

**AGENDA 21: A GOVERNAMENTALIDADE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.**

**TALITA RAVAGNÃ PIGA**

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE (MACKENZIE)

talita.rpiga@gmail.com

**NICOLE CERCI MOSTAGI**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA (UEL)

nicole\_cerci@hotmail.com

## **AGENDA 21: A GOVERNAMENTALIDADE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.**

### **Introdução**

O surgimento e propagação dos discursos pró-sustentabilidade é uma realidade presente há muitos anos em diversas sociedades, principalmente nas capitalistas, cujos efeitos da acumulação do capital nas mãos de algumas elites e as externalidades negativas proveniente da industrialização são percebidos de forma mais intensa. Em decorrência do grande apelo em prol de uma sustentabilidade capaz de amenizar ou contornar tais efeitos, a necessidade de um desenvolvimento sustentável tem sido objeto de vários estudos. Assim, questões principalmente ligadas ao meio ambiente tornam-se uma temática extremamente popularizada tanto no meio acadêmico, quanto nas esferas empresarial e governamental. A ideia de que o desenvolvimento econômico deve ser pautado em medidas que se sustentem para que não haja prejuízo para as gerações futuras tem sido a grande mola propulsora para se pensar os rumos do planeta. Nesta empreitada, diferentes abordagens e perspectivas são convocadas para se debater o assunto, e diversas organizações são acionadas a posicionar-se e apontar caminhos. Nesse sentido, concebemos a Agenda 21, principal objeto de discussão deste trabalho, como importante conjunto de diretrizes que discute os rumos do planeta a partir do debate político em torno de várias organizações que disputam seus interesses.

Por entendermos que, embora muito se fale do tripé da sustentabilidade (econômico, social e ambiental), as discussões acerca da sustentabilidade são em última instância um exercício político, procuramos aproximar tal temática (sustentabilidade e Agenda 21) à perspectiva filosófica do pensador francês Michel Foucault. A perspectiva teórico-conceitual adotada neste estudo tem na concepção de “diagnosticar o presente” (2014, p. 49) de Foucault sua principal referência. Para o filósofo, cabe ao estudioso dedicado ao estudo do social estar atento às forças que emergem em seu tempo histórico para extrair delas alguma compreensão sobre o modo de vida que estamos ajudando a construir para nós mesmos e para a coletividade. A dimensão política presente nessa elaboração diagnóstica é clara em Foucault quando ele assinala: “toda forma de ação política não pode senão articular-se da maneira mais restrita com uma reflexão teórica rigorosa” (2011, p. 174).

Foucault traz em suas análises que o discurso se materializa em textos que circulam e moldam uma sociedade. As lutas por meio do discurso para o estabelecimento de verdades são relativas, instáveis e estão sempre em reconfiguração dependendo do momento histórico pelo qual uma sociedade se encontra (GREGOLIN, 2007).

Podemos afirmar, portanto, que a Agenda 21 é a materialização do próprio discurso da sustentabilidade de um certo tempo histórico ratificado por vários países com o objetivo de lidar com os problemas ambientais das sociedades capitalistas, ao passo em que ela é considerada um documento referência voltado para a orientação dos governos nacionais e locais que buscam promover um olhar para a sustentabilidade (AGENDA 21 GLOBAL, 1992).

Com relação à metodologia, este trabalho pode ser caracterizado como um ensaio teórico exploratório, com suporte em levantamento bibliográfico dos temas pertinentes e a coleta e análise de dados são calcadas no uso de documentos de domínio público sobre a Agenda 21. Inicialmente foi realizado o levantamento e leitura de trechos do documento oficial da Agenda 21 para compreensão de sua estruturação e temas contemplados. Posteriormente foi realizada uma explanação histórica acerca da elaboração e implementação da Agenda 21, relatando seus principais pressupostos, características e organização geral com base em livros, artigos científicos e documentos de domínio público, como jornais e revistas, que relataram os movimentos de ascensão e declínio desse documento pelo período de vinte anos após sua elaboração. Tal período foi delimitado tendo como base a incidência do tema na mídia. Em seguida, empreendemos uma análise crítica dos desafios políticos da elaboração e

implementação da Agenda 21 nos seus vários níveis (global, nacional, regional e local), assim como a governamentalidade das ações e dos discursos.

Partido da perspectiva de que a Agenda 21 consolidou-se como um documento que serviu como referência para governos, ONGs e movimentos sociais, ao menos na época de sua elaboração, o presente estudo justifica-se por buscar compreender como se delineou seu enfraquecimento. Buscando elaborar um traçado diagnóstico sobre esse documento e sobre seus efeitos sociais, questionam-se quais forças (Foucault, 1996; 2011) facilitaram e quais impediram a consolidação de práticas ecológicas nele anunciadas.

