e aprovação das atas, relatos sobre as atividades da comissão organizadora, exposição sobre conceitos da Agenda 21 e moções públicas.

Manifestações e conflitos também se fizeram presentes nestas reuniões. Na ocasião da discussão dos Planos Diretores da Planície Entremares e Santinho houve um impasse onde o consenso não foi possível. Foram colocadas em votação duas propostas e venceu a proposta que optava pela criação de uma comissão específica dentro do Fórum para tratar dos planos diretores e uso do solo sem interromper o processo de construção da Agenda 21.

Ao final da 13º Reunião Plenária (última a ser realizada), o Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis contava com 125 organizações inscritas (COMISSÃO DE ORGANIZAÇÂO DO FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2000).

Na Segunda Reunião Plenária, realizada em junho de 1998, ficou estabelecida a divisão do município em dez regiões31 (Quadro 5), onde foram realizados Seminários Regionais (mensais), que tiveram como objetivos apresentar às comunidades a proposta da Agenda 21 Local, identificar, analisar e relatar os problemas sócio-ambientais de suas comunidades, assim como ações potencializadoras de oportunidades para o desenvolvimento sustentável local. Seis áreas temáticas foram definidas, sendo elas: Desenvolvimento Sustentável Regionalizado; Gestão dos Recursos Naturais e Ambientais; Planos Diretores e a Comunidade; Cultura e Cidadania; Infra-estrutura e a Qualidade de Vida; e Geração de Emprego e Renda.

[31] Optou-se em dividir as regiões, seguindo a sugestão das lideranças comunitárias em consonância com o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF, selecionando-se aspectos geográficos da ilha, como o continente, o litoral e a região mais central do município.

Quadro 5 - Divisão do município de Florianópolis em 10 regiões

Região	Comunidades Integrantes	Localização
I	Praia da Lagoinha, Praia Brava, Ponta das canas, Praia da Cachoeira, Cachoeira do Bom Jesus, Vargem do Bom Jesus, Vargem Grande, Praia dos Ingleses, Praia do Santinho, Sítio do Capivari, Praia de Canasvieiras, Praia de Jurerê, Jurerê Internacional, Praia da Daniela, Vargem Pequena e Ratones.	Norte da Ilha, com acesso pelo litoral oeste (SC 401) e pelo litoral leste (SC 406).
II	Sambaqui, Santo Antônio de Lisboa, Cacupé, João Paulo (Saco Grande I), Saco Grande II e Monte Verde.	Faixa litorânea noroeste da ilha, junto à baia norte como morros e trechos de matas ao longo das rodovias Virgílio Várzea e Gilson da Costa Xavier, com acesso pela SC 401.
III	São João do Rio Vermelho, Muquém, Barra da Lagoa, Fortaleza, Lagoa da Conceição, Retiro da Lagoa, Costa da Lagoa, Canto dos Araçás, Canto da lagoa e Porto da Lagoa.	Área central litorânea leste, circundando o ecossistema Lagoa da Conceição, acesso pela Sc 404 e, secundários, pela Sc 406 sul e Sc 406 norte.
IV	Rio Tavares, Fazenda do Rio Tavares, Porto do Rio Tavares, Campeche e Morro das Pedras.	Região conhecida como entremares, no sudoeste da ilha, acesso pela via expressa sul e a 20 km do centro da cidade.
V	Armação, Matadeiro, Pântano do Sul, Saquinho, Costa de Dentro, Costa de Cima, Praia da Solidão, Alto Ribeirão, Ribeirão da Ilha, Costa do Ribeirão, Sertão do Ribeirão, Lagoa do Peri, Caiacangaçu, tapera do ribeirão, Caieira da Barra do Sul e Naufragados.	Sul da ilha, acesso pela Avenida Jorge Lacerda e via expressa sul, seguindo-se pela SC 405.
VI	Itacorubi, Santa Mônica, Parque São Jorge, Córrego Grande, Jardim Anchieta, Trindade, Pantanal, Carvoeira, Serrinha e Morro da Cruz (leste).	Região urbana de Florianópolis, no centro da Ilha de Santa Catarina.
VII	Agronômica, Centro, Prainha, Morro da Cruz (oeste) e Cristo Redentor.	Centro-oeste da ilha.
VIII	João Mendes, Saco dos Limões, Costeira do Pirajubaé, Aeroporto, Carianos, Sítio Valerim e Tapera da Base.	Sudoeste da ilha, junto à Baía Sul.
IX	Balneário, Estreito, Ponta do Leal, Capoeiras, Coloninha, Monte Cristo e Chico Mendes.	Parte continental norte do município, junto à Baía Norte.
X	Abraão,Coqueiros, Itaguaçu, Vila Aparecida e Praia do Meio.	Parte continental sul do município, junto à Baía Sul.

Fonte: PMF, 2000.

Para a realização dos Seminários Regionais foram criadas coordenadorias para dar suporte à Comissão de Organização na elaboração destes Seminários. As coordenadorias eram: Coordenadoria de Infraestrutura; Coordenadoria de Coordenação e Patrocínio e Coordenadoria Técnica.

Segundo Nascimento (2003), a metodologia utilizada para coleta de informações para o diagnóstico das 10 regiões foi desenvolvida pelo Coordenador Técnico, Dr. Pedro Carlos Schenini, professor do Curso de Administração da Universidade Federal

de Santa Catarina. Essa metodologia é conhecida por Planejamento Sustentável Estratégico (PSP) que é uma adaptação de diversas metodologias voltadas para o Planejamento Estratégico do setor público. A idéia era propiciar aos participantes uma forma de discussão e identificação dos problemas da comunidade, assim como suas causas, os responsáveis, as potencialidades de cada bairro e as ações necessárias para a melhoria da situação local.

No quadro abaixo (Quadro 6) apresenta-se as datas de realização dos seminários regionais:

Quadro 6 - Datas e locais dos seminários regionais

DATA	LOCAL
9/10/99	Região II
30/10/99	Região VII
5/11/99	Região VI
6/11/99	Região VIII
25/11/99	Região VIII
27/11/99	Regiões III, V e VI
4/12/99	Regiões I e IV
11/12/99	Regiões IX e X

Fonte: Adaptado de Atas dos Seminários Regionais, FLORAM:1999/2000.

Cabe ressaltar que, antes do início da realização dos Seminários Regionais foram realizados: um Seminário de Lançamento, dois Seminários de Instrução e, logo após, os doze Seminários Regionais. Depois destes trabalhos regionais, os dados coletados foram repassados para tabelas em formatação padrão onde os resultados poderiam ser visualizados com maior clareza. Essas tabelas vieram a ser o primeiro material elaborado exclusivamente pelas comunidades.

Dando continuidade aos trabalhos, essas tabelas foram encaminhadas novamente para suas respectivas regiões, através de seus representantes, para que fossem analisadas, revisadas e corrigidas com o objetivo de melhorar o resultado dos seminários. Desta maneira, o material que resultou dos seminários foi estudado pela

Comissão e, devido à riqueza dos dados nele contidos, foi então iniciado um trabalho de elaboração de um documento preliminar.

3.2.3 – Versão preliminar da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis

Logo após o encerramento dos seminários regionais, a Comissão de Organização, juntamente com as entidades colaboradoras sistematizaram um documento-base contendo os dados coletados nos referidos seminários. Assim, o material que resultou destes seminários, em conjunto com os diagnósticos setoriais divididos em seis áreas temáticas, originou um documento chamado de versão preliminar da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis que foi apresentado ao Fórum no dia 30 de março de 2000, na 12ª Reunião Plenária.

Conforme as Atas da Comissão de Organização (2000:19), foi estabelecido um prazo de 30 dias para que as comunidades e interessados analisassem e apresentassem sugestões com o objetivo de obter um documento mais completo. Ainda, segundo a Comissão de Organização da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis (2000:19), o prazo de 30 dias foi determinado pelo decreto municipal nº 342/00, que estabelecia até o dia 30 de maio de 2000 como a data final para entrega do documento final da Agenda 21 Local.

No entanto, a elaboração da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis em sua versão preliminar foi mais outro fator gerador de conflitos ocorrido no Fórum. Este acontecimento foi alvo de críticas por parte de algumas instituições e, segundo os entrevistados, esse acontecimento marcou de vez uma divisão entre os participantes.

Esse acontecimento fez com que as instituições descontentes apresentassem manifestações não só contra a Agenda 21 Preliminar, como a todo o processo. Como

resultado, várias cartas chegaram a Comissão de Organização solicitando a retirada dos nomes das instituições do referido processo. As entidades da sociedade civil que se retiraram do Fórum foram: Fundação Lagoa, Fundação Água Viva, Movimento Campeche Qualidade de Vida, Ilhativa (Ingleses), Associação de Moradores do Campeche, Associação de Moradores de Santo Antônio de Lisboa, Associação de Moradores de Jurerê, Grupo Amanhecer, Órbita e o Centro de Estudos Cultura e Cidadania (CECCA). Conforme consta no ofício enviado ao Fórum:

> Vimos por meio desta, manifestar nosso repúdio à forma como está sendo conduzida a Agenda 21 Local do Município de Florianópolis pela Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e FLORAM, como também nossa discordância para com a estrutura e conteúdo do documento preliminar (Entidades, 2000).

Em tal ofício, além da alegada baixa participação das comunidades nos Seminários Regionais, a Comissão de Organização foi acusada de ter alterado a data de uma reunião plenária sem consultar o Fórum. A reunião prevista para o dia 09/12/99 só foi ocorrer em 30/03/2000. Em relação a este fato um dos entrevistados relatou que:

> A má fé do governo ficou revelada na organização e na coordenação da 12ª Plenária. O que realmente aconteceu é que a FLORAM fez um grande esforço para contatar entidades e funcionários da prefeitura em vez de reforçar a chamada das comunidades. Então, na última plenária tinham duas vezes mais funcionários do governo do que representantes comunitários, daí o que aconteceu foi que a maioria deles eram favoráveis para a aprovação do documento e que representavam a posição do governo (Entrevista realizada em 2004).

Já, de acordo com Nascimento (2003), a explicação da Comissão de Organização para a Reunião Plenária do dia 09/12/99 não ter ocorrido foi em decorrência de os Seminários não terem sido concluídos e a Comissão só decidiu

convocar a reunião quando todos os dados dos seminários estivessem compilados e a Comissão completasse um material palpável para ser analisado, que foi apresentado na última Reunião Plenária.

3.2.4 – Versão Final do Documento Agenda 21 Local do Município de Florianópolis

Assim, no dia 25 de maio de 2000, na 13ª Reunião Plenária, foi apresentado o documento final da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis para o Fórum e no dia 9 de junho de 2000, na Semana Mundial do Meio Ambiente, foi feito o lançamento oficial do documento pela Prefeitura Municipal.

Com o objetivo de organizar as propostas das lideranças e das comunidades que se expressaram no Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis e durante a realização dos seminários regionais, o documento foi estruturado em 40 capítulos, sendo 38 capítulos abordados em 6 áreas temáticas – Desenvolvimento Sustentável Regionalizado; Gestão dos Recursos Naturais Regionalizados; Planos Diretores e a Comunidade, Cultura e Cidadania; Infra-estrutura e Qualidade de Vida; Geração de Emprego e Renda e os dois últimos capítulos especificando o objetivo geral da Agenda 21 Local de Florianópolis as e diretrizes para sua implementação.

Depois de concluído este documento, o Fórum da Agenda 21 Local foi encerrado conforme previsto no decreto de sua criação32. Segundo dados do CECCA (2001:202), o Fórum da Agenda 21 de Florianópolis foi mais um espaço, que só serviu para criar uma aparência de participação, mas sem conseqüências concretas na definição do futuro da cidade. Os órgãos do governo municipal, através dos meios de

[32] A análise desse espaço, na perspectiva de esfera pública será realizada no capítulo a seguir.

comunicação, procuraram incutir a idéia de que este documento "norteará o crescimento e o desenvolvimento de nossa cidade nos próximos 30 anos". Mas segundo esta organização, tudo indica que a função maior deste documento está mais em servir como peça de marketing político em eleições e negociações de financiamento nacionais e internacionais, do que em impulsionar o desenvolvimento sustentável em Florianópolis.

Em síntese, pode-se apontar algumas ações concretas que foram influenciadas pela Agenda 21 Local, tais como: projeto de recomposição das áreas degradadas do Morro da Cruz, Projeto Florir Floripa, proposta de licitação e contrato de elaboração do projeto de esgotamento sanitário do Distrito de Santo Antônio de Lisboa, processo de elaboração do Plano Diretor dos bairros Cacupé, Santo Antônio de Lisboa, Sambaqui e Barra do Sambaqui em colaboração com as associações comunitárias.

Recentemente, com o objetivo de dar continuidade a esse processo foi criada uma comissão para estudar as formas legais e possíveis para viabilizar a implementação da Agenda 21 Local. Desta maneira, um grupo de participantes da Agenda 21 Local33, após diversas reuniões, constituíram oficialmente, no ano de 2004, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, denominada Florianópolis no Futuro com Vida 21 – FFVida21, com o intuito de viabilizar os projetos contemplados na Agenda 21 Local do município.

[33] Floram, SDM, Comdec, Secretaria do Estado, Justiça e Cidadania,Cantinho da Ostra, Sinduscon, Abrasil/SC, Senac, Conselho Comunitário dos Ingleses, Associação dos Moradores de Santo Antônio de Lisboa, Triunfo Futebol Clube, Entidade Ecológica Aprender, Abes, Acades, IAB.

3.3 – O Contexto da Lagoa de Ibiraquera – município de Imbituba

A Lagoa de Ibiraquera está localizada entre os municípios de Garopaba e Imbituba34, situados no litoral sul do Estado de Santa Catarina. Imbituba, a exemplo de outras localidades do litoral catarinense, foi colonizada por imigrantes açorianos em 1715 e a comunidade de Ibiraquera recebeu seus primeiros ocupantes em 1880.

A história do município de Imbituba começou no final do século XVIII, quando foi instalada ali uma armação baleeira (a quarta instalada no Brasil).

Um século depois foi desencadeada uma nova fase na economia da cidade que a colocou no cenário nacional: a descoberta de minas de carvão. Neste período teve início as obras de construção da Estrada de Ferro Tereza Cristina, sendo que um dos seus objetivos era facilitar o transporte do carvão até o Porto de Imbituba (único porto privado do país), pertencente a Henrique Lage.

Mais tarde, em 1975, as mudanças foram muitas e a economia de Imbituba conheceu um grande progresso marcado pela instalação, em 1975, da Indústria Carbonífera Catarinense (ICC), porém com o passar do tempo, as expectativas econômicas frustraram-se em função da falta de mercado para o carvão.

A ICC trouxe a pavimentação das ruas de acesso ao município, a canalização de água e energia elétrica, o que impulsionou as indústrias de cerâmica, que só fizeram aumentar os diversos problemas ambientais da região.