### **Ascensão e declínio: uma breve contextualização histórica da agenda 21**

A Agenda 21 pode ser considerada um documento de amplitude global, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Rio-92, que foi sediada na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, entre os dias 3 e 14 de junho de 1992. Participaram do evento 178 países, movimentos ambientais militantes, líderes religiosos, artistas de diversas modalidades, intelectuais e jornalistas, tendo sido organizado por ONGs (Organizações Não-Governamentais) e movimentos populares (OLIVEIRA, 2011). Durante sua realização, foi elaborada uma série de declarações, dentre as quais se destacam a convenção sobre mudança climática e uma recomendação para que se estabilizassem as emissões de dióxido de carbono. Tais preocupações foram propulsoras para a aprovação da Agenda 21 enquanto um plano de ação composto de 2.500 recomendações divididas em 4 seções e 40 capítulos. Nela, é notável o investimento de parte das instituições públicas e da sociedade em busca da preservação do meio ambiente (PIGA; MANSANO; MOSTAGI, 2016).

Existem quatro grandes seções na Agenda 21. Na Seção I, o documento trata especificamente das dimensões social e econômica do desenvolvimento sustentável, incluindo os efeitos dos padrões de consumo nos países industrializados. A Seção II é dedicada à gestão e à conservação dos recursos naturais, incluindo o planejamento e a gestão integrada do solo, a proteção dos ecossistemas e o desenvolvimento rural. Na Seção III, ocorrem discussões pertinentes ao fortalecimento do papel dos grupos sociais, abrangendo os temas relativos a gênero, juventude, crianças, indígenas, organizações não governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, empresas, comunidade científico-tecnológica e agricultores. E, por último, a Seção IV trata mais especificamente do aparato burocrático dos meios de implementação da Agenda 21, que inclui recursos e mecanismos financeiros, transferência, cooperação e capacitação tecnológica, arranjos institucionais e instrumentos e mecanismos jurídicos internacionais (PIGA, 2014).

A importância que tal documento alcançou evidencia-se pela repercussão midiática que a Rio-92 teve na época de sua realização. A imprensa global contou com mais de 10.000 jornalistas. As grandes emissoras de televisão do mundo, “como a americana CNN, a alemã ZDF, a japonesa NKD e a brasileira Rede Globo, montaram um grande esquema para a transmissão do evento, permitindo a veiculação de notícias 24 horas por dia, durante os dez dias do evento” (FERREIRA, 2008, p. 6). A Rio-92 serviu de oportunidade para alavancar o movimento do jornalismo ambiental que já vinha se consolidando ao longo das outras conferências internacionais pró-sustentabilidade. A revista internacional *Times* chegou a fazer uma publicação especial chamada de “A revisão do evento pela ótica de um periódico da mídia internacional”, onde buscou elucidar os principais pontos da Conferência: seus impactos para o mundo e o posicionamento político-diplomático de diversos países diante do maior evento internacional já ocorrido até então (PIGA; MANSANO; MOSTAGI, 2016).

Após a ampla repercussão midiática em torno da Rio-92, entretanto, ocorre uma espécie de descrédito com a proposta da Agenda 21 e seu decorrente esquecimento. Desde

1992 até nossos dias, verificou-se a dificuldade de encontrar notícias veiculadas à Agenda 21, sobretudo nos principais portais de notícias internacionais como CNN e BBC.

No portal da BBC Brasil, a matéria “Poucas propostas da Agenda 21 foram implementadas” de 19 de agosto de 2002, aponta que “a Agenda 21 é um documento recheado de boas intenções relacionadas ao combate à pobreza, à preservação do meio ambiente e à concessão de mais oportunidades para que os países pobres se desenvolvam” (BBC BRASIL, 2002), mas que de acordo com dados obtidos por ONGs, governos e diversos órgãos ligados às Nações Unidas, boa parte do plano de ação ainda não saiu do papel e que apesar de quase 75% da agenda ter sido aprovado pelos países signatários “uma porção muito menor do documento foi realmente implementada” (BBC BRASIL, 2002).

Em uma matéria intitulada “Depois de vinte anos de Agenda 21, nada a festejar”, publicada no portal O Globo, em 23/04/12, o diretor executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Achim Steiner, avalia a Agenda 21 como tendo fracassado na prática. O documento surgiu como um dos mais importantes da Rio-92 “e seria um instrumento para dar direção a governantes em busca do desenvolvimento sustentável. Mas ficou no mundo das ideias” (O GLOBO, 2012). Para o diretor do PNUMA a Agenda 21 provocou mudanças importantes em alguns locais. Todavia, existem desafios ainda maiores, “já que, nos últimos vinte anos, a produção e o consumo no mundo cresceram exponencialmente e o impacto da humanidade só aumentou. As emissões subiram, a biodiversidade diminuiu, há cada vez mais gente passando fome” (O GLOBO, 2012).

Ainda de acordo com a matéria, diagnostica-se que no Brasil, a Agenda 21 acabou por entrar em decadência antes mesmo de despontar, e o grande problema está no desconhecimento do próprio documento por ampla parte da população:

Pouca gente sabe o que é Agenda 21 e são exceções os locais onde a sociedade civil se aproximou dela. De acordo com a Pesquisa de Informações Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), há 1.300 agendas 21 locais, num total de 5.565 municípios do país. Mas, segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA) em mais da metade delas sequer foi formado um fórum de discussão — o primeiro passo após a criação da agenda (O GLOBO, 2012).

Notícias sobre a ascensão e declínio da Agenda 21 podem ainda ser encontradas, embora com a mesma raridade, em jornais de circulação local sem ampla visibilidade como, por exemplo, um jornal local da cidade de Joinville/SC que em 2010 publicou a seguinte manchete: “Agenda 21 esquecida”. De acordo com o jornal, em 1998 os noticiários anunciavam um grande feito: Joinville era o segundo município do país a ter a sua Agenda 21 e, seis anos depois, Santa Catarina tornava-se o segundo estado brasileiro a ter Agenda 21. Mas apesar desse feito, a matéria destaca a fala do então presidente da Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental (CIEA) de Joinville, Giampaolo Marchesini, seguindo a mesma tônica quanto à decadência do documento:

O quadro ainda é desolador. (...) há anos não se fala na Agenda 21 em Joinville. (...). Em 1997 foi criada e instalada, por decreto de lei, uma comissão específica da Agenda 21. “Há doze anos que não acontece reunião com esse grupo”, lamenta Marchesini (O JOINVILENSE, 2010).

Resgatando a base epistemológica de Foucault, pode-se dizer que o enfraquecimento da Agenda 21 é devido pelas relações de poder que a atravessam e sendo assim, cabe identificar quais são as principais críticas a ela dirigidas e os obstáculos colocados para sua implementação, sobretudo pelos desafios políticos imputados a um documento norteador da sustentabilidade em escala mundial.

## **Agenda 21: discurso e práticas na governamentalidade das políticas públicas**

Um ponto que merece destaque e reflexão em relação à Agenda 21, é o grau de responsabilidade atribuído aos governos no planejamento e execução de ações para toda a gama de problemas, dando ênfase aos ambientais. Já que na agenda 21, **“o êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos**. Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais” (AGENDA 21 GLOBAL, 1992, p. 5, *grifo nosso*). Já às demais organizações (cooperação internacional, organizações internacionais, regionais e sub-regionais, ONGs e outros grupos) caberia um papel coadjuvante de cooperar, complementar e contribuir com os governos em sua empreitada política. Desse modo, a racionalidade governamental tornou-se uma nova prática política (MOSTAGI, 2017). Sendo assim, os gestores públicos encontram-se diante do desafio de rearticular as políticas públicas “[...] evidenciando a compatibilidade delas com os propósitos de dar durabilidade ao desenvolvimento, de acordo com os princípios da Agenda 21” (ACSELRAD; LEROY, 1999, p. 81).

Assim o breve resgate histórico quanto à concepção da Agenda 21 e seu declínio demonstra que dentre as várias forças envolvidas nesse processo, temos o envolvimento direto do Estado para com a problemática. Todavia, a maior pretensão do Estado quanto à operacionalização da Agenda 21 não se cumpre conforme veremos a partir daqui: a de se converter a agenda em uma política pública de sustentabilidade.

Importante explicitar que embora haja na literatura acadêmica, bem como no senso comum, uma ênfase na preocupação sustentável em torno da tríade que envolve questões econômicas, sociais e ambientais ou ecológicas, o problema é, em última instância, político, uma vez que envolve processos de decisão individual e coletivo sobre como enfrentar de maneira contextualizada e organizada as questões ligadas ao meio ambiente, à escassez de recursos naturais e os destinos do planeta (PIGA, 2014).

Tomando daqui em diante esse entendimento político acerca da sustentabilidade, recorreremos às obras de Foucault (1996, 1997, 2008a, 2008b), nos quais o autor utiliza o termo governamentalidade para mostrar que historicamente foi criada uma racionalidade para governar as pessoas e as relações sociais. Tal governamentalidade vem se desenvolvendo mais precisamente desde o século XVIII e tem como objetivo conhecer de maneira mais direta a vida da população.

Também mencionada como razão governamental, a governamentalidade ocupa-se da elaboração de uma racionalidade que busca organizar e dirigir a conduta dos homens por meio de uma administração estatal, que diz “respeito à definição do que se entende por governo do Estado, aquilo que chamaremos governo em sua forma política” (FOUCAULT, 1996, p. 278).

Nesse sentido, a população aparecerá como objetivo final do governo que, em sua forma estatal ou política, terá como propósito “melhorar a sorte da população, aumentar a riqueza, sua duração de vida, sua saúde” (FOUCAULT, 1997, p. 289). Isso ocorre por meio de campanhas que agem diretamente sobre a vida do coletivo populacional. Pode-se tomar como exemplos dessas campanhas as que buscam informar e mobilizar a população para a prevenção de determinadas doenças, como a AIDS e a dengue, e as que alertam sobre o uso de diversas substâncias como álcool e drogas, advertindo sobre seus males, além das possíveis penalizações por esta conduta, sobretudo quando relacionada à locomoção no trânsito. Essas campanhas em específico podem estar mais relacionadas à atualidade, mas a tática de recorrer a elas é adotada há muito tempo pelos governos e transitam sobre as mais diversas dimensões da vida. Conforme evidencia Foucault, os governos, em sua forma estatal, promoverão:

[...] campanhas através das quais se age diretamente sobre a população, e técnicas que vão agir indiretamente sobre ela e que permitirão aumentar, sem que as pessoas se dêem conta, a taxa de natalidade ou dirigir para uma determinada região ou para uma determinada atividade os fluxos de população (FOUCAULT, 1996, p. 289).