No que diz respeito às comunidades localizadas no entorno da Lagoa de Ibiraquera, várias gerações dedicaram-se quase que exclusivamente à pesca artesanal e à agricultura. Além da pesca do camarão e da tainha, o óleo de baleia, a farinha de

---

[34] É importante ressaltar que a região estudada compõe-se de terras de dois municípios distintos, ou seja, Imbituba (cerca de 90% da Lagoa de Ibiraquera está situada neste município) e Garopaba (embora guarde relações de proximidade devido à região estar tradicionalmente ligada e engendrar impactos similares advindos de um turismo que não as separa em função de limites políticos).

mandioca, o melado e o aguardente de cana eram ali produzidos em engenhos artesanais e depois eram comercializados no âmbito de todo o município de Imbituba. Neste período, o abastecimento de água e de luz era rudimentar, a base de poços e lamparinas e as vias de transporte eram muito precárias, o que dificultava o acesso ao local.

De acordo com Seixas (2002), citada por Freitas (2003), na década de 70, deu-se início o processo de transformação desta região devido a vários fatores tais como: a construção da BR-101, a instalação da rede de energia elétrica, a expansão do comércio local e a apropriação de terras devolutas antes utilizadas pelos pescadores para as práticas da agricultura de subsistência. Cabe também ressaltar que a descoberta da paisagem privilegiada e a perspectiva de transformá-la em local turístico despertou o interesse de investidores, surgindo, desta maneira, os primeiros empreendimentos imobiliários na região.

Como já foi mencionada anteriormente, a maioria dos habitantes desta localidade são descendentes de açorianos. Entretanto, há várias famílias que vieram de outras cidades e de outros estados, alguns acompanhando o fluxo migratório acontecido nos anos 70 e, outros, mais recentemente acompanhando o desenvolvimento do turismo na região.

Foi nesta fase que começaram a surgir os primeiros sinais de problemas sócio-ambientais decorrentes da perda da cobertura vegetal nas áreas que margeiam a lagoa e a ocupação irregular das praias e dunas. (FREITAS, 2003).

Já na década de 1980, houve uma grande expansão da população flutuante estimulada pelo aumento das atividades turísticas na região. A partir de então, todas as comunidades do entorno da Lagoa de Ibiraquera passaram a contar com eletricidade e rede de telefonia e, como resultado deste processo de urbanização, as atividades tradicionais como a pesca e a agricultura de subsistência cederam com o tempo, espaço

para as atividades ligadas ao turismo, que passou a representar a principal atividade econômica da região.

Neste sentido, Seixas (2002) aponta que o sistema sócio-econômico da região foi intensivamente influenciado pelos valores e pelas idéias trazidas pelas pessoas de fora e por novas oportunidades econômicas criadas pelas mesmas.

Atualmente, o município de Imbituba, que possui uma área de 185 km2, apresenta uma população de aproximadamente 35.700 habitantes (IBGE, 2001). Destes habitantes, 34.527 residem na zona urbana e apenas 1.173 residem na zona rural.

No que diz respeito às adjacências da Lagoa de Ibiraquera, estas formam hoje um complexo intrincado, com diferentes comunidades que guardam suas características peculiares embora sendo manifestamente influenciadas pelo desenvolvimento local.

A Lagoa de Ibiraquera compõem-se de quatro lagoas interligadas, quais sejam: a Lagoa de Cima, a Lagoa de Baixo, a Lagoa do Meio e a Lagoa do Saco, que faz a ligação com o Oceano Atlântico por meio de um canal denominado Barra de Ibiraquera. A região do entorno da Lagoa de Ibiraquera é composta por oito comunidades: Araçatuba, Campo D'una, Grama, Limpa, Ibiraquera, Arroio, Alto Arroio, Barra e possui uma população estimada em torno de 5.000 pessoas. Além destas oito comunidades, também faz parte do entorno da Lagoa de Ibiraquera, a Área de Proteção Ambiental (APA) da Baleia Franca que foi criada no ano de 200035.

Na Lagoa de Ibiraquera, em decorrência da procura de terras por turistas, os moradores tradicionais desta região passaram a vender suas heranças de posse e, muitos hoje possuem casas para aluguel ou alugam suas próprias casas durante a temporada para quem chega de fora ou trabalha com comércio voltado para estes turistas.

---

[35] A partir de 1990, o municipio de Imbituba se tornou conhecido como observatório da baleia franca, atraindo pesquisadores e turistas de várias partes do mundo entre os meses de maio e novembro, quando estes mamíferos procuram esta região para criar seus filhotes (NUNES, 2002 apud FREITAS, 2003).

O desenvolvimento desta localidade também atraiu novos residentes, muitas vezes turistas que se encantaram com o local e ali viram uma oportunidade de desenvolverem alguma atividade econômica enquanto usufruíam suas belezas naturais. Além disso, a região conta com pequenas pousadas, além de uma infra-estrutura de pousadas mais sofisticadas para a recepção de turistas de elite, já com heliportos e outras facilidades.

No mapeamento dos estudos empíricos36, percebe-se como principais problemas: a atividade da pesca e de outras atividades esportivas, o manejo da abertura da barra da lagoa, os sistemas de fossas sépticas, a questão dos resíduos sólidos, as construções irregulares e o desmatamento em torno da lagoa. No rol destas questões, podemos apontar também outro fator gerador de conflitos, qual seja, a disputa pelo uso da lagoa entre pescadores e turistas, entre redeiros (pescadores de rede) e tarrafeiros (pescadores de tarrafa) e entre os pescadores locais e os pescadores de fora.

Retomando os estudos realizados por Seixas (2002)37, a expansão do turismo na região ampliou a demanda local pelo pescado que, conseqüentemente, gerou a redução drástica do estoque de pesca da lagoa. Tal aumento de demanda, entre outros fatores, acabou levando, mais recentemente, ao rompimento das regras de pesca e a transformação da lagoa em área de livre acesso.

Além do mais, a expansão desordenada do turismo vem exercendo um papel fortemente desestruturador dos estilos de vida tradicionais, transformando gradualmente

---

[36] No que diz respeito aos estudos realizados na Lagoa de Ibiraquera que se debruçaram sobre os principais problemas sócio-ambientais decorrentes da ocupação desordenada, ver: Avellar (1993); Seixas (2000); Freitas (2003) e, mais recentemente, Goulart (2005).

[37] Seixas(2000), realizou um estudo detalhado da gestão da pesca na Lagoa de Ibiraquera identificando diferentes modos de apropriação dos recursos pesqueiros: na década de 1960 a lagoa tinha de fato um sistema de gestão de base comunitária, na década de 1970 foi colocada à condição de livre acesso,no período de 1981 a 1994 a lagoa foi gerida em parceria entre o governo federal e os pescadores locais, caracterizando um sistema de co-gestão e de 1994 aos dias de hoje, a lagoa ficou novamente na condição de livre acesso.

a visão de mundo, as atitudes e as práticas cotidianas de pessoas forjadas numa cultura frugal e auto-suficiente em termos de consumo (GOULART, 2005).

Por outro lado, a autora aponta também que a dinâmica do sistema de gestão ambiental tem sido um agravante dos conflitos sócio-ambientais em Imbituba. A modalidade do sistema dominante de livre-acesso aos recursos naturais de uso comum nesta região, tem gerado uma situação marcada pelo acesso desigual ao patrimônio natural. Ao mesmo tempo, que os órgãos encarregados da regulação e da fiscalização mostraram-se incapazes de dirimir essa situação, o poder público municipal, não tem atendido minimamente as demandas sócio-ambientais (GOULART, 2005).

No que diz respeito à questão da gestão dos recursos pesqueiros no município de Imbituba, o órgão que tem maior legitimidade entre os pescadores é a Colônia de Pescadores Z-13 (FREITAS, 2003). Entretanto, atualmente essa legitimidade tem sido gradativamente desgastada em função da falta de alternativas em relação à crise do setor pesqueiro38. O IBAMA, por sua vez, não dispõe de recursos humanos e materiais para fazer uma efetiva fiscalização.

De acordo com Freitas (2003), foi neste cenário de fragilidades nas instituições da gestão da pesca e, também pela omissão do poder público em relação às questões sócio-ambientais no entorno da Lagoa de Ibiraquera, que a sociedade civil em parceria com os pesquisadores do Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Catarina (NMD/UFSC) tiveram a iniciativa da construção da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera.

---

[38] A criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), em 1967, constitui um ponto de referência do processo de abandono progressivo do setor pesqueiro artesanal. Desde esta época, a visão que passou a direcionar as políticas governamentais para o setor assentava-se na premissa de transformação do modelo pesqueiro, ou seja, da pequena produção artesanal orientada no sentido do atendimento de demandas dos mercados regionais para a produção industrial em larga escala, com forte implemento de capital e tecnologia voltada para os grandes centros urbanos nacionais e para o mercado externo (TEIXEIRA & TEIXEIRA, 1986 apud FABIANO, 2004).

Nesta ocasião, o poder público municipal de Imbituba estava a cargo do prefeito Osny Souza Filho39 do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e no município de Garopaba a gestão municipal estava à cargo de Quirino Juvêncio Lopes do Partido da Frente Liberal (PFL). Estes governantes locais não se mostraram nada propícios a esta iniciativa participativa. Cabe evidenciar também que no município de Imbituba não existe um Sistema Municipal de Meio Ambiente e a Secretaria de Turismo e Meio Ambiente tem uma atuação secundária em relação às outras secretarias (GOULART, 2005:43).

Em face do cenário exposto anteriormente, em março de 2002 foi instituído o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, alavancado pelo NMD/UFSC em parceria com o Conselho Comunitário de Ibiraquera e as comunidades locais.

3.3.1 – O processo de construção do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera

A primeira reunião do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, situada no município de Imbituba, teve seu início no dia 9 de março de 2002, na Sede da Associação dos Servidores do Município de Imbituba – ASPIMI, contando com a presença da associação de pescadores, conselhos comunitários, ONG's, empresários locais, pesquisadores da universidade, representantes da administração pública municipal, associações comunitárias e de moradores das comunidades do Alto Arroio, Araçatuba, Arroio, Barra, Campo Duna, Grama, Ibiraquera e Limpa. Nesta reunião foi colocada em votação a criação do Fórum, tendo sido aprovada por unanimidade de votos das 43 pessoas presentes.

[39] O prefeito Osny Souza Filho, pertencente a uma família tradicional de políticos de Imbituba, esteve à frente do poder público municipal durante duas gestões consecutivas: 1996/1999 e 2000/2004.

Neste mesmo evento, ficou decidido que durante o período de elaboração do Estatuto, Regimento Interno e Organograma (que foi construído de forma coletiva em suas várias etapas e com a participação da população), o Fórum seria dirigido por uma Comissão Organizadora composta por membros vinculados ao NMD/UFSC.

Esta comissão teve as mesmas atribuições de uma diretoria provisória e, na primeira Reunião Ordinária da Plenária do Fórum, na qual ocorreu a eleição da primeira diretoria, a mesma foi extinta. As plenárias do Fórum, até o final de dezembro de 2002, tiveram como objetivo elaborar os estatutos do Fórum, visando o registro em cartório da instituição e divulgar sua existência nas oito comunidades.

A aprovação dos Estatutos e a eleição da Diretoria Executiva do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera ocorreu no dia 30 de novembro de 2002 na Escola Básica Justina da Conceição, situada na localidade de Teixeira, município de Imbituba.

Logo após houve a eleição da primeira Diretoria Executiva do Fórum onde os cargos de presidente, vice-presidente, diretor financeiro, vice-diretor financeiro, diretor de comunicação, vice-diretor de comunicação foram preenchidos por representantes da própria comunidade e o cargo de vice-diretor administrativo coube a um pesquisador do NMD/UFSC. Também foi enfatizada nesta reunião, a necessidade de cadastramento de todas entidades que quisessem participar do Fórum.

A Diretoria Executiva do Fórum é eleita pela Plenária para o mandato de um ano, com possibilidade de ocorrer apenas uma reeleição consecutiva. Por sua vez, as Reuniões Plenárias acontecem no mínimo a cada dois meses sendo realizadas nas diversas comunidades pertencentes ao entorno da Lagoa de Ibiraquera para haver uma maior participação e um maior entrosamento entre os participantes do Fórum (Quadro 7).

Quadro 7 - Organizações participantes (ou que já participaram) do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera

ORGANIZAÇÃO	**SETOR** (ao qual faz parte ou representa)
Associação de Pais e Professores da Escola Estadual Barão Visconde do Rio Branco	Não-Governamental
Associação de Pais e Professores da Escola Justina Conceição Tavares	Não-Governamental
Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca - APA da Baleia Franca	Governamental
Associação Comunitária Rural de Imbituba – ACORDI	Não-Governamental
Associação de Moradores da Praia de Ibiraquera	Não-Governamental
Associação dos Moradores do Campo D'uma	Não-Governamental
Associação dos Moradores da Limpa – AMOLIM	Não-Governamental
Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral –AGRECO	Não-Governamental
Conselho Comunitário de Ibiraquera – CCI	Não-Governamental
Conselho Pastoral Comunitário do Arroio – CPC Arroio	Não-Governamental
Colônia de Pescadores Z12 de Garopaba	Não-Governamental
Colônia de Pescadores Z13 de Imbituba	Não-Governamental
IBAMA (Federal)	Governamental
FATMA (Estadual)	Governamental
Representantes das Secretarias Municipais (Agricultura e da Pesca, Educação e da Saúde)	Governamental
Movimento Ambientalista do Rosa – MAR	Não-Governamental
ONG Anjos do Tempo	Não-Governamental
ONG Instituto Baleia Franca	Não-Governamental
Universidade Federal de Santa Catarina –UFSC	Não-Governamental
Universidade do Vale do Itajaí –UNIVALI	Não-Governamental
Universidade Regional de Blumenau –FURB	Não-Governamental

Fonte: Adaptado da lista de presença das Atas do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, 2005.

É interessante observar que a participação da população no Fórum não se restringe somente às entidades organizadas, sendo livre a participação para qualquer

cidadão. Vale também salientar que, esporadicamente, participaram do Fórum alguns vereadores do Partido dos Trabalhadores, representantes das Secretarias da Agricultura e da Pesca, da Secretaria de Educação e da Secretaria de Saúde e, os órgãos governamentais municipais e estaduais, como o IBAMA e a FATMA que compareceram na ocasião do conflito com a fazenda de camarões.

No que diz respeito ao envolvimento dos empresários, chama a atenção a incipiente presença dos mesmos no espaço do Fórum, pois de acordo com as entrevistas realizadas, eles somente estão interessados na maximização do lucro a curto prazo. Em relação a participação do setor econômico no Fórum, este depoimento deixa claro que:

> A participação dos empresários, dos donos das pousadas é quase nula e quando participam só visualizam o interesse próprio e não os interesses da comunidade como um todo. Mas agora eles já começaram a perceber o que é o Fórum, já começaram a perceber a força que a gente tem. Nós levamos convites para participar do Fórum aos pousadeiros, de mão em mão, mas eles não vão, só visam o lucro. Ganham o seu dinheiro na época do verão e quando chega o inverno vão curtir as férias na Europa, no Caribe, na Flórida, Ibiraquera vira um lixo. Eles não tem noção do amanhã. Não tem mesmo (Entrevista realizada em 2004).

Além de ser um espaço de planejamento estratégico e de aprendizagem política permanente, o Fórum também é visto como um espaço para negociação de interesses conflituosos da localidade.

No tocante aos objetivos do Fórum, podemos apontar que estão relacionados com a elaboração da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, definindo e legitimando as regras de participação, capacitando os participantes, formando grupos de trabalho e parcerias institucionais, assim como a coleta e a sistematização de dados para um

diagnóstico participativo de potencialidades e vulnerabilidades locais. Segundo um entrevistado:

> Um cuidado que a gente tem muito no espaço do Fórum é que seja discutido somente o que é do interesse coletivo e não os interesses individuais. A preocupação é que o próprio coletivo aconteça dentro da própria gestão do Fórum, a pauta, o jornal do Fórum, tudo é discutido em conjunto (Entrevista realizada em 2004).

Desse modo, as primeiras fases do Fórum foram: a construção dos eixos temáticos, a realização de plenárias no mínimo a cada dois meses, a constituição de grupos de trabalho e a realização de seminários temáticos.

3.3.2 - Ações Efetivas

Além dos passos anteriormente apontados como componentes estruturais do processo, ficou determinado um cronograma identificando a promoção a cada mês de reuniões abertas às comunidades de Garopaba e Imbituba. Para mobilizar a população local, o dia e o local da realização das reuniões são geralmente anunciados por um carro de som, que percorre as oito comunidades do entorno da Lagoa, além da distribuição (em toda a região) de um informativo do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera denominado Canal Lagoa de Ibiraquera. Para tanto, o Fórum conta com os recursos dos próprios participantes e com uma parcela dos recursos de um projeto aprovado pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente.

Neste processo participativo que ainda se encontra em andamento, já foram realizadas até a data de 27 de novembro de 2004, vinte e uma Reuniões Plenárias e três

Seminários Temáticos que tiveram uma ampla participação da comunidade e de alguns representantes do poder público. Segundo o depoimento de um entrevistado:

> O Seminário da Pesca, o Seminário do Turismo foram ótimos, teve Boi de Mamão, a Bandeira do Divino, o Terno de Reis, fizemos um resgate da nossa cultura e o Fórum foi um espaço para nossas tradições e foi também por causa disto que as pessoas estão sabendo o que é o Fórum da Agenda 21. Agora o Fórum da Agenda 21 está tendo um momento de reconhecimento, mesmo lento, mas já tem legitimidade e está acontecendo (Entrevista realizada em 2004).

Portanto, mesmo encontrando grande resistência do Poder Público municipal, o Fórum tem conseguido manter uma trajetória regular na mobilização de uma parcela representativa das comunidades locais e estruturado sua ação mediante Grupos de Trabalho (GT), que se concentram em problemas específicos selecionados como prioritários, a exemplo da pesca artesanal, turismo, saúde e saneamento, educação e cultura, artesanato entre outros, organizando oficinas comunitárias de sensibilização e de diagnóstico (GOULART, 2005:46).

Ainda no âmbito dos Grupos de Trabalho e da Diretoria, o Fórum tem recebido o apoio técnico de pesquisadores da UFSC para a elaboração de suas propostas (isto não significa que o conhecimento local não seja menos importante do que o conhecimento científico, mas que os dois se complementam neste processo). Neste contexto, o objetivo da academia é suprir este espaço público com informações e formação necessárias para a elaboração de um Plano Participativo de Desenvolvimento Sustentável para a localidade da Lagoa de Ibiraquera, traduzido na Agenda 21 Local. Pois, como já foi mencionado anteriormente, entre as principais motivações que levaram à organização do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera estão: a

contribuição para o processo de empoderamento[40] das comunidades locais, assim como o fortalecimento do Fórum como um espaço participativo para a discussão dos problemas da pesca na Lagoa de Ibiraquera visando medidas que melhorem a qualidade de vida dos moradores da região, como mostra o registro abaixo:

> Outra coisa magnífica que resultou do Fórum foi unir as comunidades vizinhas, a do Arroio ainda está um pouco distanciada, eu sinto que a gente tem necessidade de fazer um trabalho no Arroio, eu me preocupo com isso. Mas é tanta frente de trabalho do Fórum que às vezes, a gente não consegue, mas vai acontecer. Mas tem as comunidades vizinhas: Araçatuba, Grama, o Campo d'Duna, a Limpa, o Rosa que eram todos meio divididos. Hoje a gente já faz as ações todos juntos, a gente nunca mandou um ofício para o promotor público sem as associações todas juntas. Hoje a gente já vai para as reuniões do Fórum da Agenda 21 com tudo elencado em conjunto. Isso é maravilhoso (Entrevista realizada em 2004).

Para Freitas (2003), o Fórum tem aos poucos recebido legitimidade por parte da população local, reforçado por ações coletivas, a exemplo da mobilização, utilizando o espaço do Fórum, para uma luta pelo fechamento de uma fazenda de cultivo de camarões[41] instalada na Lagoa de Cima (Fazenda Lagamar) que tem sido motivo de polêmica na região.

O impasse da Fazenda Lagamar é descrito por Fabiano (2004) em seu trabalho sobre os conflitos socioambientais e a atividade de carcinicultura na região da Lagoa de Ibiraquera. Segundo Fabiano, o Laboratório de Camarões Marinhos da UFSC, estimulado pelo poder público estadual e municipal, desenvolveu um empreendimento de cultivo de camarões marinhos na Lagoa de Cima que gerou graves impactos

---

[40] Para maiores informações sobre empoderamento: ver Abers (1998); Frey (2001).

[41] Neste sentido, é importante evidenciar que a prática da carcinicultura é altamente poluidora causando um nível de degradação ambiental muito alto, além do mais, é uma iniciativa privada que utiliza um bem comum (lagoa) para uso próprio.

ambientais. A atuação da FATMA neste processo não foi convincente, pois a mesma considerou que a água que retornava dos tanques para a lagoa podia ser considerada isenta de material poluente.

Assim, para resolver o impasse, representantes das comunidades localizadas no entorno da lagoa mobilizaram-se no âmbito do Fórum da Agenda 21 Local. De acordo com Fabiano (2004), o processo movido pelo Ministério Público apontou que o empreendimento estava funcionando de maneira irregular e dispondo, além disso, da conivência da FATMA (órgão licenciador estadual), que concedeu o licenciamento ambiental. O desfecho do caso foi resolvido mediante uma Ação Civil Pública acionada pelo Ministério Público Estadual e o embargo da empresa.

Outras questões polêmicas também foram debatidas no âmbito do Fórum, tais como o caso do loteamento Rosa Norte e o caso da Praia Vermelha.

O loteamento Rosa Norte recebeu licenciamento da FATMA e foi aprovado pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (no município de Imbituba não existe um Sistema Municipal de Meio Ambiente). No entanto, o IBAMA apontou irregularidades no empreendimento que estava sendo construído em área de preservação ambiental (GOULART, 2005:38).

O caso da Praia Vermelha diz respeito a um empreendimento pertencente ao Grupo Gerdau que teve o acesso à praia vetado por este grupo. O livre acesso à praia era impedido por muros, portões e seguranças particulares. Neste contexto, a Associação Comunitária Ibiraquera Gramense – ACIG com o apoio do Fórum, conseguiu por meio de um acordo em audiência de conciliação, que o acesso fosse liberado a população em geral.

3.3.4 – Contexto atual do Fórum da Agenda 21 Local

Atualmente, este espaço público participativo agrega grupos de trabalho, que têm como atribuição a construção de propostas para o local de acordo com suas especificidades. São três grupos de trabalho: Saúde e Educação, Cultura e Saneamento, Pesca e Turismo buscando em seu horizonte a preocupação com a qualidade de vida dos moradores, tendo em vista sua relação com a lagoa.

O primeiro grupo de trabalho teve seu início com discussões na área da educação. Cabe evidenciar que, nesses três anos na área, o Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento – NMD, já prestou assessoria técnica para capacitação de professores vinculados a rede pública de ensino local em educação para o ecodesenvolvimento42 (FREITAS, 2003).

Os grupos temáticos da Saúde, assim como da Cultura e o Saneamento, iniciaram suas atividades com a aprovação do projeto pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente, onde se pretende fazer um diagnóstico da saúde do pescador, das mulheres da comunidade e do sistema público de saúde.

Com relação ao Grupo de Trabalho da Cultura, está previsto a produção de um vídeo documentando a Memória Social da Pesca e a confecção de cartilhas acerca da cultura da pesca na região.

No que diz respeito ao Grupo da Pesca, este é talvez o que tem mais necessidade e dificuldade de se estruturar por fatores tais como: dificuldades de comunicação e a falta de uma cultura de diálogo entre os pescadores com os demais interessados para

---

[42] Já foram realizados dois cursos - 45 horas/aula - para os professores da Escola da comunidade de Ibiraquera, um curso - 16 horas/aula - para os alunos da Escola da comunidade de Araçatuba, um curso - 16 horas/aula - para os professores da comunidade de Alto Arroio e Arroio e um curso - 16 horas/aula - para os professores da comunidade de Araçatuba (Freitas, 2003).

resolução dos problemas. Há em geral, uma cultura de clientelismo, onde os políticos tradicionalmente resolvem os problemas a través da troca de votos nas eleições (AVELLAR, 1993).

Por outro lado, o Grupo do Turismo pretende realizar um convênio com o Departamento de Turismo da Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), o qual vai utilizar o local como um campo de estudos. Existe a intenção de se pensar em atividades de ecoturismo ou turismo rural, ou seja, alternativas ao turismo de massa até agora realizado no local.

É importante ressaltar que, mesmo não havendo uma participação efetiva do poder público neste processo, pois como já foi evidenciado, o prefeito nega apoio para esta iniciativa, o Fórum proporcionou um diálogo mais efetivo entre as instituições do entorno da Lagoa de Ibiraquera.

Em síntese, o Fórum desencadeou diversos resultados positivos para a melhoria das condições de vida destas comunidades, tais como: a criação da Associação de Pescadores da Lagoa de Ibiraquera – a ASPECI; realizou cursos sobre educação ambiental para professores das Escolas de Araçatuba, Alto Arroio, Sambaqui e Ibiraquera e, no que diz respeito ao caso da fazenda de camarão Lagamar, depois de muitas discussões, por um pedido feito pelo Fórum ao Procurador da República, o Juiz determinou que a fazenda fosse fechada até que se ponha de acordo com as exigências do CONAMA, fazendo um estudo de impacto ambiental. Esse ocorrido fortaleceu a credibilidade do Fórum frente às comunidades, ao poder público e ao setor privado como espaço de discussão dos problemas da lagoa e de construção de propostas.

Recentemente vem sendo discutido - nas reuniões do Fórum - uma alternativa de desenvolvimento sustentável para a área tendo os recursos pesqueiros como tema gerador através da implementação de uma Reserva Extrativista (RESEX) na Lagoa.

Como este assunto ainda é novo no âmbito do Fórum, um dos entrevistados comentou que:

> Em todas as reuniões, a gente aproveita sempre para esclarecer uma coisa aqui e outra ali, como por exemplo, agora a idéia de transformar a Lagoa de Ibiraquera numa RESEX. Se tiver uma lei para normalizar todas as fossas e outras coisas mais. Por isso este tema da RESEX está sendo bem complicado porque muita gente não sabe o que isso implica e daí é uma questão de esclarecimento. O que isso vai trazer de benefícios para a comunidade, problemas, existem leis já elaboradas para área de marinha e que não estão sendo aplicadas. A gente sabe que não pode parar o crescimento de Ibiraquera, mas a gente sabe que estas leis não estão sendo aplicadas (Entrevista realizada em 2004).

Neste sentido, o Fórum teria o papel de um comitê responsável pela organização da RESEX, posto que as regras para seu funcionamento não são previamente definidas por lei (FREITAS, 2004).

Por fim, na Reunião da 21ª Plenária realizada no dia 27 de novembro de 2004 houve a eleição da nova diretoria que foi formada exclusivamente pelas principais lideranças locais, pois a partir desse momento, a Universidade, que teve um papel importante na construção do Fórum se retirou da diretoria, evidenciando, portanto, uma maior autonomia do Fórum.

Capítulo 4

A construção de espaços públicos democráticos: As Agendas 21 Locais do município de Florianópolis e da Lagoa de Ibiraquera - SC

No Brasil, a construção da Agenda 21 Local é algo ainda novo (a partir da Conferência do Rio em 1992) e deve ser analisada de maneira cuidadosa, pois estas experiências no país mostram a existência de grande diversidade em sua formatação, sendo que as estruturas e as dinâmicas são significativamente heterogêneas, fato este comprovado no estudo apresentado aqui.

Neste contexto, o objetivo deste capítulo é realizar uma análise de forma comparativa de dois processos de construção de Agenda 21 Local, quais sejam: a Agenda 21 Local do Município de Florianópolis e o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, levando em consideração cinco variáveis que contribuíram na potencialização ou na limitação destas experiências participativas, quais sejam: i) as questões de escala; ii) o processo de origem; iii) a vontade e o comprometimento do poder público; iv) o envolvimento dos atores da sociedade civil; v) e por fim, os conflitos de interesses.

Como se pode observar, o maior ou menor sucesso de experiências participativas depende dos seus respectivos contextos e/ou especificidades no que diz respeito às correlações de forças, ao tamanho do município, ao grau de adensamento humano, ao conjunto de problemas e recursos.

Uma primeira avaliação implica, portanto, em analisar os diferentes graus de escala ou os diversos graus de complexidade dos dois municípios em estudo. Tanto a cidade de Florianópolis (com cerca de 369.000 habitantes) quanto a Lagoa de Ibiraquera (habitada por cerca de 5.000 pessoas) apresentaram como características comuns: o fato

de serem localidades de tradição cultural açoriana do litoral catarinense; possuírem o turismo como atividade econômica significativa; e de terem sido palco recentemente, de experiências de construção da Agenda 21 Local. No entanto, estes processos apresentaram (até o momento) variações bastante significativas.

Em Florianópolis, a construção da Agenda 21 Local iniciou em fevereiro de 1997 e teve seu processo participativo encerrado em junho de 2000 com o lançamento oficial do documento final pela Prefeitura Municipal. Já, a experiência do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera teve seu início em março de 2002 e ainda se encontra em andamento.

Nestes casos, as características rurais ou urbanas destes municípios também são relevantes. Percebe-se que em Florianópolis, as questões ambientais se tornam mais agravantes, devido as suas condições insulares. Em função de sua fragilidade e compartimentalização física, foi gerada uma cidade polinucleada, com maior contingente populacional no distrito sede e o restante formando núcleos menores nos balneários. Assim, observa-se uma estruturação urbana mais complexa para atender as necessidades de seus moradores e uma maior dificuldade na resolução de problemas relacionados ao saneamento básico, habitação, carência de empregos, ocupações irregulares, violência, entre outros.

Por outro lado, Florianópolis foi considerada a capital com melhor qualidade de vida do país em 1998, de acordo com os dados da ONU, que considera os aspectos relativos à longevidade, educação e renda familiar. Paradoxalmente, estima-se que, 46.000 pessoas estejam vivendo com um rendimento médio de dois salários mínimos. Essas populações carentes encontram-se nas margens dos manguesais, nas pontas de dunas e nas encostas dos morros mais próximos do centro da cidade (POLÍTICA HABITACIONAL DE FLORIANÓPOLIS, 2002). Os loteamentos clandestinos também

agravam a situação, que somados aos assentamentos de baixa renda representam 1/3 da população vivendo em condições precárias de habitabilidade.