A problemática do meio ambiente e sustentabilidade aos poucos também se torna uma preocupação do Estado, sendo incorporada em sua racionalidade para governar a população. Ou seja, a população é amplamente vigiada e controlada pelos mecanismos elaborados pelo poder público como, por exemplo, as legislações ambientais de preservação de áreas verdes, habitação e saúde (MOSTAGI, 2017). Há algum tempo, o Estado vem desenvolvendo algumas iniciativas de proteção ambiental, com foco no bem-estar e na saúde da população, criando melhores condições de habitação e sobrevivência. Nesse sentido, começa-se a perceber que os problemas relativos ao meio ambiente possuem uma interface indissociável com os problemas de saúde pública (PIGA, 2014).

Observa-se, portanto, que uma racionalidade própria de Estado vem organizando politicamente toda uma série de práticas, normas e intervenções que envolvem, de forma indissociável, a saúde pública e o cuidado com o meio ambiente. Nesse sentido, pode-se analisar uma das principais ocupações do Estado que organiza e administra os modos de vida de uma população em meio a esse contexto: as políticas públicas ambientais e/ou sustentáveis.

Uma política pode ser definida como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 24). Já uma política pública voltada à sustentabilidade é considerada como “uma orientação das ações públicas motivada pelo reconhecimento da limitação ecológica fundamental dos recursos” (CAVALCANTI, 1997, p. 30). Considera-se que a sustentabilidade tem por objetivo a reconciliação do progresso material com a preservação ambiental, por meio da qualificação do crescimento econômico, garantindo a equidade social, qualidade ambiental e desenvolvimento com capacidade de suporte e participação (CAVALCANTI, 1997).

Nesse viés, a Agenda 21 e os países que participaram como seus signatários começaram o processo de formulação de suas próprias agendas foram acionados para participar dessa grande campanha cunhada em nível global por meio da “democracia participativa com foco na ação local e na gestão compartilhada dos recursos via política para a construção da sustentabilidade, alertava o documento preparatório da Agenda 21” (RABELO, 2003, p. 14).

Porém, o conceito de desenvolvimento sustentável utilizado pela Agenda 21 é um princípio discursivo que trata “dos problemas ambientais que ocultam a complexidade da problemática ambiental [...]. Desloca as formas de apropriação das riquezas territoriais, apropriadas privadamente, para a ‘natureza’, ‘a biosfera’, o ‘meio ambiente’ como bem comum” (RODRIGUES, 2005, p. 96), além de deslocar algumas análises da produção para o consumo, sendo que os problemas do meio ambiente serão solucionados por meio do desenvolvimento de tecnologias.

Nesse viés, o desenvolvimento sustentável seria efetivado por meio de um ambientalismo de livre mercado. Sobre isso, acentuam Acsehrad e Leroy (1999, s.p), por mais que o documento reconheça a responsabilidade das nações industrializadas na crise ambiental e social, “o questionamento aos valores que sustentam um certo padrão de consumo parece retórico frente às metas propostas: uma relativa redução de consumo de matéria e energia e não uma mudança de produção, distribuição e consumo”.

Sendo assim, há restrições sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e suas maneiras de efetivação elaborados no documento da Agenda 21: há uma notória ênfase no desenvolvimento econômico, fundamentada numa visão econômica dos sistemas biológicos, onde o crescimento econômico, acompanhado do progresso técnico, seriam capazes de poupar os recursos materiais, sem alterar ou restringir a produção e acumulação capitalista (PIGA; MANSANO; MOSTAGI, 2016).

Em nível internacional (global), dentro do sistema de produção capitalista, entende-se que uma das suposições à ineficácia da Agenda 21 está associada à ausência de uma visão de

mundo integrado e globalizado, quando se trata da definição de diretrizes internacionais e jurisdições que ultrapassam os limites geopolíticos. O direito e o Estado possuem importância na proteção de um ambiente globalizado, que depende das interações dos níveis globais até os níveis locais. Alega-se, assim, de que o meio ambiente, poluição, pobreza, desigualdade econômica e social são demandas que excedem os limites dos territórios físicos, desse modo, sendo problemas supranacional, de interesse coletivo. Para mitigar esse obstáculo, a Agenda 21 instituiu planos, pelo menos discursivos, de ações e planejamento participativos em todos os níveis, ou seja, global, nacionais e locais.

A Agenda 21 se desdobrou em outras agendas: Agendas 21 nacionais, Agendas 21 estaduais e Agendas 21 locais (dirigida para municípios, empresas e demais organizações). Todavia, ainda há uma discrepância a respeito do conhecimento e da informação sobre sustentabilidade no domínio global, assim como, as minúcias quanto às potencialidades dos países para elaborar o novo modelo de desenvolvimento recomendado pela Agenda (PIGA; MANSANO; MOSTAGI, 2016).