O título de Florianópolis como a capital brasileira com melhor qualidade de vida foi um dos fatores que também influenciaram no aumento do fluxo migratório, complexificando ainda mais os problemas já vivenciados no município. Há que se apontar que, boa parte desse fluxo é composto por uma camada social privilegiada que ocasionou a construção de condomínios fechados em áreas que eram de preservação permanente e tiveram estes *status* revogados por decretos municipais.

Na Lagoa de Ibiraquera, situada no município de Imbituba (92 km ao sul de Florianópolis), por sua vez, o urbano e o rural se mesclam apresentando um grau diferenciado de complexidade sócio-político-ambiental que impacta a implantação e desenvolvimento de processos participativos.

Os problemas socioambientais no entorno da Lagoa de Ibiraquera estão relacionados com as questões da gestão do lixo (considerado gravíssimo nesta localidade), da pesca sem fiscalização, do desmatamento e principalmente da poluição hídrica, porém em dimensão muito menor em relação aos problemas enfrentados em Florianópolis. Estes problemas, segundo os entrevistados, são resultados da expansão do turismo de massa e da especulação imobiliária. Isto pode ser exemplificado com o depoimento abaixo que demonstra como o interesse da comunidade é posto de lado por grandes investimentos:

> (...) ele (Litman, da Pousada Vida, Sol e Mar) fez um grande empreendimento em cima de um sítio arqueológico da nossa comunidade e que ele teima que ali não tinha sítio, claro que ele descaracterizou total, plantou grama, plantou coqueiros para não aparecer nenhum vestígio (Entrevista realizada em 2004).

É bem verdade que estes fatores compartilhados pela comunidade têm grande influência nesses problemas socioambientais, mas não se pode perder de vista as deficiências de atendimento, planejamento e fiscalização do poder público em relação a estas demandas. Há ainda o próprio desconhecimento e postura da comunidade em relação a proposta de um desenvolvimento sustentável e inovador que por falta de consciência e conhecimento ou em busca de uma melhora de vida, quando não ambos, colaboram para o incentivo dessa lógica do turismo desenfreado e sem planejamento.

Nesta região, apesar da dominância do turismo de massa como atividade econômica, muitas famílias ainda vivem da pesca artesanal e são dependentes dos recursos da Lagoa. Há também a participação dos pescadores no setor da construção civil como um complemento em sua renda. Claramente, observa-se uma dependência do turismo como fonte de renda e expectativa de uma vida melhor, acentuando conflitos silenciosos e cada vez mais institucionalizados e vistos como naturais e sem retorno. Isto gera na comunidade a postura, diga-se, inconsciente de aceitação e resignação deste modelo de desenvolvimento vigente.

A média salarial dos trabalhadores que têm carteira assinada no município de Imbituba é de R$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais. Mesmo que a faixa salarial dos moradores dessa comunidade ser muito próxima da observada no município de Florianópolis cabe ressaltar que a qualidade de vida dos moradores deste município é maior, devido as necessidades de cada região serem bastante diferenciadas. No caso de Imbituba, o problema da casa própria é algo menos complexo e as necessidades de consumo são menores.

Um índice que chamou a atenção, no caso de Imbituba, foi que a taxa de alfabetização é de 92,26%, com a maioria dos alunos de 6 a 14 anos matriculados no ensino fundamental, entretanto, a taxa de evasão escolar no ensino médio é de 43% ,

isto é, acima da média estadual, estimada em 37% (IBGE, 2000). Pode-se atribuir este índice como reflexo de uma empregabilidade marginal e de subsistência na região.

Observa-se que essas discussões mais gerais em relação aos problemas socioambientais ganharam grande estímulo a partir da realização da Eco 92 e de acordo com o documento elaborado nesta conferência faz-se necessário abordar tais problemas de uma maneira mais ampla e voltada a entender como os processos de globalização influenciam nas atividades cotidianas locais. Para tal sugere a construção da Agenda 21 Local. Esta agenda deve arregimentar diversos segmentos da sociedade e ser liderada por uma instituição considerada legítima por diversas frentes comunitárias. A iniciativa pode ser tanto da comunidade, como de uma instituição universitária, de uma ONG, de um movimento social, de uma agência de cooperação internacional, quanto do poder público local (prefeitura ou câmara de vereadores). Contudo, seja qual for o ponto de partida, o envolvimento desses setores, ao longo do processo é de fundamental importância.

Este estudo mostra que nos casos analisados estas frentes foram incentivadas, inicialmente, pelo meio acadêmico, entretanto, também houve o envolvimento do poder público municipal, da sociedade civil (associações de moradores, Ong's, conselhos comunitários, instituições de ensino, entre outros) e de uma pequena parcela de representantes do setor econômico no decorrer do processo, porém de forma diferenciada para cada município.

Em Florianópolis, inicialmente foi a Universidade que começou a articular a criação da Agenda 21 Local, no entanto, depois do primeiro seminário houve uma tomada de liderança por parte do poder público local, e seu papel ficou mais restrito, enquanto em Ibiraquera, a Universidade foi o ator social que impulsionou o processo e

continua, até o presente momento, dando suporte técnico indispensável para esta prática participativa.

No contexto da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, a iniciativa partiu especificamente do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais, da Universidade Federal de Santa Catarina (NPMS/UFSC). Houve um grande envolvimento do núcleo, no sentido de fazer contatos, articular parcerias para iniciar o processo de construção da Agenda. Todo esse esforço confluiu para viabilizar o que se consolidou como o "1º Seminário Estadual da Agenda 21 Catarinense". Como já dito, o encontro foi um sucesso, com uma ampla participação da sociedade em geral, proporcionando o marco do início do processo da formação do Fórum da Agenda 21 Local de Florianópolis.

No caso do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, as primeiras iniciativas também partiram de um núcleo de pesquisa, aliás, do mesmo departamento, porém agora com a equipe do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento, também da Universidade Federal de Santa Catarina (NMD/UFSC). Esta equipe fomentou a criação do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, tendo como uma diferença substancial em relação ao município de Florianópolis uma incipiente organização da sociedade civil nesta área e a carência de um espaço de discussão dos problemas socioambientais da localidade de Imbituba, mais especificamente da Lagoa de Ibiraquera. Fato este que tem se modificado a partir dos debates e da criação do Fórum.

Em suma, verificou-se que o processo de origem da Agenda 21 Local de Florianópolis ocorreu de maneira vertical, ou seja, apesar de ter sido inicialmente alavancado por uma instituição de ensino, no decorrer do processo o poder público tomou sua condução, enquanto que no caso do Fórum da Agenda 21 da Lagoa de Ibiraquera, em face da ineficiência, omissão e de uma cultura política de base

clientelista do poder público local a sociedade civil em parceria com a Universidade vêm construindo alguns mecanismos de equacionamento de problemas socioambientais, juntamente com outras frentes comunitárias, podendo-se dizer que sua origem se deu nas bases da sociedade civil. O relato abaixo nos sugere uma idéia de como isto aconteceu:

> A gente conheceu o professor Paulo e a Cristina Seixas. Ela é uma moça que veio fazer uma pesquisa sobre a lagoa e a gente estava vivenciando nesta época uma montanha de problemas, o criadouro do camarão, o desmatamento na beira da lagoa, o crescimento da Ibiraquera totalmente desordenado. E a gente estava passando por isso, um turbilhão de coisas e o Conselho Comunitário estava dando uma parada, estava tudo muito lento, o pessoal não estava participando muito e, eu também nesta época já tinha um anseio de fazer alguma coisa para mudar, mas não sabia por onde começar. Quando a Cristina foi embora, a gente nem tinha idéia que ia desencadear todo esse processo. Numa reunião do CC apareceu o Prof. Paulo Vieira e ofereceu a possibilidade de criação de uma Agenda 21 Local e explicou o que seria isso. Aí ficou todo mundo meio assim, ninguém entendeu muito, mas ele colocou bem e eu pensei: achamos o caminho (Entrevista realizada em 2004).

Estes dados indicam a importância da universidade como braço articulador da sociedade civil, fomentando iniciativas de construção de espaços públicos participativos. Percebe-se que, como disse o entrevistado acima, o caminho é algo que precisa muitas vezes ser indicado, não de forma autoritária e sim de forma propositiva, nesse caso, salvaguardado pela função fim dos meios acadêmicos; como entender os processos e de alguma maneira interferir ou unir tais proposições a anseios e demandas que estão em inércia. Aliás, observou-se que, a participação acadêmica e a participação da comunidade em torno do processo do Fórum possibilitou momentos de reciprocidade e troca de experiências altamente inovadores e de abertura de um debate mais amplo e

próximo dos anseios dos grupos que se encontravam absortos nessa complexa realidade socioambiental e que agora vislumbram uma possibilidade de reflexão e participação, ampliando os processos de democratização dos espaços públicos. Esta participação se reflete também no depoimento que segue:

> Outra coisa importante também neste processo foi a entrada dos acadêmicos na nossa comunidade. Aqui para nós e pela primeira vez a gente viu inserido na comunidade os acadêmicos. Eles aprenderam muito com a gente e nós com eles, alguns bateram de frente com a nossa história e queriam mudar a força e a gente não deixou. Teve alguns que queriam vir com especulação, com projetos mirabolantes e isto é muito perigoso para o Fórum, porque as pessoas se iludem muito e quando chegam aqui a realidade é outra. Este seria um dos conflitos no espaço do Fórum. Conflito de saberes, ou melhor, a imposição do saber, porque muita gente se acha dona dos projetos e muitos deles não combinam com o que a gente quer. E, aí é que está, se não tem uma pessoa da comunidade firme, vai tudo por água abaixo. Sempre quando a gente trabalha em conjunto é claro que existem idéias diferentes, a gente debate, mas este espaço é para isso mesmo (Entrevista realizada em 2004).

Este depoimento reforça a questão da democratização dos espaços públicos. Nesses espaços não se espera uma hierarquia de saberes, ou se há, existe uma tendência à quebra dessas hierarquias. O caso de Ibiraquera mostra justamente essa tensão, característica de espaços democráticos, onde a força do argumento e um pouco de paixão são elementos chave na construção de relações mais horizontais e voltadas para o desenvolvimento sustentável, demonstrando a importância dos poderes e das relações simbólicas e subjetivas adjacentes às práticas democráticas. O depoimento ainda desperta a atenção para a importância da sociedade civil como ponte entre as verdadeiras demandas e necessidades de cada comunidade. Faz pensar sobre a importância de projetos plausíveis e acessíveis a maioria das pessoas, demonstrando que

mesmo com pouco poder de decisão ou deliberação existem pessoas preocupadas com a eficiência de políticas que se propõem como públicas.

A participação dos diversos setores – Estado, sociedade civil e setor econômico – no processo da Agenda 21 Local, enfatizada no capítulo 28 da Agenda 21 Global, no qual os governos locais adquirem importante papel na implementação da política municipal voltada ao desenvolvimento sustentável, destaca que: "como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos" (Preâmbulo Cap. 28, Agenda 21 Global, SMA, 1997).

Dessa forma, partindo da premissa que, na construção da Agenda 21 Local, é importante o engajamento e o comprometimento dos governos, assim como, a participação ativa da sociedade civil e um amplo debate da sociedade a variável vontade e compromisso governamental passa a ter grande relevância na efetividade da proposta participativa. Além disso, a baixa presença do poder público nestes processos parece implicar na redução dos elementos deliberativo, na medida em que as deliberações aprovadas não são implantadas. No entanto, dependendo da orientação dos gestores que integram o governo, isto pode colocar-se como obstáculo ou como elemento facilitador da participação.

Reafirmando esta idéia Lüchmann (2002), na análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre43 enquanto espaço público democrático, aponta como fator principal para uma gestão pública participativa, não somente "a sua inserção como prioridade no conjunto das propostas e objetivos partidários, como também o compromisso político do governo com a efetivação dessa proposta" (LÜCHMANN, 2002:122).

---

[43] Lüchmann, na sua tese de doutorado, analisa algumas possibilidades e limites da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, enquanto experiência de democracia deliberativa e destaca alguns elementos responsáveis pelo sucesso deste modelo participativo, quais sejam: vontade e comprometimento governamental, tradição associativa e desenho institucional.

Neste estudo, constatou-se que as duas experiências desenvolvidas no âmbito de governos do Partido Progressista (PP), em Florianópolis, e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em Imbituba, que ocuparam as prefeituras destes municípios, revelaram-se espaços públicos com diferentes características no que diz respeito ao apoio do poder público municipal.

Observou-se que a Agenda 21 Local de Florianópolis apresentou um aspecto bem diferenciado do Fórum da Agenda 21 da Lagoa de Ibiraquera, que foi a institucionalização do Fórum por Decreto Municipal, demonstrando o comprometimento do poder público municipal em efetivar o processo, ao contrário de Imbituba, onde o poder público negou qualquer tipo de apoio ao processo participativo. Por outro lado, percebeu-se que ambas experiências buscaram, de alguma forma, envolver os diversos segmentos da sociedade, diferenciando o momento em que isso aconteceu e o seu grau de envolvimento.

Para entender de forma mais clara, os espaços públicos visando à elaboração de políticas públicas participativas em Florianópolis faz-se necessário apresentar, mesmo que sucintamente, um histórico de como foi o passado recente desse município. A história participativa na gestão municipal em Florianópolis iniciou nas décadas de 1980 e 1990, através de reivindicações dos setores organizados que eram contra determinados projetos de grande porte que iriam interferir decisivamente no futuro da cidade44.

Toma-se como exemplo de participação na gestão local no município de Florianópolis o Orçamento Participativo, ocorrido no período de 1986 a 1988, na administração do então Prefeito Edson Andrino (PMDB). Nesta gestão foi criado o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e na Secretaria de Administração foram criados espaços para audiências públicas.

---

[44] Para maiores informações sobre estes projetos ver Fantin, Márcia, Cidade Dividida, 2002; CECCA, Uma cidade numa ilha, 1997.

Em 1993, com o governo da Frente Popular e o então Prefeito Sérgio Grando, foi iniciado mais um processo visando novamente a implantação do Orçamento Participativo, trazendo o grande desafio de articular os interesses e os poderes do executivo, do legislativo e da sociedade civil. Foi um processo longo e com muitas polêmicas, o que ao longo dos anos acabou gerando um esvaziamento, que conforme Colaço (1999:165), limitaram o processo da implantação e consolidação do OP pela não execução das obras consideradas prioritárias pelas comunidades.

Hoje, formalmente existem Conselhos Municipais, mas como na maioria dos estados e municípios brasileiros a maior parte destes Conselhos existentes não são fruto de reivindicações populares, pois foram criados para preencher exigências formais de decretos e leis que atrelam o recebimento de verbas (CECCA, 1997).

Foi no bojo destes acontecimentos, mais precisamente no ano de 1997, que a Agenda 21 Local do Município de Florianópolis foi instituída com o objetivo de balizar as atividades locais em busca de um desenvolvimento local integrado e sustentável. Neste município, como já foi mencionado anteriormente, apesar das discussões iniciais de construção da Agenda 21 Local terem partido da sociedade civil em fevereiro de 1997, quando foi realizado o "1º Seminário Estadual da Agenda 21 Catarinense", o decorrer do processo foi viabilizado pelo poder público municipal.