No Brasil, a Agenda 21 tornou-se um instrumento que se difundiu por meio de cidadãos, de organizações da sociedade civil e de autoridades locais que perceberam o quanto ela pode se reverter em possibilidades reais de mudança. Assim, ela foi incorporada no Plano de Governo (PPA 2004-2007) por ter sido reconhecido que seu conteúdo envolve problemas estruturais amplos e que demandam soluções integradas, de médio e longo prazos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015). Conferindo assim, maior alcance e importância como política pública.

Sendo a Agenda 21 um instrumento norteador para a elaboração de políticas públicas, deve-se reconhecer seu pioneirismo e contribuição, pois, no Brasil, a ideia de debate acerca dos rumos do desenvolvimento à participação da sociedade civil, ao incluir os principais prejudicados pelas consequências do desenvolvimento insustentável nas discussões sobre o tema, pode ser considerado um avanço (IZOTON, 2011). Fonseca (2001) afirma que os mecanismos de segurança da governamentalidade agem sob certo número de dados materiais, procurando colocar ênfase nos elementos positivos e minimizar os negativos, tanto atuais quanto futuros.

Apesar desse mérito, há uma literatura expressiva que assinala de forma crítica às dificuldades e desafios que diversos agentes, dando ênfase ao estado, deparam para operacionalizar as diretrizes da Agenda 21 (Achselrad & Leroy, 1999; Rodrigues, 2005; Cenci & Gatto, 2008; Ultramarini & Rezende, 2006; Malheiros, *et al.*, 2008).

Além disso, o reconhecimento de déficits sociais e ambientais que foram construídos historicamente e que precisam ser enfrentados, esse cenário consegue explicar algumas dificuldades atuais como abordadas por Bezerra e Fernandes (2000, s/p.): falta de integração e corporativismo na implementação de políticas sociais.

Os autores destacam ainda uma série de implicações e desafios: a pouca funcionalidade das políticas sociais, o despreparo institucional do governo e da sociedade para realizar efetivamente a descentralização; os governos municipais, na maioria dos casos, não encontraram ainda as condições instrumentais e metodológicas para levar a cabo iniciativas da Agenda 21 Local/Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável. A sociedade civil ainda não se encontra habilitada para uma participação efetiva; no setor privado, “de onde poderia ser mobilizado o capital empresarial, a concentração também é um fator inibidor de uma participação mais ampla, e as poucas iniciativas registradas revelam, sobretudo, quão incipiente vem sendo o engajamento deste setor na superação do desafio de reduzir as desigualdades sociais no país” (BEZERRA; FERNANDES, 2000, s/p.).

Já na dimensão local, há dificuldades de traduzir seus princípios em práticas regionais e locais de concretização do direito à proteção do ambiente e à sustentabilidade. Uma das falhas na implementação das agendas locais é a concepção de avaliação de resultados e

impactos desses processos no âmbito local, que “orientem políticas e ações no sentido de ampliar investimentos nesse componente e melhorar aspectos ainda não satisfatórios, como, por exemplo, forma de engajamento de atores, continuidade de ações após períodos de mudanças de gestão governamental” (MALHEIROS, *et al.*, 2008, p. 9).

As políticas públicas, que no Brasil possuem caráter descentralizador das tomadas de decisão a partir de 1988 (devido à nova Constituição Federal), vêm transferindo as preocupações ambientais de Estado, dissipando entre indivíduos e grupos para que estes assimilem a importância da sua participação nos problemas ambientais com imperativos do tipo “faça sua parte”. O chamado para ação acontece por meio de campanhas discursivas que buscam mobilizar e até sensibilizar a população em prol de alguma atividade. A esse respeito e retomando a noção de população sobre a qual se incide o Estado para governar, diz Foucault que a população é “[...] considerada das suas opiniões, das suas maneiras de fazer, dos seus comportamentos, dos seus hábitos, dos seus temores, dos seus preconceitos, das suas exigências, é aquilo sobre o que se age por meio da educação, das campanhas, dos convencimentos” (FOUCAULT, 2008a, p. 99).

Nota-se, aqui, como de fato uma racionalidade vem perpassando o posicionamento do Estado em face do agravamento dos problemas sociais, que também incluem os ambientais. Dessa forma, tem-se, por parte do Estado, uma distribuição de deveres - conforme visto no último período de políticas públicas ambientais, as indutoras (CUNHA; COELHO, 2003) - que buscam privilegiar certos comportamentos em detrimento de outros. É nesse cenário que visualizamos a disseminação da Agenda 21 como uma campanha que aciona múltiplas esferas tanto governamental, quanto demais organizações (do terceiro setor e organizações privadas) para tomar como responsabilidade compartilhada um problema que foi assumido em âmbito global, porém dissipado para que todas as organizações pudessem dar sua respectiva contribuição na construção da sustentabilidade.

Assim, atualmente, a gestão e o governo dessas esferas estão marcados por abordagens fragmentadas, tanto em relação às instâncias governamentais envolvidas quanto às diversas ações e políticas públicas prevalentes (SILVA; TRAVASSOS, 2008). No âmbito empresarial, por exemplo, temos atualmente grande ênfase em responsabilidade socioambiental, posicionamento estratégico sustentável, marketing verde, logística reversa, economia verde e toda uma gama de processos e posicionamentos que buscam, muito mais em nível discursivo, se aproximar dessa responsabilidade compartilhada quanto à sustentabilidade. A agenda 21 local compõe o rol dessas atividades que visam discutir e promover sustentabilidade nas empresas. Todavia, se à época da ascensão da Agenda 21, na década de 1990, o envolvimento empresarial com a responsabilidade tomada para esta esfera em atuar para buscar e promover sustentabilidade fora notório, com o passar dos anos e dada todas as dificuldades e desafios para a implementação da agenda conforme mostrado anteriormente, temos hoje a presença da agenda de maneira quase inexistente em todas as instituições que outrora se ligavam a ela.

Cabe ressaltar aqui que a preocupação exposta neste trabalho para com a Agenda 21, também se estende às demais conferências internacionais para promoção da sustentabilidade e seus respectivos produtos finais. Reiteramos as dificuldades no anseio da efetivação de tal documento enquanto um plano de ação capaz de fazer convergir os níveis: nacionais, estaduais, municipais, organizacionais díspares entre si quanto aos seus objetivos, interesses e recursos.

Seguindo caminho semelhante ao da Agenda 21, o conhecido Protocolo de Kyoto encontra-se em estado de alerta. De acordo com a reportagem “Dez anos depois, Protocolo de Kyoto falhou em reduzir emissões mundiais” da Folha de S. Paulo em sua versão online, publicada no dia 16/02/2015, dez anos após ter entrado em vigor, o documento que fora ratificado por 189 países em 1997, em Kyoto, Japão, fracassou intensamente em reduzir as



emissões de gases de efeito-estufa que cresceram mais de 16% entre os anos de 2005 e 2012 e cuja meta de redução era de 5,2% (FOLHA DE S. PAULO, 2015).

Historicamente, a ação governamental interveio nos problemas ambientais de maneira pontual, “[...] gerando órgãos e planos também pontuais para o seu equacionamento” (SILVA; TRAVASSOS, 2008, p. 34). Silva e Travassos (2008, p. 35) complementam dizendo que “[...] esses órgãos atualmente têm se demonstrado incapazes de tratar o ambiente [...] de forma integrada, fazendo com que suas ações se mostrem ineficazes para lidar com os referidos problemas na escala vultosa em que hoje se apresentam”.

Como exemplo, podemos citar o caso do Clube de Roma (que resultou no Relatório Meadows). Foi uma das primeiras iniciativas envolvendo parceria privada-pública para mensurar os efeitos do aumento populacional e o esgotamento dos recursos naturais em 1968, na Itália (MOTA, 2001). O relatório Meadows foi publicado na forma de um livro intitulado *Os Limites do Crescimento* (em 1972), e uma das ideias centrais da publicação era a hipótese de um crescimento econômico “zero”, como uma medida para buscar o equilíbrio global, em que a taxa de crescimento populacional deveria estabilizar-se, o consumo de recursos naturais e a poluição deveriam cair em um quarto, bem como haveria a promoção de uma reorientação para a importância da reciclagem e a mudança dos hábitos de vida da população mundial (MOTA, 2001). Fatalmente a ideia de um crescimento “zero” de longe não saiu do plano teórico e discursivo, apesar de dar subsídios para a realização da Conferência de Estocolmo (1972).

Mais recentemente tem-se tal preocupação com o mais recente fruto da 21ª Conferência das Partes (COP-21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), o tão celebrado “Acordo de Paris”, assinado por 195 países em 12 de dezembro de 2015, em Paris, com a maior taxa de adesão de signatários da história. Este acordo global busca combater os efeitos das mudanças climáticas, bem como reduzir as emissões de gases de efeito estufa aplicável a todos os países, com o objetivo de manter o aquecimento global abaixo dos 2°C (ONUBR, s. a.). Apesar dessa conquista, em pouco tempo tal acordo já se vê ameaçado em face da postura reacionária do atual presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, manifesta recentemente com a saída dos EUA do acordo de Paris.

De acordo com a matéria “Donald Trump enterra esforço global para deter mudança climática” publicada em 2 de junho de 2017 no portal El País “o presidente abriu a porta que muitos temiam. De nada serviu a pressão das Nações Unidas, da União Europeia ou de gigantes da energia como Exxon, General Electric e Chevron. Nem sequer o grito unânime da comunidade científica foi ouvido” (EL PAÍS, 2017). Alicerçado no discurso progressista, Trump afirma que a “A economia cresceu e isso está apenas começando. Vamos crescer e não vamos perder empregos. Pela gente deste país saímos do acordo. Estou disposto a renegociar outro favorável aos Estados Unidos, mas que seja justo para os trabalhadores, contribuintes e empresas. É hora de colocar Youngstown, Detroit e Pittsburgh à frente de Paris” (EL PAÍS, 2017).