No dia dois de junho de 1997, na realização do "1º Seminário da Agenda 21 Local da Grande Florianópolis", com a presença de mais de noventa participantes, o poder executivo do município, representado pela então prefeita, Ângela Heisen Helou Amin, vinculada ao Partido Progressista (PP), realizou a decretação oficial da criação do "Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis", sob a inscrição do Decreto Municipal nº 246/97. Assim sendo, a institucionalização deste Fórum por decreto municipal demonstrou um tipo de apoio e sustentação do poder público em efetivar o

trabalho (embora caracterizado pela centralização das decisões), pois de acordo com as atas, a Agenda 21 Local era uma prioridade do poder público municipal (COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2000).

Cabe aqui ressaltar o fato que, no Brasil, a partir da década de 1990, a retórica da participação popular e da organização social não são bandeiras exclusivas dos governos democráticos participativos (esquerda), mas também dos governos chamados de direita ou situação. Nestes casos, a participação é mais focada na mobilização dos atores sociais para que as gestões tradicionais tenham maior legitimidade, pois não é a politização do processo que está em questão, mas a efetivação dos problemas da gestão.

Por outro lado, também se pode encontrar hoje com maior evidência em plataformas de gestões tradicionais um apelo à utilização de espaços públicos participativos, a exemplo da Agenda 21 Local, como meio de credenciamento a determinadas agências de desenvolvimento. Desta maneira, o apelo hoje ao elemento participativo também está relacionado à procura por legitimação e para garantir recursos de instituições financeiras como Banco Mundial e FMI. O depoimento de um participante da Agenda 21 Local de Florianópolis reforça esta afirmação comentando que:

> A prefeitura também estava interessada nas verbas de financiamento de bancos internacionais que colocam a construção da Agenda 21 no município como condição para liberação do financiamento (Entrevista realizada em 2004).

Esta constatação ajuda a explicar as grandes divergências que acabam condensando-se em conflitos entre a sociedade civil e o poder público, pois suas expectativas em torno da Agenda são contraditórias na sua essência.

Como se tem ressaltado, a experiência da Agenda 21 Local do município de Florianópolis foi resultado de uma parceria com o poder público municipal, especialmente no sentido de possibilitar recursos financeiros para a continuidade do processo, assim como, a disponibilidade de infra-estrutura para facilitar o andamento das atividades.

O total de fundos levantados, segundo dados do departamento financeiro da FLORAM, responsável pela administração dos gastos do Fórum, foi de aproximadamente R$ 14.000,00 (quatorze mil reais). Porém, a Prefeitura Municipal de Florianópolis, na figura da FLORAM (conforme compromisso assumido na "Primeira Reunião Plenária"), arcou com outras despesas indiretas, como: despesas administrativas, de publicação do documento e gastos com correio, que, somando tudo chega perto de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais).

Por um lado, a vontade e o comprometimento governamental neste município se apresentou como um elemento facilitador da construção de um espaço público participativo, caracterizado pela presença de uma pluralidade de atores sociais sendo também um espaço democrático para explicitação dos conflitos. Por outro, uma das limitações desta Agenda 21 Local foi ter funcionado, principalmente no final do processo, como um meio de controle e legitimação de políticas públicas elaboradas de maneira vertical, pois a prefeitura municipal, através da FLORAM coordenando o processo, passou cada vez mais a chamar as questões para si, ocasionando um esvaziamento da participação popular. O depoimento de um participante do Fórum legitima este fato quando afirma que este esvaziamento se deu:

> Em decorrência do fato de que muitos setores da sociedade civil não terem encontrado espaço para expor suas propostas, devido ao comando do processo ser coordenado por um órgão do poder público

> (FLORAM), demonstrando uma falta de receptividade do Estado para um processo participativo. (Entrevista realizada em 2004).

Percebe-se a fragilidade e as tensões que permearam este espaço público em função de um poder público com características centralizadoras, apresentando grandes dificuldades no que diz respeito a partilha do poder. É possível que esta centralização esteja vinculada a uma cultura política tradicional, pois mesmo com a ocorrência de um amplo debate democrático no decorrer do processo, fato este inegável, percebeu-se que houve um desvirtuamento desta proposta, especialmente nos momentos de fechamento do processo, evidenciando um espaço público colonizado pelo sistema ou em vias de sê-lo.

No processo ocorrido em Ibiraquera, pela própria natureza do Fórum, evidenciou-se características um tanto diferentes do caso do município de Florianópolis, na medida em que não foi possível contar com o apoio do poder público, elemento considerado condicionante das possibilidades de maior ou menor sucesso na construção da Agenda 21 Local.

No caso do Fórum da Lagoa de Ibiraquera, diferentemente do município de Florianópolis, tanto o poder público de Imbituba, sob a gestão do então prefeito Osny Souza Filho pertencente ao Partido do Movimento Democrático (PMDB), como o de Garopaba[45], a cargo neste período do prefeito Quirino Juvêncio Lopes, do Partido da Frente Liberal (PFL), não deram nenhum suporte para esta iniciativa participativa. A não priorização do prefeito é comentada por um entrevistado:

> Uma das coisas que eu posso dizer é que o ponto frágil do nosso Fórum é não poder contar com o apoio da prefeitura, eles são ineficazes até na fiscalização para impedir as construções em lugares onde não podiam construir e tantas coisas mais. Não existe uma

[45] Município limítrofe de Imbituba que comporta por volta de 10% da Lagoa de Ibiraquera.

> fiscalização e também não existe uma maior preocupação de resolver questões que estão incomodando a população, lógico, sabemos que existe problema de dinheiro, os problemas são muitos e o município tem pouco dinheiro (...) e sempre persiste por parte da prefeitura a tendência de buscar soluções de curto prazo, sem levar em consideração a complexidade da degradação ambiental que está acontecendo aqui (Entrevista realizada em 2004).

No município de Imbituba, a exemplo de outros municípios brasileiros, a cultura política[46] é conservadora, ou seja, é caracterizada na política tradicional, assistencialista e clientelista exercida pelos políticos locais, gerando uma tensão com o aparecimento de um instrumento inovador, como o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera. Em Imbituba a elite política é a própria elite econômica e para garantir essa hegemonia, a principal estratégia utilizada é a manutenção de uma estrutura de governo centralizada, com perfil autoritário, mas aparentemente democrática.

Reforçando estes argumentos, o recente trabalho de Goulart (2005) sobre os conflitos socioambientais na região da Lagoa de Ibiraquera indica que o Fórum da Agenda 21 Local vem colidindo frontalmente com o peso da cultura política local, marcada pelo clientelismo e pela hegemonia dos clãs familiares e dos empresários do turismo de massa (GOULART, 2005:6). Certamente essa constatação também foi percebida nesta pesquisa, pois o que ocorreu no espaço do Fórum foi uma não receptividade por parte dos prefeitos, dos vereadores e dos representantes das Secretarias dos dois municípios aos diversos convites a participação das reuniões referentes a Agenda.

Efetivamente, apenas dois vereadores do Partido dos Trabalhadores (PT) e alguns representantes de Secretarias (Turismo, Educação, Saúde e da Agricultura e

---

[46] Para maiores esclarecimentos sobre os estudos da cultura política como elemento importante no processo de construção da democracia do Brasil ver: Moisés, 1995; Baquero, 1994, 2004; entre outros.

Pesca), compareceram em algumas reuniões iniciais do Fórum sem, contudo, manterem tal participação, indicando com esta atitude um fraco compromisso destes em legitimar o processo.

Observa-se que, apesar da atitude de omissão do poder público, o Fórum foi ganhando legitimidade, especialmente após a intervenção deste junto ao Ministério Público para o fechamento da fazenda de camarões. Sobre este reconhecimento e sensibilização da população em relação ao Fórum o seguinte depoimento destaca alguns momentos:

> O Fórum fez uma coisa que eu acho mais lindo, independente dele ter entrado com todas as ações com a comunidade para fortalecer a questão do fechamento do criadouro de camarões, assim como da questão da fiscalização da pesca, foi que nesta trajetória do Fórum nasceu a Associação dos Pescadores da comunidade, que antes a gente só tinha a Colônia Z12 de Garopaba e Z13 de Imbituba. Foram cargos políticos que nunca souberam o que é a pesca, não estão nem aí com os nossos problemas, tanto que foram contra a nossa ação da Fazenda Lagamar. Imagina, eles deram aval para o criadouro, não tão nem aí para a comunidade, são só interesses políticos mesmo. Por isso a necessidade da Associação dos Pescadores, ela nasceu por causa do Fórum da Agenda 21, se não fosse o espaço do Fórum da Agenda 21 nunca que a associação de pesca tinha acontecido (Entrevista realizada em 2004).

Neste município, verificou-se que o campo de ação política dos vereadores, acostumados à troca de favores com a população, é colocado em xeque, pois se provoca uma quebra do vínculo entre os vereadores e a sua liderança na política local a partir dessa aproximação com o Fórum. As pessoas sentem-se mais capazes e tomam para si a responsabilidade daquilo que mais as afeta, como o trabalho, a qualidade de vida e a participação política. Com a implantação do Fórum, os vereadores se sentiram

prejudicados no tocante ao envolvimento com as comunidades. Pois, como mostra o depoimento abaixo:

> A prefeitura em si, como a gente, como aqui é tudo, nos órgãos públicos, nós (o Fórum) passamos como adversários deles. Então nós assinalamos, tornamos público o que tem de errado aqui, e isso não é do agrado deles. A questão da saúde pública, então eles querem nos matar. O atual prefeito é tucano (PSDB), anteriormente era do partido do PMDB. No período da campanha eleitoral, nas propostas deles jamais mencionaram alguma coisa a respeito do Fórum, jamais, até porque tem candidatos a vereadores da nossa comunidade, que vêem o Fórum se organizando em relação à estas questões, eles criaram meio que uma inveja, criaram meio que uma disputa pelo poder, então passaram a queimar, o que eles podem fazer para tirar as pessoas de dentro do Fórum eles tiram, não é, para desmobilizar (Entrevista realizada em 2004).

Nesta entrevista, verifica-se também que começa a existir um descrédito sobre a atuação do poder público no enfrentamento dos problemas socioambientais vividos pela população. Neste sentido, pode-se considerar que esse descrédito se deve ao fato de que os governantes locais parecem não dispor de uma compreensão adequada das causas estruturais destes problemas e, além disso, o que estaria predominando nas tomadas de decisão seria um jogo de interesses, restrito à esfera dos ganhos econômicos de curto prazo. Esta constatação por parte da comunidade participante do Fórum coloca em risco toda aquela cultura política que se descreve aqui, criando novas demandas e impondo, mesmo que de forma lenta uma nova forma de deliberação política vinculada a participação pública e voltada a expectativas mais reflexivas.

Por outro lado, um dos fatores que também pode explicar essa situação de oposição do poder público imbitubense em relação aos processos participativos é o projeto político da administração municipal, que pode colocar-se como mais um

obstáculo ou como um estímulo à participação. Contudo, no caso de Ibiraquera, começa a se configurar uma nova cultura política, ao menos entre os participantes do Fórum, com possibilidades de novas orientações políticas dos agentes, especificamente no Fórum que tem suas bases na participação democrática.

Goulart (2005:60), na conclusão de sua pesquisa, verificou que a existência de "ilhas" de cultura política democrática-participativa enfrenta grande resistência social e política, deixando claro que o clientelismo não existe apenas como fator cultural, pois há uma estrutura política de manutenção evidenciada na própria estrutura governamental. Reafirmando esta idéia, Goulart (2005) ainda aponta que a articulação de interesses, neste município, caracteriza-se por um descrédito social nos canais formais de representação e articulação, como nos partidos políticos, e que a articulação de grupos associativos que representam abertamente seus interesses são desencorajados pelo poder público municipal. Dessa forma, conclui a autora, os principais canais de articulação são as ligações pessoais que delineiam um estilo oculto, específico e particular (GOULART, 2005:58).

Neste sentido, observa-se também o depoimento de um participante do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera o seguinte, para ele:

> As Agendas 21 foram feitas para o futuro, na verdade, a síntese dela é para o futuro, só que quando chegou aqui em Ibiraquera, a coisa começou a mudar. Como fazer um agendamento para o futuro, se o presente está totalmente desorganizado? Vamos começar pelo presente. Foi assim que começou e o legal é que começou com as pessoas daqui, não foi uma coisa imposta de cima para baixo. Não foi uma iniciativa da prefeitura, muito pelo contrário, eles não escutam o Fórum, porém acho que agora eles estão nos respeitando mais. Mas eles não participam efetivamente, participam somente alguns vereadores de esquerda (Entrevista realizada em 2004).

Desse modo, com base nas informações e nos dados empíricos coletados na região, pode-se constatar que no tocante à experiência da Lagoa de Ibiraquera, sem dúvida, o descompromisso da prefeitura para com esta iniciativa se apresenta como um fator limitante do processo. Quer-se frisar aqui que a política participativa intencionada no modelo da Agenda 21 Local, quando colocada em prática nesta localidade, encontrou obstáculos na cultura política local dominada pela lógica do clientelismo.

Os casos de Florianópolis e Ibiraquera indicam que as experiências de Agenda 21 Local têm ocorrido no Brasil patrocinadas por um amplo leque de partidos políticos47. Mas também demonstram um certo oportunismo de governos conservadores, a exemplo do município de Florianópolis, que se beneficiam da "griffe" democrática ao introduzirem, mesmo sem grande empenho, a Agenda 21 Local entre suas iniciativas. Novamente essas experiências nos dizem que nem sempre a introdução de mecanismos de participação cidadã significa uma democratização substantiva dos processos de governo (BAVA, 2000).

Além das variáveis acima citadas que dizem respeito às questões de escala, origem do processo e a vontade e compromisso governamental, há que se atentar para outra dimensão que é o envolvimento da sociedade civil na ampliação e qualificação de experiências participativas. Ou seja, a tradição associativa do município é um importante fator influenciador nas experiências de Agenda 21 Local.

Estudos sobre experiências de viés participativo, a exemplo do Orçamento Participativo (AVRITZER, 2002; LÜCHMANN, 2002; ROLIM DE MOURA, 2004; SILVA, 2001, entre outros), mostram a importância da trama associativa existente no município e como ela influencia o formato das mesmas. Por outro lado, esta variável

---

[47] A Agenda 21 Local admite a mais ampla pluralidade política-ideológica no espectro político, ou seja, estas experiências não se dão somente nos governos de cunho democrático participativo a exemplo do PT, estas também estão presentes em municípios cuja gestão municipal está vinculada ao PMDB, PP, PFL entre outros partidos.

também está fortemente ancorada no conceito de capital social48, enquanto acumulação histórica de práticas cooperativas e associativas que, através de regras de reciprocidade e horizontalidade, conciliam o interesse próprio com a solidariedade (PUTNAM, 1996).

Nesta perspectiva, as chamadas novas formas de organização cidadã, nas quais figuram o capital social, surgem em virtude da falência dos mecanismos institucionais tradicionais do mercado e do Estado, que têm fracassado em responder a reivindicações crescentes, deslocando a dimensão reivindicatória para grupos não convencionais, levando à criação de uma capacidade societária em gerar redes sociais que não só empoderam o indivíduo, mas que também agem no sentido de promover a ação coletiva (FREY, 2003).

De acordo com Baquero (2004), os indicadores mais utilizados no Brasil para medir e avaliar o capital social têm sido: a participação dos atores sociais em organizações ou associações e a confiança demonstrada entre os membros de uma comunidade. Subjacente a esta idéia pode-se identificar a criação de novos papéis sociais para os atores sociais, na sua própria comunidade, orientados para a estruturação de uma nova vida.