Observa-se a primazia da esfera econômica sobre o social e o ambiental e nesse sentido, quão acirrado é o campo de luta dos acordos e documentos que visam dispor e viabilizar a sustentabilidade, e como acabam em discursos quase vazios de mudanças.

### **Considerações Finais**

Conforme visto ao longo deste ensaio, o conceito de governamentalidade de Foucault pode demonstrar que, historicamente, foi elaborada uma racionalidade a partir da qual seria possível governar os indivíduos em suas relações sociais. Desse modo, a agenda 21 ao mesmo tempo em que elabora soluções com a atuação do Estado e do poder local (como parcerias entre comunidade e setor privado para o encaminhamento de soluções), outorga ao Estado papel essencial de mediador, regularizador e responsável pela maior parte das metas

apresentadas (PIGA; MANSANO; MOSTAGI, 2016), sendo um instrumento, uma estratégia de poder que ressalta o discurso ao invés da realidade.

Assim, no plano discursivo, a Agenda 21 é um instrumento político que reitera a concepção de desenvolvimento sustentável produzida pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, colocando ênfase na economia como força motor do desenvolvimento sustentável e, assim, confirmando a hegemonia do mercado. Resgatando uma das críticas tecidas quanto à operacionalização da Agenda 21, vemos na prática que o mercado é “o ambiente institucional mais favorável à consideração da natureza como capital” (ACSELRAD; LEROY, 1999, s.p). E nesse sentido, identificamos a primazia da dimensão econômica prevaiente sobre os acordos mundiais para a promoção da sustentabilidade como considerável entrave à concretização das metas sociais e ambientais.

Os aspectos históricos apresentados sobre a ascensão da Agenda 21 nos mostraram como a preocupação ambiental ganhou importância no âmbito social sendo fruto de uma das mais importantes Conferências Internacionais sobre Sustentabilidade: a Rio-92. Conferências como essa são consideradas como importantes eventos para o enfrentamento da crise de recursos naturais e sociais, e ocorrem de maneira sistematizada desde o final da década de 1960, quando os problemas ambientais já se tornavam críticos. Apesar disso, podemos observar uma tendência de decadência quanto à efetividade dos acordos ratificados nesses eventos, conforme o declínio evidenciado da Agenda 21 e da preocupação com outros documentos em seguir caminho semelhante (a exemplo do Protocolo de Kyoto e do Acordo de Paris). Situações como essas nos fazem questionar afinal, como tais conferências vêm contribuindo para o debate da questão ambiental e que tipo de transformação elas têm conseguido efetuar de fato?

Paulatinamente observamos que se por um lado tais conferências e seus produtos são a expressão máxima do exercício político, democrático e continuado em âmbito global, por outro dá-nos a sensação frustrante de que há algum tipo de “obsolescência programada” histórica quanto à validade dos acordos e cartas de diretrizes sobre sustentabilidade.

Importante ressaltar que esse olhar sobre os avanços em sustentabilidade se faz com uma lente que evidencia as questões ambientais problematizadas por uma via reguladora maior, ou seja, um olhar macrossocial da atuação política de ações generalizantes que buscam, pela via da lei e das políticas públicas, tratar dos problemas relativos à sustentabilidade por meio de um escopo regulador maior: o Estado. Nessa perspectiva, uma macropolítica concerne a uma linha de ação que pode ser considerada mais rígida, racionalizada e instituída (DELEUZE; GUATTARI, 1996).

Mas, será que a questão política da sustentabilidade se limita à esfera estatal? Frente à complexidade que é o sistema político global, com seus agravantes, como a corrupção e os impasses discutidos nas Conferências Internacionais sobre Sustentabilidade, uma questão inquietante se coloca: seria possível pensar e exercitar uma política do cotidiano que envolvesse a ação direta dos sujeitos localizados em sua realidade social? Como se encontram as questões relacionadas ao meio ambiente no plano da subjetividade?

O poder público foi aos poucos disseminando imagens e enunciados que em larga medida serviram para articular componentes de uma subjetividade coletiva. Pode-se considerar que tais componentes produziram efeitos nos modos de viver e interagir com o meio ambiente, e de entender a sustentabilidade. Esses efeitos difundem-se por vários componentes de subjetividade que estão incorporados no campo social (MOSTAGI, 2017).

## REFERÊNCIAS

Acsehrad, H. & Leroy, J. P. (1999). Novas premissas da sustentabilidade democrática. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1.

Agenda 21 Global. UNCED - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), *Agenda 21* (global). Ministério do Meio Ambiente – MMA. Retirado de: <<http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21global/>>. Em 08 jun. 2016.

Bbc Brasil (2002). *Poucas propostas da Agenda 21 foram implementadas*. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/ciencia/020818\\_rioagendamtc.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/ciencia/020818_rioagendamtc.shtml)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Bezerra, M.C.L.; Fernandes, R.C. (Coord) (2000). *Redução das Desigualdades Sociais. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Consórcio Parceria 21*.

Bucci, M. P. D. (2002). *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva.

Cavalcanti, C. (1997). Políticas de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In: \_\_\_\_\_. *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 21 -37.