Tendo em vista verificar a relevância do envolvimento da sociedade civil na ampliação e qualificação de experiências participativas, fez-se necessário inicialmente caracterizar a tradição associativa dos dois municípios.

No que diz respeito ao município de Florianópolis, fatores como o intenso processo de urbanização, os fluxos migratórios, a expansão do turismo, provocaram grandes mudanças nos hábitos de vida da cidade. Neste contexto, Florianópolis se tornou em pouco tempo palco de movimentos sociais, a exemplo dos conflitos de terra,

---

[48] O conceito de capital social de Putnam (1996) é de enorme relevância, na medida em que, refere-se a um tipo de sociabilidade pautado em critérios de confiança e de reciprocidade, desenha um contexto rico e vibrante da vida associativa que, no seu conjunto, forma um quadro de civilidade que é central ou condicionante para a construção de uma institucionalidade política responsável e eficaz no tratamento dos assuntos da coletividade.

de proteção ambiental e de organização de bairros, entre a população local e a população imigrante (estrangeiros x nativos), bem como, foco de pressão junto aos órgãos públicos (FANTIN, 2000).

O estudo de Viana (2003) sobre a atuação das organizações populares no município evidencia que, mesmo antes da década de sessenta, diversos setores da sociedade civil já tinham se organizado em torno de associações, tais como, o movimento estudantil que em 1949 fundou a União Catarinense dos Estudantes e o movimento feminino que em 1950 criou a Associação Catarinense da Mulher. E, mais adiante, na década de sessenta, surgiram também novas organizações sindicais, que lutaram para romper com as marcas assistencialistas dos sindicatos tradicionais e com os vínculos com o Estado (VIANA, 2003:38).

Scherer-Warren (1999), resgatando a memória dos movimentos sociais da cidade, coloca que com a abertura do regime político emergiu em Florianópolis um forte movimento de associações civis, a exemplo da "novembrada" liderada pelo movimento estudantil florianopolitano e, na década de setenta, também surgiram os Conselhos Comunitários, que eram organizações criadas pelo Estado que tinham como objetivo viabilizar as prestações de serviços à população e mediar as relações entre o poder público e as comunidades (SCHERER-WARREN & ROUSSIAUD, 1999).

Entretanto, foi na década de oitenta o período de maior surgimento de diversas formas de organização da sociedade civil em Florianópolis, tais como as associações de bairros, grupos identitários e étnicos, as associações ligadas à saúde e a prevenção de doenças, grupos de mútua-ajuda, associações ambientalistas, entre outras. Segundo Lüchmann (1991), essas organizações buscavam romper com os vínculos com o Estado e com os órgãos de controle que faziam parte dos Conselhos Comunitários.

Levando em conta essa trajetória de formação do associativismo civil em Florianópolis, não se pode deixar de mencionar o importante papel da Igreja Católica através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e das Pastorais Sociais que proporcionaram tanto espaço físico para as articulações e encontros das associações, quanto respaldo institucional para as lutas e reivindicações (CECCA, 1997). Assim como, o papel dos partidos políticos, a exemplo do Partido dos Trabalhadores (PT) que apoiava e integrava as associações da sociedade civil, pertencentes aos setores denominados de "periferia" e do Partido da Frente Liberal (PFL), que integrava às entidades dependentes do governo do Estado via Conselhos Comunitários, os chamados "conservadores" (LÜCHMANN, 1991).

Portanto, os diferentes setores que influenciaram o surgimento do associativismo civil de Florianópolis fizeram com que uma de suas características marcantes seja o fato dele ser formado por uma pluralidade de atores sociais que participam de associações de moradores, conselhos comunitários, partidos políticos, líderes de comunidades, das pastorais da Igreja Católica. Também se percebe que existe em Florianópolis um grande número de organizações que visam ampliar a participação da sociedade civil nos espaços públicos, na busca de legitimação de novos direitos e na luta pela garantia dos direitos já adquiridos. Estas associações possuem um novo perfil nas suas atuações e são consideradas como pertencentes aos "novos movimentos sociais" ou "novo associativismo civil"49 (SCHERER-WARREN & ROUSSIAUD, 1999). Além disso, os dados da pesquisa realizada por Viana (2003) revelam que o associativismo civil em Florianópolis, em sua maioria, utiliza-se de maneira mais recorrente da formação de parcerias e redes50 para articular seus objetivos e interesses.

---

[49] Sobre o conceito o conceito de novo associativismo civil ver: Scherer-Warren, 1997 e Avritzer, 1997.

[50] De acordo com Melucci (1999 apud VIANA, 2003), as redes vem emergindo entre os movimentos sociais com o objetivo de atender seus problemas específicos, bem como, constituir um circuito de

Um estudo importante sobre as organizações civis de Florianópolis foi elaborado por Scherer-Warren (1997) junto ao Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS). Este trabalho evidenciou que existem três eixos principais que definem os objetivos do associativismo civil local nos dias de hoje, quais sejam: o das carências, o da participação política e o da ética e valores. Contudo, Viana (2003) apontou outros objetivos que entraram também em pauta na vida associativa local, a exemplo das questões socioambientais.

Foi a partir da década de oitenta que algumas lideranças populares mais ligadas à União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), passaram a incorporar a problemática ambiental em seus discursos, tendo como marco de referência a atuação do Movimento Ecológico Livre (MEL), grupo formado predominantemente por jovens universitários, intelectuais e técnicos das administrações públicas (CECCA, 1997:181).

Levando em conta o histórico do associativismo em Florianópolis e os dados coletados na pesquisa, verificou-se que na experiência de construção da Agenda 21 Local do município de Florianópolis houve uma pluralidade de atores sociais e um volume associativo denso neste espaço público, envolvendo como vimos anteriormente, diversas associações e organizações sociais capacitadas em processos participativos para a discussão sobre o planejamento da cidade. De acordo com um entrevistado:

> O debate público foi ampliado pela participação das comunidades locais nos seminários realizados nos diversos bairros da cidade e também na Assembléia. Todos nós estávamos desarmados e abertos para o diálogo, com certeza foi um espaço democrático. Mesmo as organizações que deixaram o fórum concordam com isso. A queixa deste grupo foi que o fórum continha muitos integrantes ligados ao poder público. É claro que isto não significa que o poder público, mais

---

intercâmbios culturais entre os diferentes movimentos. O autor também aponta que elas preservam os espaços de autonomia das associações e dos movimentos perante o sistema político.

> tarde, não tenha desvirtuado o processo em função de interesses escusos... (Entrevista realizada em 2004).

De acordo com os dados contidos nas atas pode-se observar que a participação média do setor governamental em todas as reuniões foi de 22 representantes e na 12ª reunião foi de 36 representantes. Nota-se aí um aumento considerável no número de representantes do governo. Porém, o número de representantes da sociedade civil também aumentou, pois quando a média era de 31 representantes, na 12ª reunião foi de 46 representantes.

Em relação a participação do setor privado pode-se dizer que foi uma participação incipiente, pois foram poucas as representações desta área que participaram do Fórum. Apesar das tensões e conflitos existentes neste espaço público, é importante salientar que a 12ª reunião plenária foi a que teve maior número de participantes, ou seja, 115 participantes. Neste sentido, como destacou um entrevistado, pode-se levantar a hipótese de que o poder público tenha enviado mais representantes para esta reunião com o objetivo de garantir a aprovação do documento final da Agenda 21 Local do município.

De todo modo, percebe-se que o capital social encontrado em torno do processo da Agenda 21 Local de Florianópolis é bastante razoável, tanto pela tradição associativa do município como pelo envolvimento e pela pluralidade de associações civis presentes neste espaço público.

No caso da Lagoa de Ibiraquera, verificou-se que não há a presença de uma infra-estrutura associativa como a existente no município de Florianópolis. Cabe aqui destacar a incipiente produção de conhecimento sobre o associativismo local deste município. Abre-se, dessa maneira, um amplo campo exploratório para futuros trabalhos. Contudo, foi possível levantar alguns dados que apontam que o

associativismo em Imbituba é fortemente marcado por relações de subordinação às forças políticas tradicionais, havendo um predomínio de práticas clientelistas, através dos favorecimentos privados em troca de apoio eleitoral. Desta maneira, as práticas clientelistas se consolidaram nesta localidade como um padrão disseminado e, pouco espaço existe para formas mais autônomas de organização e ação de coletiva dos atores sociais.

Neste sentido, Freitas (2003) destaca que além da ausência de uma cultura política de corte participativo - ou seja, de um sistema político do município dotado de uma concepção consistente de cidadania plena – existem outros aspectos da ausência de tradição associativa local, que podem estar vinculados a falta de articulação com centros geradores de tecnologias alternativas e a história de marginalização sócio-econômica e cultural do pescador artesanal, geralmente controlada pela elite local, que não representa os interesses desses, dificultando ainda mais sua organização em cooperativas que possam contribuir para sua autonomia.

No município de Imbituba são poucos os espaços de participação institucional, sendo que aqueles que funcionam têm somente algumas reuniões esporádicas, onde o presidente na maioria das vezes é um funcionário da prefeitura ou filho de um conhecido político da cidade. Existem vinte Conselhos promulgados, dos quais nem mesmo a metade funciona regularmente e alguns não tiveram sequer seus membros empossados, como é o caso do Conselho de Meio Ambiente (GOULART, 2005:48).

Além disso, no município de Imbituba, a exemplo de outros municípios brasileiros, é prática usual que o poder público assuma a iniciativa na elaboração e consecução de projetos, desencorajando ao máximo as iniciativas de participação popular.

Neste município, a atuação dos Conselhos Municipais, que ao invés de funcionarem como espaços de atuação e fiscalização da sociedade civil, através do compartilhamento de funções com a prefeitura, têm funcionado como "tentáculos" do Estado, que tendem a manipular esses conselhos como estratégia de legitimação de suas próprias ações.

Neste cenário, o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera teve como perspectiva reunir as lideranças e representantes das associações comunitárias locais, reforçando a participação das comunidades na elaboração de políticas públicas. Representou, portanto, uma estratégia alternativa de revitalização da vida associativa em um espaço público participativo, potencializando o debate em torno da melhoria das condições de vida na Lagoa de Ibiraquera.

Além disso, o processo de construção de um espaço público participativo entre as principais representações locais constituiu, do ponto de vista da história local do município, uma grande inovação. O que se pode constatar é que a constituição e o funcionamento do Fórum, em um primeiro momento, revelaram a capacidade de mobilização e de resposta das lideranças à convocação de um programa até bem pouco tempo atrás desconhecido, ou seja, a Agenda 21 Local.

Cabe ainda evidenciar que apesar do posicionamento negativo do poder público municipal em relação ao Fórum, isto não significa que não tenha havido avanços por parte da sociedade civil neste processo. A participação neste espaço público parece indicar que os atores sociais podem estar desenvolvendo capital social, ou seja, produzindo conhecimento partilhado e político, gerando a construção de redes e novas possibilidades para criação de uma cultura associativa, como já dito, ausente até então.

Verificou-se que a implantação de um espaço público de debate induziu ao diálogo os representantes formais das oito comunidades, isto é, entre as associações de

moradores e as lideranças vinculadas às organizações sociais no entorno da Lagoa de Ibiraquera, como é demonstrado no depoimento de um dos participantes:

> Muitas vezes, os projetos de governo são contrários aos projetos da comunidade, mesmo levando-se em conta as discussões já realizadas. Aqui o poder público acha que a população não deve opinar e não tem conhecimento para opinar determinadas coisas, mas a sabedoria popular deve ser ouvida e deve ser levada em conta. No Brasil, nós temos grandes projetos onde foi gasto muito dinheiro e não serviu para nada, porque não discutiram com a população. Nós questionamos, porque nós é que convivemos com esses problemas. Mas isso não é uma regra geral, porque aqui nós já estamos no caminho, este é o papel do Fórum, se vamos comparar com algum tempo atrás, nós evoluímos muito, as nossas comunidades através do Fórum estão se organizando e também procurando resolver alguns problemas mais urgentes aqui na Ibiraquera (Entrevista realizada em 2004).

Verifica-se que a experiência do Fórum da Agenda 21 Local de Ibiraquera não pretende e nem seria capaz de eliminar os conflitos que caracterizam a área atualmente, mas tem evoluído no sentido da organização das comunidades, que estavam desarticuladas e começaram a sentir a necessidade de mobilizar-se para a apresentação de suas demandas, iniciando uma movimentação em direção à ampliação do capital social. Neste sentido, o depoimento a seguir revela que:

> Eu vejo o Fórum como uma das possibilidades para a busca de soluções para os nossos problemas, assim como a APA e todos em conjunto vão fazer com que a gente tenha mais força, é isso o que eu vejo, fortalecimento. Não vejo como uma questão de solucionar todos os problemas, não vejo isso, até porque são idéias querendo que outras idéias venham para contribuir para a organização da nossa comunidade. É uma das possibilidades de se fazer alguma coisa e o Fórum é respeitado hoje, já temos visibilidade (Entrevista realizada em 2004).

Observou-se também que existe um grau de homogeneidade e coesão social presente no Fórum, diferentemente do caso de Florianópolis. Este fato, parece demonstrar que não necessariamente contribui para a tolerância e uma melhor compreensão de outros e da diferença. A fala de um entrevistado integrante do Fórum merece atenção especial, visto que representa tal posição:

> É de fundamental importância que os trabalhos do Fórum sejam conduzidos por membros nativos da comunidade para que a atuação de pessoas consideradas não nativas não comprometam a legitimidade dessa instituição (Entrevista realizada em 2004).

Destaca-se também que a facilidade de consenso para estabelecer as prioridades dentro do Fórum é algo freqüente, justamente pelo fato deste espaço público ser composto basicamente por representantes da sociedade civil que compartilham os mesmos interesses, visões de mundo e demandas socioambientais. Dessa maneira, não existem conflitos internos no Fórum, isto decorre em alguma medida devido a não presença de outros segmentos (poder público/empresários) neste espaço, o que revela a não existência da pluralidade, elemento esse importantíssimo para a constituição de espaços públicos democráticos. Em consonância com o que se tem exposto aqui, Telles (1994) alerta que a cultura política depende da "constituição de espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaço nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam" (TELLES, 1994:92).

O depoimento de um entrevistado procura explicar um dos motivos da pouca participação da população no Fórum e que nos ajudam a entender a complexidade dessa questão:

> O poder de decisão ainda está centrado no poder político. Isto prejudica a participação das pessoas no Fórum, as pessoas não entendem muito bem isto. Eu acho que a questão da participação é um nó do Fórum. É um desafio que a gente não conseguiu ainda resolver. E, a questão da participação é um aprendizado que a gente sabe que vai levar um tempo ainda (Entrevista realizada em 2004).

Este depoimento indica que os espaços públicos democráticos que ampliam a participação política não estão imunes, a despeito da intencionalidade dos atores sociais envolvidos, à incorporação de aspectos das relações assimétrico-clientelistas.

Em síntese, percebe-se que a experiência do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, ao contrário da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, contou com pouca infra-estrutura associativa, e é neste sentido que o Fórum trabalha, ou seja, na participação e organização da população local. No entanto, embora se perceba uma mudança favorável demonstrada por fragmentos de empoderamento dos cidadãos nesta localidade, não parece que tal iniciativa tenha a capacidade de proporcionar em curto prazo, um impacto democratizante na cultura política local.