Cenci, D. R. & Gatto, J. H. (2008). *Vulnerabilidade da proteção jurídica ao meio ambiente no mundo globalizado*. Encontro Nacional da ANPPAS, 4, Brasília.

Cunha, L. H; Coelho, M. C. N. (2003). Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S. B.; Guerra, A. J. T. (Org.). *A questão ambiental: diferentes abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Deleuze, G; Guattari, F. (1996). *Mil Platôs – capitalismo e esquizofrenia*. 3º vol. Rio de Janeiro: Editora 34.

El País. (2017). *Donald Trump enterra esforço global para deter mudança climática*. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/01/internacional/1496334641\\_201201.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/01/internacional/1496334641_201201.html)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Ferreira, I. A. (2008). *Os ecos da ECO na mídia: A ECO-92 nas páginas do jornal cearense O Povo*. Retirado de: <[http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/60-encontro-2008\\_1/Os%20ecos%20da%20ECO%20na%20midia.pdf](http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/60-encontro-2008_1/Os%20ecos%20da%20ECO%20na%20midia.pdf)>. Em: 17 jun. 2016.

Folha de S. Paulo (2015). *Dez anos depois, Protocolo de Kyoto falhou em reduzir emissões mundiais*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2015/02/1590476-dez-anos-depois-protocolo-de-kyoto-falhou-em-reduzir-emissoes-mundiais.shtml>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Fonseca, M. (2001). *Foucault e o direito*. 2001. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

Foucault, M. (1986). *A Arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense.

Foucault, M. (1996). *Microfísica do poder*. 12 ed. Rio de Janeiro: Graal.

Foucault, M. (1997). *Resumo dos cursos do Collège de France (1970-1982)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

Foucault, M. (2008<sup>a</sup>). *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1978- 1979)*. São Paulo: Martins Fontes.

Foucault, M. (2008<sup>b</sup>). *Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes.

Foucault, M. (2011). *Ditos e Escritos VII: Arte, epistemologia, filosofia e história da medicina*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Foucault, M. (2014). *Ditos e Escritos X: Filosofia, diagnóstico do presente e verdade*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Gregolin, M. R. (2007). *Análise do discurso e mídia: a (re) produção de identidades*. Comunicação, mídia e consumo. São Paulo, vol.4, n.11, p.11 – 25. nov. 2007

Izoton, J. P. L. (2011). *Agenda 21 e políticas públicas municipais de meio ambiente: o manguezal no Vitória do Futuro e na execução das políticas da Secretaria de Meio Ambiente*

- da prefeitura de Vitória. In: *Seminário Nacional da Pós-graduação em Ciências Sociais*, 1, 2011, Vitória, Anais..., Vitória, 2011.
- Malheiros, T.F. Phlipi Jr, A. Coutinho, S.M.V. (2008). Agenda 21 nacional e indicadores de desenvolvimento sustentável: contexto brasileiro. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 17, n.1, p. 7-20.
- Ministério do Meio Ambiente (2000). *Construindo a Agenda 21 Local*. Brasília.
- Ministério do Meio Ambiente (2015). *Agenda 21 brasileira*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>>. Acesso em: ago. 2015.
- Mostagi, N. C. (2017). *Espaço urbano e meio ambiente: construção de um ideal de cidade verde*. 2017. 130 fs. Dissertação (Mestrado em Administração) –Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Estadual de Londrina. Londrina.
- Mota, J. A. (2001). *O valor da natureza: Economia e Política dos recursos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond.
- O Globo. (2012). *O que foi a Rio-92*. Retirado de <<http://oglobo.globo.com/economia/rio20/o-que-foi-rio-92-4981033>>. Em 09 jun. 2016.
- O Globo. (2012). *Depois de vinte anos de Agenda 21, nada a festejar*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/rio20/depois-de-vinte-anos-de-agenda-21-nada-festejar-4718720>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- O Joinvilense. (2010). *Agenda 21 esquecida*. Retirado de: <<http://www.bureau.com.br/ojoinvilense36.pdf>>. Em 20 jun. 2016.
- Oliveira, L. D. (2011). *A geopolítica do desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a Conferência do Rio de Janeiro (Rio-92)*. Campinas.
- Onubr. (2017). *Paris 2015*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cop21/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- Piga, T. R. (2014). *Sustentabilidade e produções sociais: por um entendimento ampliado da noção de política na área de administração*. Dissertação de Mestrado (em Administração). Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração.
- Piga, T. R; Mansano, S. R.V; Mostagi, N.C. (2016). A agenda 21 e seus limites: uma conversa necessária. In: *Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais*, IV, 2016. Porto Alegre, Anais..., Porto Alegre.
- Rabelo, D. C. (2003). *Comunicação e mobilização na Agenda 21 Local*. Vitória, EDUFES/Facitec.
- Rodrigues, A. M. (2005). Problemática ambiental e agenda política: espaço, território, classes sociais. *Boletim Paulista de Geografia*. Perspectiva crítica, 83, 91-110.
- Silva, L. S.; Travassos, L. (2008). Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas. *Cadernos Metrópole*, p. 27-47.
- Ultramari, C. & Rezende, D. A. (2006). Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, 111, 19-29.