Por fim, destaca-se a variável conflitos de interesses partindo da premissa que é no espaço público que se dá o confronto de opiniões, de modo que isso leva a atingir os espaços de tomada de decisão no âmbito do sistema político.

Nesse sentido, a ênfase recai na análise de dois tipos de conflitos que se apresentaram nestes espaços públicos e que estão relacionados em primeiro lugar com a grande complexidade que permeia as questões socioambientais e em segundo lugar com a partilha de poder por parte do Estado. Estes elementos evidenciam as difíceis relações entre Estado e sociedade civil.

Verificou-se que no processo de construção da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis os conflitos estiveram relacionados com a participação social e com a

partilha de poder por parte do poder público no que diz respeito ao debate sobre o planejamento urbano da cidade. Em seu histórico, pode-se perceber que tal experiência ocorreu inicialmente com uma intensa mobilização da sociedade civil, porém com as divergências surgidas no decorrer do processo houve uma gradativa desmobilização. Este fato revelou uma disputa de poder no interior do Fórum e um clima de desconfiança, gerando dificuldades concretas para a cooperação e a ação coletiva fundamentais para o diálogo da sociedade civil com o poder público. Faz-se importante frisar que não foi a participação que diminui e sim a mobilização, ou talvez, a capacidade de deliberação.

O fato do poder público em Florianópolis enxergar a comunidade apenas como uma fonte de informação revela os termos e os limites em reconhecer o público como sua própria essência, ou seja, uma deficiência em executar sua proposta de trabalho, na qual suas ações teriam como fio condutor a democratização através de uma não hierarquização das relações. Notou-se, porém, que no desenrolar das relações entre os participantes, essa proposta ficou marginal criando uma situação onde os processos decisórios no setor público com participação e princípios democráticos sustentável ficaram apenas no discurso.

Além disso, com base nos dados coletados, pode-se identificar que existiram outras situações de conflitos que envolveram esta experiência. Uma delas foi na ocasião do lançamento da versão preliminar da Agenda 21 Local, que ocasionou diversas discussões com as mais variadas opiniões. Havia aqueles que criticavam a metodologia, outros o conteúdo, e havia ainda aqueles que elogiavam o documento como sendo algo inédito no município. Foi nesta ocasião que diversas entidades participantes do processo solicitaram a retirada de seus nomes do documento, pois não estavam de acordo com os caminhos que levaram a sua construção. Observa-se que mesmo com uma tradição

associativa mais densa que em Imbituba, a participação democrática ainda engatinha, pois as possibilidades de explicitação e tratamento público dos conflitos e divergências são colocados em xeque no momento em que esses grupos se auto-excluem por não terem suas idéias contempladas. Num processo democrático, espera-se que os grupos se organizem em termos de negociação, de argumentação e principalmente de participação. Entretanto, as diferenças de perspectiva e de interesses presentes nestes espaços públicos podem alcançar graus de conflituosidade e de antagonismo que podem impedir o diálogo e a cooperação. Por outro lado, a busca de legitimação pública das reivindicações e o posicionamento de retirada destes atores sociais permitiu um processo de visibilidade pública dos conflitos existentes neste espaço público.

Sobre os interesses, faz-se importante aludir a não discussão no âmbito do Fórum dos Planos Diretor do Campeche e do Santinho antes de que esses fossem enviados à Câmara de Vereadores e bem como a forma que foi elaborado o documento final da Agenda 21 Local. Estes fatores também geraram conflito no processo participativo da Agenda 21 Local.

Na tentativa de explicar melhor a questão da partilha de poder nesses processos participativos, recorre-se a Dagnino (2002) que afirma que os conflitos se manifestam por um lado, com o executivo e a resistência no compartilhamento de seu poder perante as decisões de políticas públicas, e de outro, com a sociedade civil querendo participar dessas decisões e efetivar o controle sobre elas. A autora, em sua análise sobre a partilha do poder, coloca que mesmo quando este existe "tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para as decisões sobre políticas públicas mais amplas, que possam ter impacto significativo para a sociedade como um todo" (DAGNINO, 2002:283). O que destaca uma necessidade de pensar o próprio poder público como uma instituição democrática ou representativa.

Por outro lado, Dagnino (2002) contribui para essa discussão na medida em que analisa o caráter propriamente público das políticas públicas, e reconhecendo que o conflito é inseparável estruturalmente a esse processo, como a própria democracia, e que "os espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil não apenas são inerentemente marcados pelo conflito, como representam um avanço democrático na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente" (DAGNINO, 2002:300).

Com relação ao Fórum da Agenda 21 da Lagoa de Ibiraquera, os problemas se localizaram, sobremaneira, nos conflitos socioambientais[51], intensificados pela omissão do poder público em relação a estas questões (tanto no nível municipal como estadual e federal, a exemplo da FATMA e o IBAMA). Neste espaço público, as divergências estão relacionadas com o processo de degradação ambiental e apropriação privada dos recursos naturais no entorno da lagoa, provocados tanto pelos interesses empresariais quanto imobiliários e certamente pela omissão do poder público.

Neste contexto, existe uma postura dos empresários da área de turismo da região que visam exclusivamente seus interesses próprios, nos quais as metas de médio e longo prazo são desprezadas em função de uma rentabilidade imediatista dos investimentos sobre os interesses coletivos das comunidades locais. Portanto, no caso dos empresários locais, prevalece a lógica do mercado, que a propósito coopta também os pequenos investidores, inclusive os próprios pescadores.

Na Lagoa de Ibiraquera, os conflitos de interesses também dizem respeito a marginalização sócio-econômica do pescador artesanal que tem sido submetido a toda

[51] Neste sentido, é importante esclarecer que o termo conflito socioambiental designa um tipo específico de conflito social que exprime a presença de relações de antagonismo e tensões entre grupos com percepções e interesses diferenciados e envolvidos em sistemas de gestão de recursos naturais. Para maiores informações ver, Fabiano, 2004.

sorte de interesses, seja pelas formas de manejo da pesca, dos conflitos entre pescadores e turistas, rederos e tarraferos e entre os pescadores locais e os pescadores de fora.

E, além da questão da insuficiente fiscalização dada pelo IBAMA e pela Polícia Ambiental, um outro problema dos pescadores nesta localidade se refere a abertura da barra no período correto. Este é um ponto de difícil resolução, posto que há interesses divergentes entre os turistas, empresários e os pescadores artesanais sobre o momento da abertura. De acordo com as entrevistas realizadas, os turistas e as pessoas que possuem casas próximas das margens da lagoa querem que a barra fique aberta por mais tempo e que a lagoa não fique muito cheia, pois como o nível de água subterrânea é baixo, as fossas sépticas transbordam quando a lagoa está muito cheia. Por outro lado, os pescadores querem que a barra seja aberta no período em que as larvas de camarão e de peixes entram na lagoa, porém, atualmente o turismo tem maior peso nas decisões de abertura da barra.

Calderoni (2004) afirma que os poucos estudos realizados no Brasil sobre a consciência política em situação de conflitos de conteúdo socioambiental e as relações entre ambientalistas e comunidades, indicam a tendência das comunidades a não compartilharem dos valores ambientalistas e que quando as comunidades tomam posições que convergem com a preservação ambiental geralmente o fazem por defesa própria e não devido a valores universalistas. Ainda de acordo com o autor, a consciência política de conteúdo ambiental das comunidades brasileiras tende a ser utilitarista ou tende a ser mínima, abundando casos de apatia diante da degradação ambiental.

De maneira geral e com base nos dados coletados, verificou-se que nenhuma das duas prefeituras deu prioridade para as questões socioambientais de seu município e

demonstraram uma grande resistência na partilha do poder, evidenciando as difíceis relações entre Estado e sociedade civil e suas culturas políticas.

No caso da Agenda 21 Local de Florianópolis, onde foram discutidas não só as questões ambientais, mas tudo ao que diz respeito ao município, o poder público mostrou dificuldades em partilhar o poder, porém, neste caso esta obstrução foi velada. Já, no caso da Lagoa de Ibiraquera, onde os debates se dão em torno dos conflitos socioambientais da Lagoa de Ibiraquera, o poder público negou seu apoio a esta iniciativa participativa como também fez questão, de maneira explicita, de criar obstáculos em algumas iniciativas do Fórum.

Sendo assim, a consideração destes elementos neste estudo, mesmo sem esgotar o conjunto de variáveis explicativas para o maior ou menor sucesso de experiências de Agenda 21 Local, podem ser definidos como possuindo um significativo poder de explicação destes processos participativos.

Considerações Finais

As experiências participativas, de modo geral e a Agenda 21 Local, em particular, têm sido consideradas como significativa contribuição na construção de espaços públicos democráticos e na construção de novas relações entre Estado, sociedade civil e setor econômico, voltadas para o debate e encaminhamento das demandas socioambientais.

Evidenciou-se ao longo deste estudo que foi a partir da realização da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) em 1992 que a Agenda 21 passou a adquirir relevância no espaço público brasileiro. Neste encontro, mais de 170 países assinaram um acordo para propagar e implantar um plano, em âmbito global, para a promoção de um estilo alternativo de desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável capaz de conciliar a conservação dos recursos naturais, a eqüidade social e a eficiência econômica.

Este documento destaca, dentre as diversas diretrizes, a importância das ações desenvolvidas no nível local, considerando que as mesmas podem produzir efeitos que acabam repercutindo no nível global. Diante disso, esta carta de intenções recomenda que cada município construa sua Agenda 21 Local, criando condições para uma gestão ambiental participativa e democrática. A Agenda 21 Local pode ser definida como um processo de planejamento participativo que envolve uma pluralidade de atores sociais que compõem os diferentes campos da vida social (Estado, sociedade civil e setor econômico) no debate e na elaboração de planos de ação dirigidos à construção da sustentabilidade. Entretanto, observa-se que as experiências de Agenda 21 Local que vêm se desenvolvendo no Brasil tem apresentado tensões e ambigüidades dificultando, desta maneira, a construção desses processos participativos.

Em vista disso, este estudo buscou analisar de forma comparativa duas experiências participativas desenvolvidas no Estado de Santa Catarina, na ótica da construção de um espaço público de debate e elaboração de políticas públicas, tendo como objeto de estudo a Agenda 21 Local do Município de Florianópolis e o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera. Verificou-se que as variáveis escolhidas na análise dessas experiências, quais sejam: as questões de escala, o processo de origem, a vontade e o comprometimento do poder público, o envolvimento dos atores da sociedade civil e os conflitos de interesses apresentaram configurações bastante diversificadas na construção das duas Agendas.

Os avanços e retrocessos que envolvem estas iniciativas de construção da Agenda 21 Local se mostraram explícitos e visíveis pelo fato de serem processos permeados por debates e ações em um contexto de conflitos e de interesses diversos que se articulam nesse espaço público. Pode-se verificar, por outro lado, que esses processos esbarram em questões complexas que se referem aos problemas socioambientais e a sustentabilidade, que merecem ser considerados.

No que diz respeito a sustentabilidade, cabe evidenciar a complexidade desta questão, principalmente em se tratando de uma sociedade altamente desigual como a brasileira, pois de acordo com a literatura existente, a sustentabilidade abarca um projeto proposto a partir de critérios de justiça social. Além disso, um outro aspecto a ser levado em conta é que a sustentabilidade é um conceito normativo que tem uma orientação muito limitada quanto a sua operacionalização, pois exige novos formatos de participação, o envolvimento efetivo tanto da sociedade civil como do poder público, a possibilidade efetiva de deliberação e a ocasião para formação de parcerias para assegurar a sua implementação.

Outro fator que é importante ressaltar e que se mostra evidente nos processos de construção da Agenda 21 Local é a inexistência de uma abordagem sistêmica dos problemas socioambientais e isto se coloca como um elemento limitante nestes espaços públicos. Nestes casos, deve-se levar em conta que o caráter destas políticas públicas ainda reflete em muito uma preocupação setorial e preservacionista e, portanto, não possuem uma força maior para interferir em decisões mais abrangentes. Isto não quer dizer que as políticas ou medidas setoriais não podem também fazer parte de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, porém parte-se do pressuposto de que são – ou devem ser – subordinadas ou pelo menos bem sintonizadas com as metas, diretrizes, concepções, planos, procedimentos e instituições que supostamente norteiam o desenvolvimento sustentável do município.

Ressalta-se também que um dos limites encontrados nestes espaços públicos situa-se no campo da cultura política, no qual o poder público (mesmo quando mostra vontade e comprometimento para com o processo participativo, como no caso de Florianópolis ou mesmo quando nega apoio à iniciativa, como no caso do Fórum da Agenda 21 da Lagoa de Ibiraquera) tende a se orientar por práticas políticas tradicionais.

As diferentes configurações do associativismo civil e as diferentes orientações político-governamentais atestam, em nossas experiências, as dificuldades de estabelecimento de espaços de diálogo e negociação. Ao contrário, percebe-se uma íntima relação entre conflitos e exclusão. No caso de Florianópolis, os setores mais participativos da sociedade civil se retiraram do processo de construção da Agenda 21 Local, que acaba hegemonizado pelo poder público municipal. No caso de Ibiraquera, a ausência do governo e de setores empresariais (desde o início do processo) é fator extremamente empobrecedor do espaço público, na medida em que exclui (ou desloca)

os conflitos potencializadores da sustentabilidade. Nesta perspectiva, a explicitação dos conflitos parece ser a chave da noção de espaço público e, ao mesmo tempo, o seu maior desafio.

Nos casos analisados, os conflitos foram gerados em decorrência dos problemas socioambientais enfrentados possuírem múltiplas facetas, pois além da multiplicidade de soluções que podem ser empreendidas, há também uma diversidade de interesses envolvidos entre os participantes destes processos, assim como pela grande dificuldade do Estado na partilha do poder. Em outras palavras, se por um lado eles estão relacionados com a diversidade de causas que o provocam e sustentam, por outro, também dizem respeito aos diferentes interesses dos atores sociais presentes (ou ausentes) nestes espaços públicos. Portanto, expressam tanto um fator limitante quanto positivo do conflito, já que não só são produzidas confrontações entre os participantes, mas também são fomentados consensos na tomada de decisão.

Reforçando esta questão Dagnino argumenta que o reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática, em geral, mas especialmente dos espaços públicos, enquanto espaços de conflito que têm a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais (DAGNINO, 2002: 284).

Neste sentido, observa-se que o reconhecimento dos diferentes interesses envolvidos nos processos de Agenda 21 Local pode ser considerado como um fator potencializador destes espaços públicos. Por outro lado, pode ser considerado um fator limitante, desde que obstaculizam o debate aberto e democrático entre os participantes, afetando as possibilidades de consensos e a democratização de decisões complexas sobre as demandas socioambientais.

Contudo, além do fato de observar as limitações nestes espaços públicos, há que se reconhecer que estas experiências de Agenda 21 Local, apesar de apresentarem características bastante diferenciadas (respeitando suas especificidades e ambigüidades) constituem-se em importantes mecanismos para o estabelecimento de relações democráticas.

Finalizando, chama atenção a diversidade de fatores que potencializam ou limitam as experiências participativas, diversidade esta que reclama maiores cuidados em quaisquer tentativas de transposição automática de conceitos elaborados alhures. No caso da noção de espaço público habermasiano, há que se levantar as condições sócio-econômicas de nossas realidades, condições estas que, embora estabeleçam limites significativos na construção de experiências participativas, não se constituem como barreiras intransponíveis, como atestam estas e várias outras experiências construídas em solo brasileiro.

Referências Bibliográficas

AGENDA 21 BRASILEIRA. BASES PARA DISCUSSÃO. Washington Novaes (coord.). Brasília MMA/PNUD, 2000.

AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS: Meio Ambiente quem faz é a gente. Florianópolis: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2000.

ARENDT, Hannah. A Condição Humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

ARATO, A. e COHEN, J. Sociedade civil e teoria política. In: AVRITZER, L. (org.) Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVELLAR, M. Ibiraquera: a história de um lugar – um movimento singular e universal. Florianópolis, 1993. Dissertação (Mestrado em História) – Curso de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Santa Catarina.

AVRITZER, Leonardo. Além da dicotomia Estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato. Novos Estudos Cebrap, n. 36, 1993.

AVRITZER, Leonardo. Cultura Política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias de transição para a democracia. In: AVRITZER, L. A Moralidade da Democracia. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. São Paulo: Lua Nova, nº 39, 1997.

AVRITZER, Leonardo; ZANDER, Navarro (orgs.) A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BAQUERO, Marcelo. Formas alternativas de participação política ou naturalização normativa? Cultura política e capital social no Brasil. Trabalho apresentado no Seminário Nacional "Movimentos Sociais, Participação e Democracia". Florianópolis, 26 a 28 de maio de 2004. Universidade Federal de Santa Catarina.

BAVA, Silvio Caccia. Dilemas da Gestão municipal democrática. Instituto Polis, 2000. Disponível em: http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/dilemas.html. Acesso em: 15/04/2004

BRÜSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.) Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma sociedade sustentável. 2ª edição. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

BOEIRA, Sérgio. Agenda 21 Brasil: Negociação e Pesquisa. ECO 21, 2001. Disponível em: http://www.eco21.com.br. Acesso em 12/09/2004.

BORN, Rubens Harry. Caminhos, Descaminhos e Desafios da Agenda 21 Brasileira. Revista Debates Sócio Ambientais: Agenda 21 Desenvolvimento Sustentável, Ano IV,

nº 11, Nov / Fev 1998/1999. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, CEDEC: São Paulo, 1999.

CALDERONI, Eric. A aliança ambientalista, ambientalismos universalistas e ambientalismos particularistas: um ensaio sobre consciência ambiental, ação política e mudança social. Trabalho apresentado no Seminário Nacional "Movimentos Sociais, Participação e Democracia". Florianópolis, 26 a 28 de maio de 2004. Universidade Federal de Santa Catarina.

CECCA. Uma Cidade numa Ilha: Relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina. Centro de Estudos Cultura e Cidadania. Florianópolis: Editora Insular,1997.

CECCA. Qualidade de vida e cidadania – A construção de indicadores sócio-ambientais da qualidade de vida em Florianópolis. Centro de Estudos Cultura e Cidadania, Fundo Nacional do Meio Ambiente. Florianópolis: Cidade Futura, 2001.

CRESPO, S. Desenvolvimento Sustentável: as ONG's devem se engajar na elaboração das Agendas 21 Locais. Revista Proposta nº 77. Desenvolvimento local integrado e sustentável. Junho/Agosto, 1998. Publicação Trimestral da Fase. 1998.

CNUMAD (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento) Agenda 21. Senado Federal; Secretaria de Documentação e Informação: Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília,1996.

COHEN, J. ARATO, A.Civil Society and Political Theory. MIT Press. Cambridge, 1992.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES. Banco de Teses e Dissertações. Disponível em: http://www periódicos.capes.gov.br index.html. Acesso em: 10/03/2004.

COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. Lua Nova. São Paulo: CEDEC, nº 36, 1995.

COSTA, Sérgio. Contextos da Construção do Espaço Público no Brasil. Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, nº.47, 1997.

COSTA, Sérgio. As cores de Ercília: Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

COSTA, Sérgio. Esfera pública e as mediações entre cultura e política no Brasil. Disponível em: http://www.ipv.pt/forumedia/fi_3.htm. Acesso em: 12/03/2004

COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Relatório de Atividades da Comissão de Organização. ATAS. Florianópolis, 1998-2000.

COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORANÓPOLIS. Construindo nossa Agenda 21. Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2000.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. Evelina Dagnino (org.), São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In Dagnino, E. (org.): Anos 90 - Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Disponível em: http://www.democraciaparticipativa.org/Paginas/capacitacao.htm. Acesso em: 13/03/2004.

ENTIDADES. Ofício de várias entidades enviado à Comissão de Organização do Fórum da Agenda 21 Local de Florianópolis. nº 160. 28 de abril de 2000.

FABIANO, Roberto Bruno. Conflitos sócio-ambientais e gestão integrada e sustentável de recursos pesqueiros: estudo de caso sobre a atividade de carcinicultura na área da Lagoa de Ibiraquera, município de Imbituba e Garopaba – SC. Florianópolis, 2004. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina.

FERREIRA, Francisco C. Turismo e Desenvolvimento Urbano: avaliação do impacto socioambiental da atividade turística na Ilha de Santa Catarina. Florianópolis, 1992. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Curso de Pós-Graduação Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina.

FANTIN, Márcia. Cidade Dividida. Florianópolis: Cidade Futura, 2000.

FRANZONI, Tereza Mara. As "perigosas" relações entre movimento popular/comunitário e administração pública municipal na Ilha de Santa Catarina. Florianópolis, 1993. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Curso de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina.

FREITAS, Rodrigo Rodrigues. Projeto de gestão ambiental integrada e participativa de recursos pesqueiros na zona costeira sul de Santa Catarina, Brasil. Artigo apresentado para Universidade para a Cooperação Internacional, 2003, a ser publicado. (*em prep*.).

FREY, Klaus. Desenvolvimento sustentável Local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. Revista de Sociologia e Política, nº 21. Curitiba/nov. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php Acesso em 23/02/2005.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. Revista Ambiente & sociedade, nº 9 Campinas jul./dez. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php Acesso em 23/02/2005.

FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Comissão de Organização: Reuniões Plenárias. Atas. Florianópolis, 1998-2000.

FUKS, Mário. Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e A Emergência do Meio Ambiente Enquanto Problema Social No Rio de Janeiro. Brasília: VIII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia, 1997. Brasília, 1997.

GIDDENS, Anthony. Sociologia. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

GIL, A.C. Como elaborar um projeto de pesquisa. 3º edição. São Paulo: Atlas, 1997.

GOMES, Osmar. Agenda 21 – Entidades questionam critérios do Fórum. Jornal A Notícia. Política. Florianópolis, 12 de agosto de 1999.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Dossiê: Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. Idéias, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, 5(2)/6(1), 2000.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Dossiê: Esfera Pública e Democracia no Brasil. Idéias, IFCH, UNICAMP, 5(2)/6(1), 2000.

GOULART, Giselle Alves. A gestão sócioambiental num contexto de cultura política clientelística. Estudo de caso na área da Lagoa de Ibiraquera, município de Imbituba/SC, no período de 1997 a 2004. Florianópolis, 2005. Trabalho (Conclusão de Curso em Ciências Sociais) - Curso de Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Catarina.

GUIMARÃES, R. P. Brasil Século XXI: os caminhos da sustentabilidade: cinco anos depois da Rio-92. In: Fórum Brasileiro de Ong's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1, 1997, Rio da Janeiro. ANAIS Rio de Janeiro: FASE, 1997.

GUIMARÃES, R. P. Agenda 21 e Desenvolvimento Sustentável. Revista Debates Sócio Ambientais: Agenda 21 e Desenvolvimento Sustentável, Ano IV, nº 11, Nov./Fev. 1998/1999. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC, 1999.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia. Entre facticidade e validade.Vol II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2002. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/cidadessat/default.php. Acesso em 20/02/2005

INTERNATIONAL COUNCIL FOR ENVIRONMENTAL INICIATIVES – ICLEI Local Agenda 21 Iniciative. Disponível em: http//www.iclei.org/iclei/la21. Acesso em: 26/01/2004

KRANZ, Patrícia. Pequeno Guia da Agenda 21 Local. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal do Meio Ambiente. SMA/RJ, 1997.

KOHLER, Maria Cláudia Mibielli. Agenda 21 Local: Desafios da sua implementação. Experiências de São Paulo, Rio de Janeiro, Santos e Florianópolis. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Saúde Ambiental) – Curso de Pós-Graduação em Saúde Ambiental, Universidade de São Paulo.

LAGO, Paulo Fernando. Florianópolis: a polêmica urbana. Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes: Palavra Comunicação, 1996.

LEIS, H. R. Globalização e democracia após a Rio-92: a necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional. In: FERREIRA, L. C.; VIOLA, E. (orgs.) Incertezas da sustentabilidade na globalização. Campinas: Editora UNICAMP, 1996.

LEIS, H. R. Globalização e democracia: necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 28, 1995.

LÜCHMANN, Lígia H. H. Cotidiano e Democracia na Organização da UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias). Florianópolis, 1991. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina.

LÜCHMANN, Lígia H. H. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Campinas, 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

MINAYO, Maria Cecília. O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde. 7ª edição. São Paulo: Hucitec, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL, Brasília, DF, 2000. Agenda 21 Brasileira - bases para discussão. Disponível em: http://www.mma.gov.br Acesso em 12/02/2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. Construindo a Agenda 21 Local. Brasília: MMA, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL, Brasília, DF. Desenvolvimento Sustentável: 100 experiências brasileiras. Consulta Nacional -Agenda 21. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port Acesso em: 12/02/2004

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. A Caminho da Agenda 21 Brasileira - princípios e ações 1992/1997. Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Brasília, 1997.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. Estratégias de Elaboração e Implementação da Agenda 21 Brasileira. Projeto 1-BRA/94/016. Departamento de Articulação Institucional e Agenda 21: Esplanada dos Ministérios, Brasília, 1994.

MOURA, Reidy Rolim. Compromisso Governamental, Desenho Institucional e Tradição Associativa: O Orçamento Participativo em Blumenau e Chapecó. Florianópolis, 2004. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina.

NASCIMENTO, Daniel Trento do. Agenda 21 – Análise do processo de implementação da Agenda 21 Local no Município de Florianópolis. Florianópolis, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina.

NOVAES, R. C. Desenvolvimento sustentável na escala local: a Agenda 21 Local como estratégia para a construção da sustentabilidade. Campinas, 2001. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Curso do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PERISSINOTO, Renato M. Recursos e influência política em instituições participativas: o caso dos conselhos gestores de Curitiba. Artigo apresentado no Seminário Nacional "Movimentos Sociais, participação e democracia" Florianópolis, 26 a 28 de maio de 2004. Universidade Federal de Santa Catarina.

PHILIPPI JR. Arlindo et. al. (editores) Municípios e Meio Ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999.

PHILIPPI JR. Arlindo et. al. Agenda 21 Local como instrumento de gestão, educação e participação popular. In: 26º Congresso Latino Americano de Engenharia Sanitária e Ambiental, 1998, nov 1-5, Lima, Peru. Rio de Janeiro: ABES, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – PMF. Informações Sócio-econômicas de Florianópolis, 2001. Disponível em: http//:www.pmf.sc.gov.br. Acesso em: 17/08/2004.

POLÍTICA HABITACIONAL URBANA DE FLORIANÓPOLIS - Versão Preliminar. Florianópolis: fevereiro, 2000.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Ed da FGT, 1996.

QUIVY, R. & CAMPENHOUDT,L. Manual de investigação em ciências sociais. Lisboa: Gradiva, 1992.

RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. Tradução de M. Lopes. São Paulo: Estúdio Nobel, 1993.

SANTOS, B. S. (org.) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. Comparacion y método comparado. In: Sartori, G. y Morlino, L. (orgs.): La comparación en ciencias sociales. Madrid: Alianza, 1994.

SCHERER- WARREN, Ilse & NPMS. Organizações Voluntárias de Florianópolis. Florianópolis: Insular, 1997.

SCHERER-WARREN, Ilse. Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHERER-WARREN, Ilse; ROUSSIAUD, Jean. Democratização em Florianópolis: resgatando a memória dos movimentos sociais. Editora da Univali, Itajaí, 1999.

SEIBEL, Erni J. e FREY, Klaus. Fatos sociais e visibilidade pública em Santa Catarina. Um estudo hemerográfico sobre a década de noventa. Relatório de Pesquisa. Florianópolis. UFSC/ Funpesquisa, março de 2000.

SEIXAS, Cristiana. Social-Ecological Dynamics in Management Systems: investigating a coastal lagoon fishery in Southern Brazil. Ph.D. In Natural Resourcers and Environmental Management. University of Manitoba. Canada, 2000.

SILVA, Marcelo K. Construção da "participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS. Porto Alegre, 2001. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TELLES, Vera. Espaço Público e Espaço Privado na Constituição do Social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Tempo Social, 1996.

TELLES, Vera. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.) Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

THIOLLENT, Michel. Pesquisa-ação nas organizações. São Paulo: Atlas, 1992.

TRIVINÕS, A. S. N. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1995.

VIANA, Thereza C. Bertazzo Silveira. Perfil analítico das organizações e das lideranças do associativismo civil em Florianópolis (SC). Florianópolis, 2003. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e Globalização. Editora Record. Rio de Janeiro, 1997.

VIEIRA, Liszt & BREDARIOL, Celso. Cidadania e política ambiental. Rio de Janeiro: Record, 1998.

VIOLA, E., LEIS H. R. A Agenda 21 diante dos desafios da governabilidade das políticas públicas e organizações não-governamentais. In: CORDANI, MARCOVITH e SALATI (orgs.) Rio 92 cinco anos depois. São Paulo: Alphagrafhics, 1997.
Anexos

Anexos

Apontamentos para realização das entrevistas

Data da entrevista:

Nome do entrevistado:

Idade:

Escolaridade:

Profissão:

Estado civil:

Instituição na qual participa:

Município:

Prefeito:

Partido:

1 - Você pode descrever como se originou o processo de construção da Agenda 21 Local? De quem partiu a iniciativa?

2 - Quais foram os fatores que levaram o seu município a se envolver com a construção da Agenda 21 Local? (qual é o perfil das demandas)

3 - De quem é a responsabilidade pela coordenação do processo?

4 - Quais foram os procedimentos utilizados para envolver a sociedade para participar na construção da Agenda 21 Local? (seminários, grupos de trabalho)

5 - Há na atual gestão municipal uma história de participação? Na sua opinião, a Agenda 21 é prioridade no atual governo?

6 - Quem participa das reuniões? (perfil dos participantes)

7 - De que forma se dá esta participação?

8 - Quais foram ou são os conflitos que se apresentaram/ apresentam nesse processo participativo?

9 - Na sua opinião, como a comunidade percebe as questões ambientais no seu município?

10 - Você vê a participação da população nesse processo de construção da Agenda 21 Local como uma estratégia adequada para a solução de seus problemas?

11 - Você gostaria de complementar esta entrevista com outras informações?

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo