

**UFRRJ**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS**

**SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA**

**E SOCIEDADE**

**DISSERTAÇÃO**

**Uma agenda para o desenvolvimento sustentável das  
cidades brasileiras: experiências de Agendas 21 Locais  
fomentadas pelo Ministério do Meio Ambiente no período  
2003 a 2008**

**Marcio Lima Ranauro**

**2014**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**UMA AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS  
CIDADES BRASILEIRAS: EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21 LOCAIS  
FOMENTADAS PELO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE NO  
PERÍODO 2003 A 2008**

**MARCIO LIMA RANAURO**

*Sob Orientação do Professor  
**Jorge Osvaldo Romano***

Dissertação submetida como requisito  
parcial para obtenção de grau de  
**Mestre em Ciências**, no Programa de  
Pós-Graduação de Ciências Sociais em  
Desenvolvimento, Agricultura e  
Sociedade

Rio de Janeiro, RJ  
2014

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**MARCIO LIMA RANAURO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**.

Dissertação Aprovada em 08 / 04 / 2014

---

Jorge Osvaldo Romano, Dr. UFRRJ/CPDA

---

Marcelo Alencar Guimarães Duncan, Dr. UFRRJ/CPDA

---

Rosane Manhães Prado, Ph D. UERJ/PPCIS

338.90981

R185a

T

Ranauro, Márcio Lima.

Uma agenda para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: experiências de Agendas 21 Locais fomentadas pelo Ministério do Meio Ambiente no período 2003 a 2008 / Márcio Lima Ranauro, 2014.

147 fls.

Orientador: Jorge Oswaldo Romano.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 121-123.

1. Desenvolvimento sustentável - Teses. 2. Gestão participativa – Teses. 3. Agenda 21 Local – Teses. I. Romano, Jorge Oswaldo. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

## ***DEDICATÓRIA***

*À todos aqueles que querem participar.*

## AGRADECIMENTOS

Concluir esta dissertação foi um trabalho de muitas vozes, muito além daquelas das Agendas 21 Locais. Foram vozes de amigos, professores e familiares, que sempre insistiam: “chega de preciosismo”, “termina logo isso”, “você tem tanto a dizer dessa experiência”!

Todas essas vozes foram tão responsáveis pelo resultado final que se apresenta quanto os meus esforços para imprimir em texto acadêmico alguns anos de experiências profissionais em Agendas 21 Locais.

Agradeço à toda minha família em nome das três mulheres que mais colaboraram com o dia-a-dia dos estudos e dos escritos, a minha mãe Jane, minha filha Maitê e sua mãe Gleice por toda a parceria em viabilizar tempo e espaço para que eu pudesse me dedicar ao resultado final desta dissertação.

Agradeço às dezenas de amigos que sempre torceram para que eu pudesse concluir essa importante etapa da minha vida acadêmica, com destaque aqueles que estiveram mais próximos nos últimos tempos: Andreia Mello, Carlos Henrique “Painel”, Cristiano Desconci, Daniela Egger, Daniela Pacífico, Francine Damasceno, Gerardo Cerdas, Gisele Henriques, Gustavo Melo, Laeticia Jalil, Lorena Moraes, Marina Saraiva, Rosane Prado e Teresa Guimarães.

Um especial agradecimento aos amigos que compartilharam o dia a dia dos programas de Agenda 21, pela troca das reflexões, das experiências e do seu engajamento sejam eles de Brasília ou do Rio de Janeiro: Antônio Carlos, Camilo Souza, Carlos Felipe, Clarisse Kalume, Gabriela Batista, Geraldo Abreu, Ivana Ribeiro, Janaina Melo, Karla Matos, Leo Cabral, Mauro Soares, Marlon Foguel, Michelle Milhomen, Natacha Fonseca, Patrícia Mendonça, Pedro Ivo, Ubirajara Fidelis, Viviane Rocha, e todos aqueles das Redes de Agenda 21 que mantenho diálogo em todo o país.

Um agradecimento à todos os integrantes de Agendas 21 Locais que me receberam, receptivos e dedicados a descrever suas experiências, emoções, dificuldades e conquistas no processo de se envolver e se “devotar” à construção de Agendas 21 Locais das suas cidades e comunidades.

E um eterno agradecimento ao meu orientador Jorge Romano por sua parceria sempre disponível em acreditar que de uma experiência profissional pudesse sair uma dissertação. Por sua confiança e dedicação em me acolher no programa de pós-graduação do CPDA para que eu pudesse concluir essa importante jornada!

## RESUMO

RANAURO, Marcio Lima. **Uma agenda para o Desenvolvimento Sustentável das Cidades Brasileiras: experiências de Agendas 21 Locais fomentadas pelo Ministério do Meio Ambiente no período 2003 a 2008.** 2014. 204p Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2014.

Essa dissertação apresenta a política de fomento à construção de Agendas 21 Locais realizada pelo Ministério do Meio Ambiente no período 2003 a 2008, durante a gestão Marina Silva Ministra e Lula Presidente. As Agendas 21 Locais são políticas públicas de planejamento territorial de cidades para o Desenvolvimento Sustentável, tendo sido iniciadas após a Rio-92 e experimentadas por centenas de cidades brasileiras. Sua prática consiste, basicamente, da construção de espaços públicos de participação para o planejamento e a implementação de políticas públicas e projetos sociais para a sustentabilidade das cidades. As Agendas 21 carregam em si algumas condições, a participação, o planejamento e o Desenvolvimento Sustentável. Esta pesquisa tem o objetivo de descrever a criação e o funcionamento do Programa Agenda 21 do MMA, apresentar suas ações centrais e seus avanços em fomentar a construção de Agendas 21 Locais a partir de um roteiro metodológico amplamente divulgado no país, o “Passo a Passo das Agendas 21 Locais”. Desta forma, o que se apresenta aqui são análises realizadas por pesquisas que procuraram identificar e descrever as experiências das Agendas Locais e seus resultados no desenvolvimento das cidades, sobretudo no uso do “Passo a Passo”. Como poderá se ver, as Agenda 21 Locais promoveram um extenso leque de experiências, desde o fortalecimento de instituições da sociedade civil até a organização das prefeituras, desenvolvendo projetos de conservação ambiental, cultura, economia solidária e planejamento urbano. Apesar de não se instituir como uma política pública definitiva nas cidades, as Agendas 21 Locais promoveram importantes experiências de democracia participativa e cidadania ativa, demonstrando que mesmo havendo limites a serem superados na política de fomento realizada pelo MMA, sua implementação representou um importante avanço na construção de políticas públicas que promovam espaços democráticos de gestão e desenvolvimento das cidades.

**Palavras Chave:** Desenvolvimento Sustentável, Agenda 21, Democracia Participativa

## ABSTRACT

Ranauro , Marcio Lima . **An Agenda for the Sustainable Development of Brazilian Cities : Local Agenda 21 experiences promoted by the Ministry of Environment for the period 2003-2008** . 2014. 204p. Dissertation (Master of Social Sciences in Development, Agriculture and Society ) . Institute of Humanities and Social Sciences, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro , RJ , 2014.

This dissertation presents the policy to promote the construction of Local Agenda 21 held by the Ministry of Environment in the period 2003-2008, during management Minister Marina Silva and President Lula. The Local Agenda 21 are public policies of territorial planning of cities for Sustainable Development, which was initiated after Rio-92 and experienced by hundreds of Brazilian cities. His practice consists primarily of the construction of public spaces for participation in the planning and implementation of public policies and social projects for the sustainability of cities. Schedules 21 carry with them some conditions, participation, planning and sustainable development. This research aims to describe the creation and operation of the Program Schedule 21 of the MMA, present their central actions and evaluate their effectiveness in supporting the construction of Local Agenda 21 from a methodological outline widely reported in the country, "Step by Step of Local Agenda 21." Thus, what is presented here are analyzes of three studies that sought to identify and describe the experiences of Local Agendas and results in the development of cities, especially in the use of "Footsteps". As you can see, the Local Agenda 21 promoted an extensive range of experiences, from the strengthening of civil society institutions to the organization of governments, developing projects for environmental conservation, culture, solidarity economy and urban planning. Although not establish as a definite policy in cities, the Local Agenda 21 promoted important experiments in participatory democracy and active citizenship, showing that even with limits to be overcome in fostering policy held by the MMA, its implementation represented an important advance in construction of public policies that promote democratic space management and development of cities.

Keywords: Sustainable Development, Agenda 21, Participatory Democracy

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

<b>BID</b> - Banco Interamericano de Desenvolvimento	<b>MEC</b> - Ministério da Educação
<b>CDES</b> - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	<b>MMA</b> - Ministério do Meio Ambiente
<b>CDS</b> - Comissão de Desenvolvimento Sustentável	<b>MUNIC</b> - Pesquisa em Informações Básicas Municipais
<b>CNUMAD</b> - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento	<b>ODA</b> - Assistência Oficial ao Desenvolvimento
<b>COMPERJ</b> - Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro	<b>ONG</b> - Organização Não Governamental
<b>CPDS</b> - Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira	<b>ONU</b> - Organização das Nações Unidas
<b>DLIS</b> - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável	<b>PCC</b> - PIB Per Capita
<b>DRP</b> - Diagnóstico Rápido Participativo	<b>PIAA</b> - Plano de Intervenção em Áreas Alteradas
<b>DS</b> - Desenvolvimento Sustentável	<b>PIB</b> - Produto Interno Bruto
<b>EIA/RIMA</b> - Estudos de Impacto Ambiental	<b>PLDS</b> - Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável
<b>FBOMS</b> - Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais	<b>PNB</b> - Produto Nacional Bruto
<b>FHC</b> - Fernando Henrique Cardoso	<b>PNUD</b> - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>FMI</b> - Fundo Monetário Internacional	<b>PNUMA</b> - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>FNMA</b> - Fundo Nacional do Meio Ambiente	<b>PPA</b> - Programa Plurianual de Governo
<b>FOFA</b> - Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças	<b>PT</b> - Partido dos Trabalhadores
<b>GEF</b> - Fundo Global para o Meio Ambiente	<b>REBAL</b> - Rede Brasileira das Agendas 21 Locais
<b>GT</b> - Grupos de Trabalho	<b>RESEX</b> - Reservas de Uso Sustentável
<b>GTA</b> - Grupo de Trabalho Amazônico	<b>SAIC</b> - Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental
<b>IBGE</b> - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	<b>SDS</b> - Secretaria de Desenvolvimento Sustentável
<b>ICLEI</b> - Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais	<b>SEBRAE</b> - Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
<b>ICMBio</b> - Instituto Chico Mendes de Biodiversidade	<b>SECEX</b> - Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente
<b>IDH</b> - Índice de Desenvolvimento Humano	<b>SIM</b> - Projeto Sustentabilidade em Instituições e Municípios
<b>INEA</b> - Instituto Estadual do Meio Ambiente	<b>SINCONV</b> - Sistema de Gestão de Convênios
<b>ISER</b> - Instituto de Estudos de Religião	<b>SISNAMA</b> - Sistema Nacional de Meio Ambiente
<b>LDO</b> - Lei de Diretrizes Orçamentárias	<b>WWF</b> - World Wildlife Fund
<b>LOA</b> - Lei de Orçamento Anual	<b>ZEE</b> - Zoneamento Ecológico Econômico

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	1
<b>CAPÍTULO I - CONSIDERAÇÕES AO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	9
1.1. Conceituando Desenvolvimento e Sustentabilidade	11
1.1.1. Desenvolvimento e Crescimento Econômico	12
1.1.2. Sustentabilidade – para a economia e como proposta política	17
1.1.2.1. A versão otimista	18
1.1.2.2. A visão pessimista	19
1.1.2.3. O “caminho do meio”	21
1.1.2.4. Concluindo	25
1.2. Desenvolvimento Sustentável, um Conceito em Formação	27
<b>CAPÍTULO II - A RIO-92 E A AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	29
2.1. Da Problemática Ambiental ao Desenvolvimento Sustentável	29
2.2. O Desenvolvimento Sustentável e o surgimento da Agenda 21	36
2.2.1. A Agenda 21 Global	38
2.2.2. A Agenda 21 Brasileira	44
<b>CAPÍTULO III - EXPERIÊNCIA BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: AÇÕES PARA CONSTRUÇÃO DE AGENDAS 21 LOCAIS</b>	49
3.1. O Recorte de Estudo	53
3.2. O Programa Agenda 21 do MMA	56
3.2.1. A Coordenação da Agenda 21	58
3.2.2. Visão de Desenvolvimento Sustentável para as cidades	61
3.3. Metodologias de Construção de Agenda 21 Local	65
3.3.1. Breves considerações sobre a formação das metodologias	67
3.3.2. “Construindo a Agenda 21 Local”	67
3.3.3. “O Passo a Passo da Agenda 21 Local”	69
3.4. As Abordagens Políticas na Política de Fomento das Agendas 21 Locais	70
<b>CAPÍTULO IV - O PASSO A PASSO E AS EXPERIÊNCIAS DE AGENDA 21 LOCAIS NO BRASIL</b>	79
4.1. Dos Editais	80
4.2. Quem Coordenava as Agendas 21 Locais	80
4.3. As Experiências de Cada “Passo”	82
4.3.1. Passo 1 – Sensibilização e Mobilização	84
4.3.2. Passo 2 – Formação do Fórum da Agenda 21 Local	87
4.3.3. Passo 3 – Elaboração do Diagnóstico Participativo	90
4.3.4. Passo 4 – Elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável – PLDS	93
4.3.5. Passo 5 – Implementação do PLDS	95
4.3.6. Passo 6 – Monitoramento	97

<b>CAPITULO V - SUSTENTABILIDADE ALCANÇADA: RESULTADOS E CONTRIBUIÇÕES DAS AGENDAS 21 LOCAIS</b>	99
5.1. Pesquisas Quantitativas Internas à Coordenação da Agenda 21	99
5.1.1. “Agenda 21 Local: resultados selecionados”	100
5.1.2. 100 casos exitosos de Agenda 21 Local	104
5.2. Reflexões da Pesquisa Qualitativa sobre o Uso do Passo a Passo	109
<b>CONCLUSÃO</b>	117
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	121
<b>ANEXOS</b>	125



## INTRODUÇÃO

Diferentes temas têm a capacidade de se tornarem assuntos públicos, difusos e de grande alcance de discussão política internacional. Esses temas atravessam toda a realidade social, implicam em uma visão de mundo, exigem respostas governamentais e sociais e passam a figurar como bandeiras de luta política e de reivindicação de uma vida. A Sustentabilidade é um dos mais recentes desses temas de debate internacional, que atravessa as populações e as políticas de desenvolvimento de todo o mundo, transformando-se numa referência de lutas políticas e estruturantes para projetos internacionais, ao lado de questões como Democracia, Direitos Humanos, Segurança, Igualdade, entre tantos outros.

Por ser um tema mais recente, a Sustentabilidade ainda é um conceito em definição, em disputa, com múltiplas traduções e, talvez por isso, tão disputado para adequar-se aos diferentes interesses sociais. Na prática cotidiana, a Sustentabilidade ainda é um conceito pouco difundido, diferente de Democracia e Direitos Humanos, e ainda buscando estabelecer suas margens, demonstrar seus benefícios e determinar suas condicionantes. Por figurar recentemente nas pautas de debate, são também recentes as experiências de sua aplicação, o que torna frágil sua institucionalização em relação a decisões políticas mais estruturantes. Por outro lado, sua transdisciplinaridade ainda é difícil, uma vez que, seja no campo ambiental, no campo da economia ou no campo das questões sociais, sua definição tende a fortalecer um ponto de vista em detrimento dos outros, o que faz com que ele se mantenha em constante disputa para ser significado.

A proposta desta pesquisa é descrever e analisar os resultados de uma política pública implementada pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA entre 2003 e 2008 e que tinha como objetivo central proporcionar experiências de Desenvolvimento Sustentável nas cidades brasileiras a partir da construção de processos de Agenda 21 Locais. As Agendas 21 para além de representar políticas de fomento à cidadania ativa e de formação de espaços públicos de participação, tem como componente central o tema da Sustentabilidade como um requisito indispensável para o projeto de planejamento de um território, de uma nação.

Esta dissertação procura descrever as margens do conceito de Desenvolvimento Sustentável e apresentar o discurso e estratégias do Programa Agenda 21 do MMA para a construção de Agendas 21 Locais nos municípios brasileiros e como se deu essa política pública, seus entraves e sucessos no que diz respeito à posição de Sustentabilidade adotada pelo MMA à época. Descreve também uma visão político-conceitual dessa política pública, seja na sua proposta, seja em sua utilização. Nesse cenário, envolvem-se para além do MMA diversas prefeituras, movimentos sociais, ONGs, associações locais, empresas e populações das cidades, cada um colocando-se com uma expectativa em relação ao cenário do que é público e privado.

A possibilidade de manter um envolvimento profissional com o tema me proporcionou a participação em diferentes projetos que tinham como foco central a construção de mecanismos de gestão territorial participativa, alguns em Unidades de Conservação, outros em processos de construção de Agenda 21 Local. Esse período de experiências permitiu observar certas limitações conjunturais relacionadas aos mecanismos oficiais e não oficiais de participação, considerando as implicações legais que versam sobre a tomada de decisão nos processos de gestão territorial, até uma observação sobre a movimentação/relacionamento dos segmentos sociais e as dificuldades em integrar um ambiente de gestão participativa, gerada por situações hierárquicas, limitações institucionais e de ausência da promoção governamental de um equilíbrio de poder na atuação dos diferentes atores e a tomada de decisões.

Gradativamente minha preocupação passou a ser direcionada para as metodologias utilizadas nas políticas públicas ou projetos que fomentavam processos participativos de gestão, procurando identificar suas limitações e amplitude em resultados práticos que

fizessem as experiências tornarem-se marcos de referência para programas dessa natureza. Contudo, minhas preocupações não estavam focadas apenas nas ferramentas metodológicas aplicadas nos programas, mas no conjunto de diretrizes legais, políticas e técnicas que possibilitavam o funcionamento de espaços eficazes de participação, e como a metodologia se estruturava em relação a isso.

Com a possibilidade de participar, entre 2008 a 2010, como consultor do Programa Agenda 21 do Ministério do Meio Ambiente - MMA, pude acompanhar e atuar junto à equipe técnica que definia o cotidiano da política de fomento de Agendas 21 Locais, percebendo os alcances e limitações de uma política pública que buscava gerar processos de desenvolvimento sustentável pautados pela elaboração participativa de um planejamento territorial. Com essa atuação junto à equipe do Programa Agenda 21, uma das responsabilidades que me coube foi a realização de uma pesquisa que identificava os resultados alcançados por processos de Agendas 21 Locais fomentadas com recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA<sup>1</sup> e apoiadas tecnicamente pela equipe do Programa Agenda 21, com foco no Roteiro Metodológico “Passo a Passo das Agendas 21 Locais”<sup>2</sup>.

A preocupação da pesquisa era observar como os projetos se desenvolviam ao utilizarem o Passo a Passo e que tipo de dificuldades eram ressaltadas na aplicação dos Passos, procurando identificar a necessidade de ajustes metodológicos na atuação técnica de apoio do MMA para o seu melhor aproveitamento. A pesquisa permitiu a descrição de alguns resultados conjunturais alcançados durante o processo de construção das Agendas, bem como pela implementação das ações programadas nos Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável – PLDS criados ao longo dos projetos, tentando registrar o quanto a participação da sociedade civil influenciava nos processos de gestão territorial e identificando o grau de sustentabilidade alcançado pelas experiências.

A visita e aplicação de entrevistas e grupos focais junto aos seis processos de Agendas 21 Locais escolhidos à época como referenciais pelo MMA permitiu a descrição de seu histórico de elaboração, analisando ainda o quanto os processos foram participativos e as conjunturas em que eles se desenvolveram, para se perceber o grau de influência que essas Agendas 21 Locais conquistaram juntas às administrações municipais. Além dessas análises, diversas outras observações foram possíveis de ser realizadas, oferecendo um conjunto de informações que pode ser analisado com referência a cada Passo de construção da Agenda 21 Local, incluindo o funcionamento e a manutenção de seus Fóruns.

De maneira geral, o Passo a Passo das Agendas 21 Locais constituiu-se como um roteiro sugestivo de metas a serem realizadas para a “construção” da Agenda 21 Local, tendo como foco promover a mobilização e a participação dos diversos setores nas etapas de construção da Agenda. O Ministério do Meio Ambiente não oferecia, nem indicava metodologias específicas para cada Passo, e apenas sugeria que cada localidade encontrasse a melhor forma de realizá-los, entendendo que a troca de experiências seria a melhor ferramenta de disseminação de metodologias já aplicadas. Esse procedimento, apontado por muitos processos como uma falha do MMA, proporcionou que as Agendas 21 Locais fossem elaboradas conforme a capacidade técnica de seu corpo gestor, oferecendo um conjunto de experiências para todos os Passos sugeridos, ampliando os resultados das Agendas para além

<sup>1</sup> O Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA é um fundo de investimentos do Ministério do Meio Ambiente para a alocação de recursos em prefeituras, governos estaduais, ONGs e Associações Comunitárias em projetos de natureza ambiental. Esse fundo recebe recursos tanto do próprio Ministério, como de outras fontes internacionais, como O Banco Alemão KFW, entre outros.

<sup>2</sup> O Passo a Passo das Agendas 21 Locais é um Roteiro Metodológico elaborado pela Coordenação do Programa Agenda 21 do MMA para orientar o processo de construção de novas Agendas 21 Locais. Foi construído a partir da sistematização de experiências práticas de projetos fomentados pelo MMA e que foram aos poucos demonstrando uma lógica prática de construção de Agendas 21 Locais através de um encadear de metas.

das ações planejadas para o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, o que seria um dos principais resultados da construção dos processos.

Durante a pesquisa pôde-se observar a amplitude de experiências utilizadas para a realização de cada Passo, apresentando erros e acertos que favoreceram ou desfavoreceram os processos participativos e a sua sustentabilidade. Os encadeamentos entre as metas implicaram também no sucesso ou debilidade da experiência e a conjuntura local em que ela foi construída demonstrou-se como um indicador de performance dos projetos. Nesse sentido, pode-se dizer que em alguns casos a construção de Agendas 21 Locais ocorreram em solo infértil, devendo nessas ocorrências preparar o terreno e diferenciar o peso de atenção em cada meta, o que precede de um referencial básico para orientar a aplicação da política.

De maneira geral, esse conjunto de metas sugeridas para a construção de Agendas 21 Locais foi amplamente difundido pelo país, e muitos novos processos de Agenda 21 Local foram construídos sem o contato ou apoio direto do MMA, apenas replicando a metodologia do Passo a Passo. Sendo uma política pública com uma década de existência, sua aplicação modificou-se e atualmente o MMA não mais realiza seu fomento e sua propagação.

Assim, o estudo dessa política pública torna-se uma importante oportunidade de registro da experiência como forma de relatar e analisar sua aplicação. Praticamente todos os processos de Agenda 21 Local construídos com apoio do MMA foram concluídos, podendo-se avaliar seus resultados práticos no que diz respeito à participação social nos mecanismos de gestão territorial, bem como o alcance das Agendas em favorecer um ambiente de sustentabilidade no desenvolvimento de seus territórios de atuação.

Com isso, o objeto de estudo para esta dissertação é a política de fomento de Agendas 21 Locais do Ministério do Meio Ambiente, com foco nas ações que foram promovidas pelo Programa Agenda 21, procurando avaliar os resultados obtidos entre os processos de Agenda 21 Locais e suas limitações no que diz respeito ao caráter participativo e sustentável. Cabe destacar que a análise central da pesquisa não será, necessariamente, a construção dessa política, mas como deu-se sua aplicação nas cidades onde foram construídas as Agendas 21 Locais e os resultados possíveis desse caminhar.

Alguns temas são centrais nesta pesquisa, entre eles a noção de espaços públicos, a participação social em projetos de gestão territorial e o caráter de Sustentabilidade das Agendas 21 Locais. Em torno deles pretende-se realizar uma descrição da política do Ministério do Meio Ambiente e seu fomento à construção de espaços públicos em nível local, considerando o quanto a participação nesses espaços consolida uma cidadania ativa e novas formas de aprofundamento da democracia, ressaltando ainda os limites desse processo e as relações de poder entre projetos políticos do estado e da sociedade.

A ótica sobre espaço público, que orienta este estudo, foi desenvolvida por Evelina Dagnino a partir de pesquisas que procuraram analisar “a emergência de experiências de construção de espaços públicos, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal” (DAGNINO, 2002, p. 10). As considerações apresentadas pela autora - conclusão da observação de alguns estudos de caso da pesquisa - em muito assemelham-se aos processos de Agenda 21 Local construídos com fomento do MMA, que em algumas situações foram protagonizados por instituições da sociedade e em outras por prefeituras municipais, que em diferentes medidas sugeriram conjunturas e resultados bem diversos no funcionamento e amplitude das ações dos fóruns das Agendas 21 Locais.

A proposta da autora de pensar o processo de construção democrática no país como algo multifacetado, resultando da disputa entre distintos projetos políticos, exemplifica em alguma medida a política do MMA em fomentar as Agendas 21 em âmbito local, que envolve os atores a partir de diferentes demandas e expectativas, o que gera, por sua vez, conflitos e

oposições que nem sempre permitem que os projetos alcancem os resultados a que se propuseram inicialmente. Ainda assim, como reconhece Dagnino (2002, p. 295), os projetos em torno de espaços públicos de participação resultam em impactos positivos “sobre o processo de construção da uma cultura mais democrática na sociedade brasileira”.

No caso dos Fóruns das Agendas 21 Locais, sua construção não precede de um conjunto de leis, apesar de novas leis poderem ser instituídas posteriormente através de decretos ou projetos de leis municipais. Essa conjuntura demonstra o que Dagnino (2002, p. 283) chama a atenção sobre alguns espaços públicos que constituem-se como “ilhas separadas, em institucionalidades paralelas, conservadas à margem e com difícil comunicação com o resto do aparato estatal”. Tal observação contribui para perceber a conjuntura empírica em que os Fóruns são criados e o alcance das Agendas 21 construídas, demonstrando que independente desses espaços públicos serem formados ou não por um protagonismo estatal, seu isolamento contribui para o tipo de resultado que podem alcançar, demonstrando ainda mais o desafio da democracia participativa.

Importante também considerar a desigualdade que ocorre no interior desses espaços públicos de participação no que se refere à “exigência de qualificação – técnica e política” daqueles que participam (DAGNINO, 2002, p. 283). As considerações da autora contribuem para a análise da conjuntura de mobilização para criação desses espaços, que resultam na formação de um quadro de atores que disputam de forma desigual a participação nos mecanismos de debate e tomada de decisão. Ao mesmo tempo, a noção de que os espaços públicos oferecem aos participantes aprendizados derivados da convivência com outros atores contribui para identificar resultados que vão além daqueles esperados pela política e demandados pelos seus participantes.

Dessa forma, uma descrição de Dagnino sobre espaço público orienta as observações da pesquisa: “nesse sentido, o que os espaços públicos estão colocando é o aprendizado da tarefa da construção hegemônica, que requer o conhecimento da pluralidade como ponto de partida de um processo de busca de princípios e interesses comuns em torno dos quais a articulação das diferenças abre caminho para a configuração do interesse público” (DAGNINO, 2002, p. 286). Nesses espaços é então possível promover um “encontro” entre a sociedade civil e o estado, o que implica no aprendizado da cidadania e de novos modelos de democracia participativa. Sobre esse “encontro” e sobre a “tarefa de construção hegemônica”, busca-se também analisar a amplitude da proposta de sustentabilidade, que orientou a construção do Programa Agenda 21, e que serve de norteador para as ações dessa política pública, distinguindo-as de outras ações de caráter participativo, porém não pautados em sustentabilidade.

Quanto a essa “sustentabilidade”, não há a intenção de desenvolver uma discussão de sua base conceitual, visto que este conceito está em constante revisão e renovação, recebendo diversos usos, o que seria por si só um tema para pesquisa. Contudo, parte-se de uma base inicial que será utilizada durante todo o trabalho, evitando polemizar ou refundar um modelo de entendimento. A descrição do conceito de Desenvolvimento Sustentável parte de duas descrições, em primeiro lugar uma reflexão sobre o conceito de Desenvolvimento e de Sustentabilidade por parte de alguns autores que problematizam o tema e apresentam sua construção histórica, como José Eli da Veiga (2010), Marcos Nobre (2002) e Ignacy Sachs (2008 e 2009). Em seguida, as utilizações desse conceito nos documentos de referência do MMA para embasar a política de construção de Agendas 21 Locais, como forma de perceber qual o alinhamento entre o discurso e a prática do Desenvolvimento Sustentável do Programa Agenda 21.

O conceito de participação é central para a política de construção da Agenda 21 local, que se coloca em complementação ao conceito de democracia e cidadania ativa. Alguns documentos do programa, como a Agenda 21 Brasileira e o Passo a Passo das Agendas 21

Locais, sugerem que a participação deve ocorrer de diferentes formas, envolvendo todos os segmentos da sociedade num processo de diálogo e parceria para a tomada de decisão sobre a gestão estatal. Na prática, a participação é sugerida em todo o conjunto de ações para a construção das Agendas 21, como por exemplo, para o processo de mobilização social, para a construção de um diagnóstico local ou para a tomada de decisão e deseja-se que seja ampla e inclusiva.

No entanto, algumas pesquisas debatem sobre o conceito de participação junto às políticas de construção de espaços públicos e contribuem com um referencial teórico orientador para a análise que se pretende fazer. Em Romano et al (2007), o conceito de participação é problematizado, sendo destacado que na prática, a participação ocorre numa multiplicidade de possibilidades apresentando também diferentes usos e concepções. Estas percepções, que ocorrem de forma simultânea e que “interagem nos mesmos espaços”, rivalizam entre si, o que sugere sua melhor definição para um recorte de pesquisa. Entre as concepções apresentadas muitas delas orientam um olhar sobre o campo da pesquisa, oferecendo um ambiente de problematização, percepção de resultados e alcances possíveis da política de construção de Agendas 21 Locais, na medida em que se pode usar essas definições para perceber como elas operam nos casos pesquisados.

As definições possíveis de serem percebidas são:

- “participação como aprendizado, que melhora o conhecimento mútuo para aumentar o entendimento;
- Participação como exercício da cidadania;
- Participação como exercício da democracia;
- Participação como organização e tomada de decisão no nível local, para gerar mais auto-suficiência, tanto a do tipo neoliberal (“faça você mesmo”), quanto a participação comunitária (“de cima pra baixo”);
- Participação como algo que acontece em relação a instituições estatais/legais, mas formatado por diversas abordagens: a dos direitos, a do conflito, a pluralista/consensual, a do entendimento mutuo, a da eficiência;
- Participação como algo “quem vem de baixo” – o fortalecimento da participação popular como forma de fortalecer a democracia de baixo pra cima;
- Participação como prática de resistência, autodeterminação, afirmação de autonomia – algo que é produzido por e é inerente a um processo de mobilização;
- Participação como associativismo (se juntar em associações, uma forma institucionalizada de ação coletiva)
- Participação como algo que tem significados diferentes em diferentes espaços, que é formatada pela cultura política de um determinado espaço e pelos históricos de internação com o Estado” (ROMANO et AL, 2007, 258/259).

Essas definições de participação podem contribuir para uma análise ampla da relação da política de construção das Agendas 21 Locais com os diferentes atores que se relacionam, desde a concepção do MMA até as expressões de participação das ações dos atores que se envolvem nos Fóruns das Agendas 21 Locais.

Além de Participação, Desenvolvimento Sustentável e Espaço Público, outros conceitos oferecem uma base para pensar na amplitude de considerações possíveis sobre as ações do Programa Agenda 21, entre eles o Pluralismo e o Elitismo, e como esses conceitos das teorias políticas podem sugerir uma análise das conjunturas em que se desenvolvem as Agendas 21 Locais.

Sobre o aspecto da Democracia, as Agendas 21 Locais propõem um novo paradigma de gestão política e desenvolvimento, que no caso brasileiro pode ser uma contradição com a lógica vigente, baseada numa Democracia Representativa. Para as Agendas 21 Locais, a

participação é o eixo central de uma política de planejamento, do contrário não poderia alcançar toda a sociedade para uma renovação na forma de se fazer política e provocar o desenvolvimento. A Democracia Participativa é então a proposta da Agenda 21, e a cidadania é uma condição de desenvolvimento das políticas e ações. Nesse campo de estudos, cabe perceber em que medida as Agendas 21 Locais geram resultados práticos, procurando demonstrar até onde esta política gera Democracia Participativa e Cidadania, para além do que ela se propõe (DAGNINO, 2006).

É importante também caracterizar o modelo sugerido pela Agenda 21 Local e o alcance de fato de sua implantação. Apesar das Agendas 21 Locais nem sempre serem promovidas a partir de uma mudança de política interna dos governantes, e no caso das Agendas fomentadas pelo MMA isso raramente ocorre, elas sugerem um formato novo de funcionamento do Estado em relação com a sociedade. Sobre esse aspecto, as teorias políticas do Pluralismo e do Elitismo oferecem um campo de análise que identificam os aspectos desse “novo Estado”, considerando principalmente o modelo de funcionamento adotado através da formação de fóruns participativos que têm a função de planejar e colocar em prática o desenvolvimento local. Em Romano (2009), são apresentadas as variações das teorias do Pluralismo e do Elitismo, que de maneira geral oferecem uma base conceitual capaz de perceber o funcionamento dos governos municipais em relação às suas Agendas 21 Locais. A teoria pluralista de Democracia Radical sugere uma forma de observar a proposta de funcionamento das Agendas 21 Locais, assim como o elitismo oferece uma abordagem para considerar os modelos de gestão adotados por alguns municípios em relação às suas Agendas 21, o que veremos adiante.

Nesse ambiente de propostas e experiências em gestão participativa, uma consideração importante a se fazer refere-se ao papel assumido pelos cidadãos em relação à aplicação da política de fomento em Agendas 21 Locais. Mesmo as Agendas promovidas por interesses locais, sem contar com uma linha de fomento como a oferecida pelo MMA, cabe a consideração de qual papel os cidadãos assumem no ambiente de implementação das Agendas. Essa consideração pesa sobre os aspectos da participação e mesmo da autonomia que os Fóruns irão alcançar junto ao poder público local. Faz diferença se o seu papel é de beneficiário de uma política pública, ou consumidor de eventos e seminários que muitas vezes não alcançam nada além de uma capacitação dos participantes. Cabe refletir se os indivíduos são de fato atores, sujeitos ou clientes no processo de criação das Agendas (CORNWALL, 2000).

A metodologia utilizada por esta pesquisa direcionou-se a analisar algumas fontes de informação. Parte de uma análise bibliográfica que desenvolve os conceitos que orientam o olhar e em seguida estuda os dados de três pesquisas organizadas para levantar e descrever os resultados das Agendas 21 Locais construídas no Brasil a partir da política do Programa Agenda 21 do MMA. Entre essas pesquisas, duas são quantitativas e envolveram um conjunto de Agendas 21 Locais a partir da aplicação de questionários que procuravam descrever o perfil dos processos de Agenda 21 Locais e seus resultados mais evidentes, e a terceira foi desenvolvida por mim como uma pesquisa qualitativa, que teve o objetivo de analisar o uso e aplicação do Passo a Passo das Agendas 21 Locais, suas características e resultados.

A pesquisa qualitativa é orientadora das descrições que se seguem e foi realizada entre 2008 e 2009, a partir de visitas à seis processos de Agenda 21 Locais em cidades brasileiras. Esses processos foram selecionados pela Coordenação da Agenda 21 do MMA, pois representavam diferentes perfis de Agenda 21 Local e são considerados processos exemplares por desenvolverem-se a partir das metodologias oferecidas pelo MMA e por recursos do FNMA.

Para a pesquisa qualitativa, foram feitas visitas a todas as seis Agendas 21 Locais selecionadas, o que durou até 3 dias em campo, nos quais desenvolveram-se entrevistas

direcionadas por um roteiro com os coordenadores financeiros e técnicos das Agendas; grupos focais com integrantes dos Fóruns; visitas às instalações e projetos; e conversas com integrantes e representantes de poder público, sociedade civil e empresas. A partir da identificação dos resultados foi possível também analisar documentos de gestão e publicações elaboradas pelos processos.

A análise desses seis casos foi orientada por um roteiro padrão, porém foi possível cruzar informações de diversos outros processos de Agenda 21 Locais que pude participar diretamente ou apoiar sua construção à distância quando consultor do MMA. Esse conjunto de observações completam um cenário de análise que se orientou também pela apreciação dos resultados apontados pelas pesquisas quantitativas desenvolvidas entre 2009 e 2011 pelo MMA, também descritas nesta pesquisa.

Por consequência de minha implicação como consultor/pesquisador dentro da Coordenação da Agenda 21 do MMA, o esforço de pesquisa buscou encontrar um distanciamento do objeto de análise a partir de uma orientação mais conceitual e apresentar a descrição da pesquisa de forma a demonstrar os resultados obtidos com base nas informações levantadas nas três pesquisas sobre Agendas 21 Locais. Por isso, para além de uma apresentação do Programa Agenda 21, de sua metodologia e de seus resultados, essa dissertação procura fazer uma descrição das informações seguindo uma perspectiva mais antropológica.

A dissertação foi estruturada a partir de cinco capítulos e uma conclusão, que no conjunto procuram apresentar as bases conceituais da discussão que fundamenta tanto a análise da política pública do MMA de construção de Agendas 21 Locais, quanto os caminhos percorridos nesse processo, seus resultados e considerações.

No capítulo I é apresentada uma descrição do conceito de Desenvolvimento Sustentável, um conceito central para as Agendas 21 que orienta toda a sua aplicação e objetivos. Não se pretende realizar uma definição do conceito, mas apresentar um ponto de vista que irá acompanhar toda a descrição que se segue, implicando em uma reflexão sobre o conceito de Desenvolvimento e de Sustentabilidade.

O capítulo II descreve um breve histórico do surgimento da Agenda 21 Global, as forças políticas que estiveram envolvidas com seu aparecimento e a intenção desse documento em disciplinar um modelo de desenvolvimento mundial. São apresentados a estrutura da Agenda 21 Global e da Agenda 21 Brasileira. Esta segunda foi elaborada para orientar uma política de Desenvolvimento Sustentável para o país.

No capítulo III é feita uma descrição da origem do Programa Agenda 21, seus objetivos e a visão de Desenvolvimento Sustentável adotada para as cidades. Nesse capítulo são descritas as ações e as metodologias utilizadas para a promoção de Agendas 21 Locais, bem como qual foi o papel desejado para que as Agendas introduzissem uma política de sustentabilidade para as cidades brasileiras.

O capítulo IV desenvolve uma análise da aplicação do Passo a Passo na construção de Agendas 21 Locais. É feita uma apresentação dessa metodologia, como ela foi desenvolvida, propagada e utilizada nos mais diversos arranjos territoriais. São descritas suas experiências metodológicas, apresentados os resultados de sua aplicação e analisados os seus desafios.

O capítulo V apresenta as três pesquisas realizadas para avaliar os resultados das Agendas 21 Locais construídas nas cidades brasileiras, descreve as metodologias utilizadas e faz um apanhado geral de seus resultados.

E, por fim, na conclusão são feitas considerações qualitativas acerca da experiência do Programa Agenda 21 e das Agendas 21 Locais no que se refere à formação de espaços públicos de participação, o envolvimento social na gestão territorial e o caráter de sustentabilidade alcançado por essa política pública.



## CAPÍTULO I: CONSIDERAÇÕES AO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

“Só haverá verdadeiro desenvolvimento – que não se deve confundir com crescimento econômico, no mais das vezes resultado da mera modernização das elites – ali onde existir um projeto social subjacente.” (FURTADO, Celso. 1974)

O conceito de Desenvolvimento Sustentável – DS surgiu em meados das décadas de 70 e 80 como uma concertação<sup>3</sup> da ideia de Desenvolvimento, uma noção amplamente adotada pelos países membro das Organizações das Nações Unidas – ONU, orientadora de práticas e investimentos em crescimento econômico, políticas de produção e mercado nos países considerados tanto “desenvolvidos” quanto “subdesenvolvidos”. Porém não foi apenas a tentativa de uma concertação que deu origem ao novo conceito, mas uma correlação de forças e pressões que implicavam em rever o modelo de “desenvolvimento” que estava sendo transferido para o mundo “subdesenvolvido”, e que pretendia de alguma forma organizar os países do eixo sul em bases ambientalmente equilibradas, socialmente inclusivas e economicamente justas (NOBRE, 2002).

Apesar do conceito de Desenvolvimento Sustentável nascer a partir de uma articulação de forças que pressionava a adoção de medidas ambientalmente responsáveis e, ao mesmo tempo, alinhadas ao modelo de desenvolvimento mundial, o surgimento do conceito implicou numa ampla disputa sobre seu significado, deixando-o muitas vezes confuso e com seu sentido pouco esclarecedor. De um lado, instituições internacionais hegemônicas definindo-o como forma de legitimar ações globais; de outro, diversas interpretações retraduzidas para dar sentido às ações, lutas e reivindicações de um modelo mais verde e social, ou de maior governança de políticas de desenvolvimento.

Dessa forma, a análise do conceito de Desenvolvimento Sustentável é necessariamente uma análise subjacente ao conceito de Desenvolvimento. É no paralelismo entre estes dois conceitos que reside a multiplicidade de leituras acerca do DS, em que pontos de vista se manifestam em projetos políticos, em críticas e em contrariedades ao entendimento do conceito, bem como nas esperanças depositadas por alguns segmentos em torno de algumas ideias centrais. Todos esses movimentos encontram-se em constante disputa para significar/ressignificar o conceito de DS, adaptando-o aos interesses dos grupos que dele se apropriam. Para isso projetos políticos são batizados com esse nome, programas de responsabilidade social corporativa dizem-se alinhados ao conceito, instituições da sociedade civil se identificam e lutam por sua realização, cada um ao seu modo de entender o DS. Ao mesmo tempo, eventos, conferências, encontros, pesquisas, publicações e um indeterminado número de atividades são constantemente realizadas por diversos segmentos e instituições de modo a cunhar o “real” sentido do conceito a seu favor, de modo que os projetos políticos, sociais, ambientais ou econômicos sejam porta-vozes do DS e legitimados pela sociedade enquanto o ressignifica.

Entendido como base primeira do DS, o conceito de Desenvolvimento é um conceito amplo, globalizante e que vem orientando como ideia força os projetos políticos das nações há algumas décadas. Teve seu impulso no pós-guerra com o crescimento do sistema das Nações Unidas e se configurou como um orientador dos países do Terceiro Mundo, então descolonizados durante a segunda metade do século XX (VEIGA, 2010). É um conceito

<sup>3</sup> Termo utilizado como um indicativo de acordo entre segmentos sociais na perspectiva de ajustes políticos e pragmáticos. No dicionário sua definição seria: “Concertação Social - Diálogo ou discussão entre o governo, as organizações sindicais e as organizações empresariais sobre assuntos sociais e laborais, com o objetivo de estabelecer acordos ou consensos.” (PHIBERAN, 2014, disponível em: <http://www.priberam.pt/dlpo/concertação>)

global, que serve de orientação para instituições internacionais e para que tais organizações “contribuam” com os países “em desenvolvimento” de modo que esses, por sua vez, possam enquadrar-se no grande mercado da globalização. No nível micro, nas cidades por exemplo, o Desenvolvimento é um reflexo de projetos políticos maiores, porém disputado em sua realização do cotidiano da gestão territorial, com escalas diferenciadas de governança e impactos.

O peso da ideia de Desenvolvimento e o sentido que ele carrega de mais hegemônico compara-se diretamente com a ideia de crescimento econômico. Em alguma medida essa tradução influencia as leituras sobre DS, e as posições favoráveis ou não a este conceito partem de suas visões sobre Desenvolvimento para combater ou defender o DS. É oportuno lembrar a interessante reflexão de Ignacy Sachs nesse sentido, quando diz que “a problemática do desenvolvimento passou da moda e o seu status acadêmico é cada vez mais marginal”, enumerando com isso três razões que partem dessa ideia de que Desenvolvimento se fez sinônimo de crescimento econômico:

“A teologia do mercado, que faz hoje a cabeça de muitos economistas, torna redundante o conceito de desenvolvimento. Por sua vez, os adeptos da ecologia profunda teimam em considerar o crescimento econômico como um mal absoluto, quaisquer que sejam as suas modalidades e os usos sociais do seu produto. Por fim existem os desencantados do desenvolvimento, que apontam o fracasso bastante geral das políticas que se reclamavam do desenvolvimento para justificar o abandono puro e simples do conceito de desenvolvimento, visto por alguns como uma mera armadilha ideológica inventada por políticos do primeiro mundo para perpetuar seu domínio sobre os países periféricos” (Sachs, in VIEGA, 2010, 10).

Dando continuidade à reflexão, a Sustentabilidade, quando proposta nos termos do Desenvolvimento Sustentável, necessariamente carrega consigo os significados do conceito de Desenvolvimento, sejam eles “do bem” ou “do mal”. Uma crítica comum ao conceito de DS é dizer que há uma contradição entre desenvolvimento e sustentabilidade, no sentido literal dessas palavras, pois não se pode pensar em sustentabilidade do ponto de vista ambiental no atual modelo de desenvolvimento. Tal crítica, mesmo que pertinente, parte do pressuposto de que desenvolvimento é crescimento econômico e em alguma medida reforça a ideia hegemônica da economia, isto é, de que para haver desenvolvimento deve haver antes um sucesso da economia de mercado, da economia capitalista, da economia de exploração de recursos naturais, da transformação em bens de consumo e de uma perpetuação deste ciclo – produção e consumo. Esse julgamento do conceito de DS é uma armadilha, pois reforça a ideia de que não existe desenvolvimento sem crescimento econômico e abre mão das propostas de desenvolvimento contidas no conceito de DS, sem que antes se faça uma re-tradução ou uma re-apropriação de suas recomendações.

Neste capítulo, o que se descreve é uma breve análise do conceito de Desenvolvimento e do conceito de Sustentabilidade, procurando resgatar desses conceitos suas ideias centrais, para em seguida poderclarear o que o DS sugere como Desenvolvimento nos documentos considerados “oficiais”<sup>4</sup>, e como se relacionam questões ecológicas, sociais e econômicas com essa proposta. Não existe aqui a intenção de esgotar o debate, nem de dar um sentido final ao termo Desenvolvimento Sustentável, mas sim iniciar uma reflexão sobre o conceito para em seguida realizar análises acerca de como o DS influenciou a política de construção de Agendas 21 Locais nas cidades do Brasil.

<sup>4</sup> São apresentados aqui como documentos oficiais aqueles elaborados nos contextos das Conferências da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável e aqueles elaborados no âmbito do Governo Brasileiro para sua implementação, com especial atenção aos documentos sobre Agenda 21.

Para isso é realizada também uma breve descrição do campo de disputa em que ele se configurou, para entender a partir daí como o conceito vem sendo discutido e quais os interesses hegemônicos contidos nessa disputa. A proposta dessa reflexão é entender a partir da história do conceito de DS, como as leituras sobre o conceito são debatidas no campo político e como sua visão foi adotada para a promoção do DS em cidades Brasileiras pelo Ministério do Meio Ambiente no período Marina Silva (Ministra) e Lula (Presidente), entre 2003 e 2008.

Importante considerar que, como qualquer conceito, as ideias de Desenvolvimento e DS são ideias culturais, constantemente ressignificadas por grupos sociais em escalas distintas de disputa, planejamento e implementação. Por isso, podemos observar diferenças quando analisamos os conceitos em escala global e o comparamos com a escala local. Dependendo da visão, são diferenciais as formas de absorver suas ideias centrais e transformá-las em ação política, como buscar-se-á apresentar nesta pesquisa quando forem discutidas mais adiante as Agendas 21 Locais construídas em municípios Brasileiros.

## 1.1 Conceituando Desenvolvimento e Sustentabilidade

Numa abordagem superficial, a diferença entre Desenvolvimento e DS é que o primeiro conceito se limita na prática a ressaltar questões econômicas, políticas e estruturantes em seu projeto de implementação, não considerando as preocupações da relação das sociedades humanas com a natureza, questões debatidas mais recentemente no âmbito dos planejadores do desenvolvimento dentro das Nações Unidas (VEIGA, 2010). Aqui entra a diferença do DS, que tem como referência a consideração de que vivemos entre dois sistemas distintos, “o porvir das sociedades humanas e a evolução da biosfera; na realidade, estamos na presença de uma co-evolução entre dois sistemas que se regem por escalas de tempo e escalas espaciais distintas” (Sachs in VEIGA, 2010, 10). A proposta do DS é uma concertação do modelo de desenvolvimento das nações, pois sugere um maior equilíbrio entre questões sociais, econômicas e ambientais, considerando que as ações em prol do desenvolvimento devem ser multidisciplinares e levar em consideração os aspectos atuais e futuros da relação do ambiente social com o ambiente natural.

Porém, o conceito de Desenvolvimento, tal como posto pelo projeto político hegemônico, tem uma forte referência em questões econômicas, como crescimento de PIB e da economia, colocando a economia de mercado no centro das questões e decisões, diminuindo as atenções sociais e ignorando as preocupações ambientais. Dessa forma, uma determinada visão do DS é para o projeto político hegemônico uma ameaça, pois coloca em cheque o modelo de produção e consumo atual, devendo ser ressignificado e ajustado para uma economia considerada verde<sup>5</sup>. Sachs, em seu livro Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável, chega a afirmar que “o desenvolvimento sustentável é, evidentemente, incompatível com o jogo sem restrições das forças do mercado” (SACHS, 2009, p. 55),

<sup>5</sup> De alguma forma, a realização da Conferência Rio+20 teve esse papel, de descartar o conceito de Desenvolvimento Sustentável e substituí-lo pelo conceito de Economia Verde. É possível ver no site do Governo Brasileiro para a Rio+20 esta definição de Desenvolvimento Sustentável: “Desenvolvimento Sustentável é o modelo que prevê a integração entre economia, sociedade e meio ambiente. Em outras palavras, é a noção de que o crescimento econômico deve levar em consideração a inclusão social e a proteção ambiental” (Disponível em: [http://www.rio20.gov.br/clientes/rio20/rio20/sobre\\_a\\_rioMais\\_20/desenvolvimento-sustentavel.html](http://www.rio20.gov.br/clientes/rio20/rio20/sobre_a_rioMais_20/desenvolvimento-sustentavel.html)). Nessa conferência da ONU – Organização das Nações Unidas, todos os documentos, protocolos e convenções realizados entre 179 países na Rio-92 foram ignorados, e a noção de desenvolvimento voltou-se para a economia de mercado. A proposta de uma revisão e balanço dos acordos e convenções realizados em 92 não foi atendida e os temas centrais do debate, como Agenda 21, Biodiversidade, Mudanças Climáticas, ou foram ignorados ou ressignificados para atender a novos acordos de economia verde.

sugerindo, assim, que um determinado significado para DS coloca em cheque a visão de desenvolvimento como crescimento econômico. Por isso a necessidade de revisão do surgimento do conceito para se entender o que pretendeu o DS e as práticas diferenciadas desse modelo no que diz respeito à gestão das cidades e à participação social nos projetos de desenvolvimento.

A palavra sustentabilidade, por sua vez, também é passível de muitas traduções e significados, a depender do campo em que disputam suas ideias. É possível falar de sustentabilidade na economia, o que, definitivamente, não tem nada a ver com sustentabilidade ambiental. Essa polissemia do conceito de sustentabilidade também confunde a ideia da DS, enfraquecendo o conceito e permitindo seus diversos usos. Entretanto, quando se fala de DS, remetemos necessariamente a um conjunto de documentos, elaborados no campo de ações e instituições do sistema ONU, e que serviram de referência para a elaboração de outros documentos em nível nacional para a orientação da aplicação do DS no Brasil. Esses documentos, amplamente utilizados como referência da política pública para a construção de Agendas 21 Locais no Brasil serão utilizados para balizar uma análise sobre os objetivos do Programa Agenda 21 do MMA. Ao mesmo tempo, buscar-se-á trazer outros autores que debatem o termo, fazendo críticas aos documentos oficiais e trazendo outros elementos para reflexão.

### **1.1.1 Desenvolvimento e Crescimento Econômico**

José Eli da Veiga em seu livro “Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI” (VEIGA, 2010) faz uma explanação importante sobre o conceito de desenvolvimento, chamando a atenção para três respostas possíveis à pergunta: “o que é desenvolvimento?” Segundo ele, “a mais frequente é tratar o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico”, como vimos anteriormente. A segunda, já uma resposta crítica, sugere que o conceito de desenvolvimento é uma “ilusão, crença, mito, ou manipulação ideológica” que não é nada além de uma ideia fantasiosa para legitimar um conjunto de ações político-econômicas de “desenvolvimento econômico” que desviam o foco de questões sociais “das necessidades fundamentais da coletividade... para concentrá-las em objetivos abstratos, como são os investimentos, as exportações e o crescimento” (VEIGA, 2010, p. 28).

Já a terceira resposta, bem mais complexa, indica que se deva observar o “caminho do meio”, “entre a miopia que reduz o desenvolvimento ao crescimento e o derrotismo que o descarta como inexequível” (VEIGA, 2010). O que Veiga sugere é que se extraiam da ideia de desenvolvimento aquilo que tem relação com o social, com a cultura, com o “bem estar”, com investimentos em melhorias das condições de vida como sugerido por Ignacy Sachs e com as “oportunidades” indicadas por Amartya Sen em seu célebre livro Desenvolvimento como Liberdade.

A ideia de desenvolvimento como crescimento econômico formou-se durante o pós-guerra, quando os poucos países, atualmente considerados desenvolvidos, tornaram-se ricos após seu desenvolvimento industrial e não se havia à época a necessidade/reflexão em distinguir desenvolvimento com crescimento econômico, pois nesse caso eles ocorreram concomitantes e havia, nesses países, uma burguesia desenvolvida que garantiu um crescimento educacional e tecnológico, que por sua vez possibilitou a sua inserção no desenvolvimento e com isso uma distribuição da renda equitativa e de serviços sociais. Porém, o mesmo crescimento econômico, que ocorreu durante a década de 50 em países semi-industrializados ou em desenvolvimento, não demonstrou melhoria no acesso a bens materiais e culturais, ou acesso à educação e saúde, por populações mais pobres em países como o Brasil, por exemplo, permitindo que se questionassem a equivalência entre crescimento

econômico e desenvolvimento, sobretudo no que se refere à inclusão social e acesso aos serviços considerados essenciais (VEIGA, 2010, p. 19).

Enquanto crescimento econômico representava “desenvolvimento”, não havia pelos críticos da academia ou pelos estudiosos da economia uma necessidade de separar o joio do trigo. Por isso, uma forma bastante comum adotada para medir “desenvolvimento” era analisar a evolução da Produção Interna Bruta - PIB anual de cada país e, a partir daí, considerar se esses países estariam se desenvolvendo conforme fossem aumentando seu PIB anual. Durante muitos anos a análise do PIB era a forma central de avaliar se um país estava ou não em desenvolvimento, padrão que predomina até hoje. Porém, a partir da década de 90 quando a ONU através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, estabeleceu o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH<sup>6</sup> para fazer frente à única forma de medir desenvolvimento a partir de critérios econômicos, ficou mais evidente que crescimento econômico e desenvolvimento não eram a mesma coisa, e que políticas de desenvolvimento que dessem atenção às questões sociais deveriam ir além do desempenho dos países em seu crescimento econômico e sua inserção no mercado global.

Surge então uma necessidade de separar desenvolvimento de crescimento econômico. Na economia essa separação foi fácil, pois era só banir o conceito de desenvolvimento, ou então passar a considerar como critério de análise de desenvolvimento não apenas o PIB, mas o PIB *per capita* dos países, e demonstrar que, havendo distribuição de riqueza, é possível o “desenvolvimento econômico” (VEIGA, 2010, 20). Importante destacar que até então o uso atribuído ao conceito de “desenvolvimento” é funcional para uma análise das nações, de seu desempenho econômico-social em sua estrutura macro. Não se consideram aqui necessariamente as cidades, as famílias, os grupos sociais, o local, o micro. Pensar desenvolvimento no sentido tradicional é, antes de tudo, promover um projeto político hegemônico internacional, sem necessariamente considerar as especificidades culturais ou sociais de cada país. Esta é também uma diferença importante entre Desenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável, como veremos mais adiante.

Para muitos estudiosos do Desenvolvimento, sobretudo aqueles dedicados à economia, à geração de riqueza e à industrialização dos países, o crescimento do PIB é de fato a base para se alcançar o desenvolvimento e isso se reflete nas políticas das instituições internacionais até hoje. Daí a necessidade de seencionar uma nova versão para o Desenvolvimento e por isso também o Desenvolvimento Sustentável tornou-se uma bandeira de luta de organizações da sociedade civil e de movimentos políticos, como forma de reivindicar outras bases para os projetos políticos internacionais e nacionais e os investimentos públicos em “desenvolvimento”.

É por haver essa confusão “tendenciosa” entre desenvolvimento e crescimento econômico que muitos críticos apontam o Desenvolvimento como uma ideia falaciosa, que nada mais é do que uma fantasia para mascarar o crescimento econômico e legitimar projetos internacionais ou políticas dos países desenvolvidos sobre os “em desenvolvimento”. Para alguns críticos, mesmo havendo crescimento econômico nos países da periferia, isso não irá

<sup>6</sup> Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de "desenvolvimento humano" e para ajudar a classificar os países como desenvolvidos (desenvolvimento humano muito alto), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio e alto) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo). A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (PPC) per capita (como um indicador do padrão de vida) recolhidos a nível nacional. Cada ano, os países membros da ONU são classificados de acordo com essas medidas. O IDH também é usado por organizações locais ou empresas para medir o desenvolvimento de entidades subnacionais como estados, cidades, aldeias, etc. O índice foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq, e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no seu relatório anual. (WIKIPÉDIA: janeiro de 2014)

garantir o seu desenvolvimento e nem mesmo uma mobilidade ascendente na hierarquia dos países centrais, do ponto de vista da economia capitalista mundial. Ainda que o PIB *per capita* de países considerados periféricos venha a se comparar com os de países centrais, estes não serão considerados pelas instituições hegemônicas como países desenvolvidos, inviabilizando, assim, a lógica de que desenvolvimento e crescimento econômico estejam andando juntas (VEIGA, 2010).

Para o diplomata peruano Oswaldo de Rivero, mesmo havendo crescimento econômico em países “em desenvolvimento” não é garantido o Desenvolvimento se estes não apresentam avanço científico-tecnológico, uma “modernidade capitalista” que não existe nos países pobres. Para Rivero (RIVERO, 2002), os países “em desenvolvimento” estabeleceram uma autoridade estatal antes mesmo de desenvolver uma identidade nacional. O Estado Político surgiu antes de ter surgido o Estado Nação. Dessa forma, os países “em desenvolvimento” não se constituíram a partir de uma burguesia ou da formação de uma sociedade qualificada científico-tecnológica, desenvolvendo sua economia de forma estável e equitativa (VEIGA, 2010, 22). Formaram-se países com altas taxas de expansão demográfica, baseadas numa economia primária de exploração mineral, de produção agrícola e de bens manufaturados de baixa tecnologia, o que não permitiu uma divisão de renda e acesso a bens de consumo ou de serviços básicos como educação e saúde para a população em geral.

Os países “em desenvolvimento” tiveram sua economia aquecida ampliando a pobreza e a desigualdade social, sustentando sua inserção no mercado globalizado com produtos pouco qualificados, disponibilizando recursos naturais e dependentes de uma troca de tecnologia dos países desenvolvidos. Por isso a falácia do desenvolvimento, pois todas as políticas internacionais promovidas pelos países desenvolvidos foram capazes apenas de gerar crescimento econômico nos países “em desenvolvimento”, sem que estes apresentem Desenvolvimento, considerando aqui inerentes ao conceito (de Desenvolvimento) aspectos como distribuição de renda, acesso equitativo aos bens de consumo primários, desenvolvimento da educação e tecnologia, e garantia de serviços de saúde, segurança e equilíbrio ambiental. O raciocínio de Rivero ressalta que o “mito do desenvolvimento” deva ser substituído por uma agenda não de riqueza, mas de “sobrevivência das nações”, considerando aí a necessidade de investimentos na estabilidade do crescimento urbano, na melhoria de distribuição de água, energia, alimentos e evitar o aumento da pobreza (VEIGA, 2010, p. 27).

Raciocínio semelhante é desenvolvido por Celso Furtado em seu livro *O mito do desenvolvimento econômico*. Furtado chama a atenção para as armadilhas impostas pelos organismos internacionais e pelos países desenvolvidos em vender a ideia de Desenvolvimento para os países periféricos de forma a eles adotarem padrões de “desenvolvimento econômico” e “aceitar enormes sacrifícios” sociais e ambientais para se conformarem em dependência de um modelo predatório do sistema econômico e produtivo mundial. Nesse caso, o mito estaria na ideia de que “o desenvolvimento econômico possa ser universalizado, tal qual vem sendo praticado pelos países que lideraram a revolução industrial”. Vende-se aí a ideia de que os padrões de consumo dos países altamente industrializados poderão ser replicados pelos países em desenvolvimento, caso estes adotem e sejam bem sucedidos no seu projeto de “desenvolvimento econômico”. Cunha-se assim a ideia de progresso, amplamente difundida pelo mundo e fomentada pelas elites burguesas sustentadas na atual sociedade industrial (FURTADO, 1974 in VEIGA, 2010, p. 29-30).

A falácia do desenvolvimento como crescimento econômico implica em fazer parecer que o desenvolvimento econômico irá proporcionar qualidade de vida e bem estar para toda a população, fazendo com que benefícios sociais e culturais sejam subvalorizados em relação ao consumo e o aumento de renda que, por sua vez, poderia compensar a falta de políticas públicas consideradas essenciais. Nesse caso, a população deixa de ser beneficiária ou

protagonista de políticas públicas e passa a se tornar consumidora de serviços e pagadores de impostos do mercado capitalista.

Então, o que sobraria da ideia de Desenvolvimento, se não considerássemos mais sua tradução em crescimento econômico? Dois raciocínios interessantes de Celso Furtado e de Amartya Sen são apresentados por Veiga. Este sugere que a sociedade vive em “metamorfose social” e que “a humanidade interage com o meio no empenho de efetivar suas potencialidades”. Resgata um raciocínio de Furtado que “existe evidência de que a invenção cultural tende a ocorrer em torno de dois eixos: a busca da eficácia na ação e a busca de propósito para a própria vida. A primeira tem sido chamada de “racionalidade instrumental” ou “formal” e a segunda de “racionalidade substantiva”, ou “dos fins”. Enquanto a primeira gera técnica, a segunda gera valores. E, no atual modelo de desenvolvimento, as invenções técnicas têm sido mais evidentes: “não temos dúvida de que a inovação, no que respeita aos meios, vale dizer, o progresso técnico, possui um poder de difusão muito maior do que a criação de valores substantivos”, por isso “o gênio inventivo do homem foi canalizado, nos últimos duzentos anos, para a criação técnica, o que explica sua extraordinária capacidade expansiva” (FURTADO, 1974, p. 8). E é a esse quadro histórico que se deve atribuir o fato de que a teoria do desenvolvimento tenha ficado circunscrita à lógica dos meios, tendendo a se confundir com a explicação do sistema produtivo que emergiu com a civilização industrial. No entanto, o desenvolvimento deve ser entendido como processo de transformação da sociedade “não só em relação aos meios, mas também aos fins” (FURTADO, 2000, p. 8 In: VEIGA, 2010, p. 31).

Para além da teoria do Desenvolvimento como sucesso das técnicas, dos meios produtivos e econômicos, há algo mais na sociedade, na sua capacidade inventiva, que o atual modelo de desenvolvimento não se dedica a fomentar. Se a proposta de Desenvolvimento é buscar o melhor das sociedades, buscar o progresso, a melhoria das condições de vida e o bem estar, logo existem muitas potencialidades e valores a serem cuidados pelas ações político-econômicas de desenvolvimento que não estão sendo priorizadas pelos mecanismos internacionais e das nações. É preciso então resgatar esse sentido de Desenvolvimento, livre da ideia de crescimento econômico, para então resignificar o conceito e perceber o que muitos segmentos sociais buscam como alternativa na proposta de Desenvolvimento Sustentável.

Amartya Sen apresenta consideráveis contribuições em seu livro Desenvolvimento como Liberdade. Segundo Sen, o mundo mercadológico cria privações, destituições e opressões que limitam a liberdade em todos os sentidos, sejam em países desenvolvidos ou não, como por exemplo, “a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas; a ampla disseminação de fomes coletivas e crônicas; a violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas; sem falar da ampla negligência diante da condição de agente das mulheres” (SEN, 2010). Questões estas que surgem em países que podem apresentar bons números de PIB e PIB *per capita*.

Para Sen, as liberdades individuais deveriam estar no centro das responsabilidades sociais, deveria ser o fim mesmo do Desenvolvimento. A prática do Desenvolvimento deveria se direcionar a criar oportunidades e eliminar tudo o que limita a liberdade das pessoas. Em uma repostagem publicada na +Folha, suplemento do Jornal Folha de São Paulo (FOLHA, 14/03/2004), Sen destaca: “somos não apenas “pacientes”, cujas demandas requerem atenção, mas também “agentes”, cuja liberdade de decidir qual valor atribuir às coisas e de que maneira preservar esses valores pode se estender muito além do atendimento de nossas necessidades”. Faz essa citação como uma crítica à leitura de Desenvolvimento Sustentável de alguns documentos oficiais, sobretudo do clássico Relatório Brundtland, conhecido como O Nosso Futuro Comum e que cunhou a ideia de DS. Segundo ele, “o mundo tem bons motivos para agradecer pela importância que essa ideia (DS) adquiriu, mas é necessário perguntar se a ideia de ser humano que o conceito abarca é suficientemente abrangente. É certo que as

pessoas têm ‘necessidades’, mas também têm valores e, especialmente, valorizam sua capacidade de arrazoar, avaliar, agir e participar. Ver os seres humanos apenas em termos de suas necessidades pode nos dar uma visão um tanto insuficiente da humanidade” (FOLHA, 14/03/2004)<sup>7</sup>. Sen, com essas críticas, já faz sua contribuição e ressignificação do conceito de Desenvolvimento Sustentável.

O que Sen procura demonstrar é que o desenvolvimento não deve ser apenas utilitarista e “garantir” as necessidades básicas de acesso a recursos naturais, ambiente equilibrado, políticas públicas adequadas de assistência social e consumo. É preciso garantir que cada pessoa tenha oportunidades de escolher aquilo que considera mais importante preservar, levando em consideração aí valores e culturas. Veiga ressalta que a privação de liberdades assinalada por Sen ocorrem em diferentes aspectos, e que o desenvolvimento deve dar conta dessas questões.

“Às vezes, a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças curáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, a possibilidade de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação da liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos de assistência social, como, por exemplo, a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação, ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais” (VEIGA, 2010, p. 35).

Se Desenvolvimento não é crescimento econômico, é possível então questionar inclusive o Desenvolvimento em países ricos como os Estados Unidos. Veiga demonstra que mesmo os países ricos, considerados desenvolvidos, sob alguns aspectos são menos desenvolvidos que países pobres que apresentam expectativas de vida ainda maiores, observadas em alguns grupos de pessoas quando se analisam o IDH. Nos Estados Unidos é evidente, em números, que a população afro-americana é relativamente mais pobre em relação à população branca, porém mais rica em relação às populações da China, do Sri Lanka e mesmo da Índia. No entanto, se comparada a expectativa de vida nesses países, alguns grupos sociais apresentam maior longevidade que muitos afro-americanos, indicando que não basta a riqueza ou a distribuição do PIB *per capita* se não houver condições para que outros aspectos do desenvolvimento e das condições de vida se manifestem (VEIGA, 2010, p. 36).

Veiga não quer dizer com isso que não se deva ter crescimento econômico e distribuição de renda para se ter desenvolvimento, porém não são esses os únicos indicadores de desenvolvimento, e sim um conjunto de indicadores dos quais renda e crescimento econômico são apenas um ponto e que não deve ser conquistado às custas dos outros. Para Sachs, se existem diferenças entre países “desenvolvidos” e “não desenvolvidos” e se existem pobreza e necessidade de Desenvolvimento, “o crescimento econômico ainda se faz necessário. Mas ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer à incorporação predatória do capital da natureza ao PIB.” (SACHS, 2009, p. 52). Segundo o raciocínio de Sen e de Veiga, não basta ter distribuição de renda para se ter Desenvolvimento, deve-se ter acesso à educação de qualidade, saúde, saneamento, segurança e oportunidades para que a distribuição de renda possa de fato significar desenvolvimento e melhoria das condições de vida (VEIGA, 2010, p. 46). Pensadores como Sen, Sachs e Veiga procuram ir além do conceito oficial de DS e resgatar questões culturais locais, que podem por sua vez incrementar o conceito e as políticas públicas geradas a partir do DS.

---

<sup>7</sup> Matéria obtida em agosto de 2013 em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u11316.shtml>>.

Ignacy Sachs também contribuiu com uma visão diferenciada de Desenvolvimento. Para ele, o Desenvolvimento deve revelar as capacidades de cada indivíduo, seus talentos e sua auto-realização em relação à felicidade. E isso não deve ocorrer às custa de trabalho mal remunerado, condições de vida insalubres e esforços excessivos para se obter renda (SACHS, 2008, p. 35). No entanto, Sachs ressalta a importância do crescimento econômico para se diluírem as desigualdades entre países e no interior desses, principalmente quando destaca a necessidade de melhoria de políticas públicas essenciais. Para Sachs o desenvolvimento deve seguir o caminho do meio - expresso no encontro de Estocolmo em 1972, na Declaração de Cocoyoc em 74 e no relatório What Now de 75 – “trata de um outro desenvolvimento, endógeno (em oposição à transposição mimética de paradigmas alienígenas), auto-suficiente (em vez de dependente), orientado para as necessidades (em lugar de direcionado pelo mercado), em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais” (SACHS, 2009, p. 54). Essa explanação de Sachs é importante, sobretudo para o exercício de pensar no Desenvolvimento não apenas como um projeto macro, destinado às nações, ao mercado e à globalização, mas dedicado a pensar as cidades, as comunidades, o local, como poderemos ver nas propostas de Agenda 21 Locais mais adiante.

No que se refere ao crescimento econômico e aos investimentos públicos em Desenvolvimento, Sachs chama a atenção ao redimensionamento das economias e aos planejamentos necessários de investimentos públicos e subsídios, ressaltando que os investimentos não devem ser direcionados apenas para o mercado e para a lógica de produção e consumo, mas equilibrado em relação à utilização de recursos naturais e definição de prioridades sociais (SACHS, 2009). Para ele, o Desenvolvimento deve ser incluente. Sachs coloca que “o desenvolvimento incluente requer, acima de tudo, a garantia do exercício dos direitos civis, cívicos e políticos. A democracia é um valor verdadeiramente fundamental (A. K. Sen, 2010) e garante também a transparência e a responsabilização necessárias ao funcionamento dos processos de desenvolvimento” (SACHS, 2008, p. 39). E completa:

“O desenvolvimento, distinto do crescimento econômico, cumpre esse requisito, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa” (SACHS, 2008, p. 13).

Contudo, podemos destacar um raciocínio importante acerca do Desenvolvimento: se um grupo social, uma minoria étnica, um segmento racial ou de gênero não tem acesso aos recursos básicos de sobrevivência como alimentação, moradia, trabalho, educação, saúde e segurança, não terá condições de exercer seu papel cívico dentro de uma democracia. Por isso, os autores indicam que o Desenvolvimento, além de não ser apenas crescimento econômico, não deve gerar apenas planejamento para as nações, mas para as cidades, para as comunidades, para os indivíduos. O Desenvolvimento não deve atender apenas à geração de riqueza, ou ao acesso aos serviços básicos de saúde, educação e segurança, mas gerar inclusão, oportunidades e promover cultura, um ambiente equilibrado e felicidade. São essas algumas das indicações de Desenvolvimento que podem ser encontradas em documentos de Agenda 21 quando tais documentos falam de Desenvolvimento Sustentável.

### **1.1.2 Sustentabilidade – para a economia e como proposta política**

“A sustentabilidade não é, e nunca será, uma noção de natureza precisa, discreta, analítica ou aritmética, como qualquer positivista gostaria que fosse. Tanto quanto a ideia de democracia – entre muitas outras ideias tão fundamentais para a evolução humana -, ela

“sempre será contraditória, pois nunca poderá ser encontrada em estado puro” (VEIGA, 2010, p. 165).

No dicionário, a palavra Sustentabilidade deriva de sua raiz sustentar, que significa “suportar, amparar, manter, nutrir, defender” entre outras tantas traduções<sup>8</sup>. Desses significados, diversas interpretações podem ser atribuídas à palavra sustentável, o que se reflete na combinação dos conceitos de Desenvolvimento e Sustentabilidade. Por dizer tanto, a ideia da sustentabilidade pode ser apropriada por todos os aspectos do desenvolvimento, sobretudo quando pensamos nas questões econômicas, sociais e ambientais. Cada uma dessas variáveis possibilita uma tradução oportuna para o termo e é no conjunto de significados “políticos” que tem sido atribuído ao conceito de Sustentabilidade que residem as variações ou as confusões de suas traduções e também sua disputa.

Seguindo o raciocínio de José Eli da Veiga, existem três padrões de resposta para a pergunta “o que é sustentável?” em relação ao Desenvolvimento. Mas, antes, seria interessante deixar no ar mais umas perguntas. O que significaria suportar, amparar, manter, nutrir, defender a economia? O que significaria o mesmo para as questões do desenvolvimento social e o que significaria para o meio ambiente? Nota-se que poderíamos desenvolver diferentes respostas para cada pergunta. Em síntese, é esse o conflito de significados em disputa em relação ao Desenvolvimento Sustentável. Por isso, autores como Edgard Morin são tão incisivos em afirmar que as questões do desenvolvimento e do meio ambiente passam por uma extensa complexidade, devendo ser tratada de forma transdisciplinar (MORIN, 2000). Assim é o Desenvolvimento Sustentável: um conceito elaborado com a intenção de envolver diferentes aspectos da realidade, cujo sentido depende de se encontrar o eixo desses aspectos, ou seja, do social - incluindo aqui o cultural - do econômico e sobretudo do ambiental, como pode-se ver em documentos como a Agenda 21 Global<sup>9</sup>.

Veiga descreve três respostas à pergunta “o que é sustentável?”, demonstrando que duas delas são mais consolidadas, diferente da última, que surge como uma proposta de “caminho do meio” ainda em construção, especialmente no campo da “política” em que se ampliam muitas disputas. Veiga chama uma das respostas de fábula panglossiana, que tenta demonstrar que sustentabilidade é algo viável dentro de um padrão de desenvolvimento econômico; e a segunda de fatalidade entrópica, que procura indicar que não há sustentabilidade no Desenvolvimento, pois este necessariamente deverá buscar, no futuro, a retração, o que seria uma contradição para o termo Desenvolvimento, sendo então inviável em si. A terceira resposta veremos adiante.

### 1.1.2.1 A visão otimista

O termo panglossiano foi extraído por Veiga de uma fábula de Voltaire – Cândido. Doutor Pangloss era um personagem beato que acreditava que tudo acontecia às mil maravilhas, no melhor dos mundos, professando sempre o otimismo. Por isso, chama de Panglossiana a visão de sustentabilidade de um segmento de economistas que acredita que o desenvolvimento econômico prejudicaria o meio ambiente até certo ponto, quando se

<sup>8</sup> Significados retirados do Dicionário Aurélio online, em setembro de 2013  
<<http://www.dicionarioaurelio.com/Sustentar.html>>.

<sup>9</sup> Apesar de o nome correto ser “Agenda 21”, o termo Agenda 21 Global é utilizado como referência ao documento oficial da Agenda 21 aprovado na Rio-92, como forma de distinção das Agendas 21 elaboradas em diferentes escalas pelo mundo. No dia a dia, os diferentes projetos e programas que se utilizam da Agenda 21 Global como referência documental, procuraram referenciar seu nome conforme a escala de utilização, sendo comum a utilização de termos como Agenda 21 Escolar, Agenda 21 Corporativa, Agenda 21 Local e diversas outras variáveis.

atingirem um patamar de riqueza aferida em renda *per capita* e a tendência seria invertida, fazendo com que o crescimento econômico promova qualidade ambiental, o que se expressaria em investimentos, qualificação técnica e reequilíbrio ambiental (VEIGA, 2010, p. 110).

Tal raciocínio se debruçou em algumas pesquisas que “indicariam” que, a partir de uma renda *per capita* em torno de 8 mil dólares, alguns impactos ambientais apresentariam retração. No entanto, tais pesquisas indicavam poucas variáveis que sustentavam essa lógica e não considerava a perda de biodiversidade, os impactos do aquecimento global, a perda da camada de ozônio e tanto outros problemas ambientais que são medidos em escalas territoriais maiores que aquelas onde a riqueza se concentra em renda *per capita*. Esse argumento também não faz reflexão sobre as perdas de recursos naturais advindas do aumento de consumo da população mundial quando esta alcançaria estes “8 mil dólares” de renda *per capita*.

Essa versão otimista de que é possível conciliar crescimento econômico e sustentabilidade se orienta numa crença, quase inquestionável pelos economistas que dela acreditam, que o avanço tecnológico dos meios de produção podem reverter qualquer quadro de impactos ambientais, pois existe sempre a possibilidade de introdução de tecnologias que permitiriam que a produção e a lógica do mercado dessem conta de conservar recursos escassos, e com isso o desenvolvimento da economia ampliaria o desenvolvimento de tecnologias de recuperação ambiental. Dessa forma, acreditam que quanto mais desenvolvimento econômico, mais tecnologias limpas e mais conservação (VEIGA, 2009, p. 114).

Essa teoria foi alicerçada em pesquisas pontuais, que medem apenas variáveis de impactos na qualidade do ar e de bacias hidrográficas, não se estendendo para um universo mais amplo de variáveis. Ao mesmo tempo, as pesquisas têm demonstrado que quando a renda *per capita* cresce demais os impactos ambientais tendem a aumentar, mas sobre isso os pesquisadores afirmam que não é comum a renda crescer demais em todos os países, o que não se transformaria em um problema. Veiga considera que “quando um grande número de países tiver indicadores confiáveis sobre um leque mais amplo de variáveis ecológicas, constatar-se-á que são tão diversos os estilos de crescimento e as circunstâncias em que ele ocorre, que deve ser rejeitada a ideia de tão linear relação entre qualidade ambiental e renda *per capita*.” (VEIGA, 2009, p. 111).

Tal visão otimista, que acredita que a sustentabilidade pode ser alcançada através do desenvolvimento econômico, é uma visão hegemônica da economia neoclássica, que tende a não aceitar relatórios alarmistas sobre impactos ambientais globais e acredita que haverá tecnologia para todos os problemas, sobretudo para dar conta de manter o padrão de crescimento econômico mesmo quando reduzidas as ofertas de recursos naturais. Poderíamos dizer aqui que a sustentabilidade nesse caso está mais preocupada com a economia do que com as questões ambientais ou sociais. Para esse grupo de economistas, a escassez de um recurso natural poderia ser até uma oportunidade para negócios e mercados de outros recursos, transformando problemas ambientais em mercados.

#### 1.1.2.2 A visão pessimista

Em contrapartida, a segunda visão “fatalista” é completamente contrária a essa visão otimista. Ela parte de uma preocupação sobre o aumento da entropia em todo o mundo, sobretudo na ampliação do acesso aos recursos naturais e de geração de energia, hoje baseada em recursos não renováveis e sendo cada vez mais desperdiçada. A corrente de economistas e pesquisadores que segue este raciocínio se embrenha mais pela ecologia, disciplina ignorada pela maioria esmagadora de economistas. Partem de uma ideia de que a economia não deve

orientar a ecologia, mas sim o contrário, considerando que os ciclos ecológicos são rompidos com o padrão de desenvolvimento econômico e em algum momento a necessidade de retração será inevitável. Ou seja, a decadência ecológica irá impor alterações consideráveis ao padrão da economia e da produção de bens de consumo que o desenvolvimento deverá buscar, pelo menos, uma “condição estacionária”, “ou seja, na ‘condição estacionária’, a economia continuará a melhorar em termos qualitativos, substituindo, por exemplo, energia fóssil por energia limpa. Mas nessas sociedades mais avançadas seria abolida a obsessão pelo crescimento do produto (...)” (VEIGA, 2010, p. 112).

Quando a necessidade de administrar recursos raros para manutenção da qualidade de vida das futuras gerações se impor, necessariamente a economia “poderá ser considerada um dia como parte da ecologia”<sup>10</sup>. A crítica dessa corrente “fatalista” de economistas reside na ideia de que a economia hegemônica, que dita as regras do desenvolvimento, não se preocupa com a “sobrevivência da humanidade”, nem mesmo com a gestão do “lar Terra”, e por isso tende a esgotar recursos naturais e a desperdiçar energia com o aumento da entropia. Dessa forma, o crescimento econômico tende a reduzir a expectativa de vida da espécie humana, não havendo como conciliar desenvolvimento com sustentabilidade, considerando como ingênuas ideias de “crescimento zero” ou mesmo de “condição estacionária”, por parte de alguns autores dessa corrente. Para essa linha de pensamento, o desenvolvimento como crescimento econômico carrega em si o seu fim, pois chegará um dia em que haverá limites reais de acesso e uso de recursos naturais, logo, não haverá sustentabilidade no desenvolvimento.

Para Veiga:

“(...) o que está claro é que a hipotética conciliação entre o crescimento econômico moderno e a conservação da natureza não é algo que possa ocorrer no curto prazo, e muito menos de forma isolada, em certas atividades, ou em locais específicos. Por isso, nada pode ser mais bisonho do que chamar de ‘sustentável’ esta ou aquela proeza. Para que a utilização deste adjetivo não seja tão abusiva, é fundamental que seus usuários rompam com a ingenuidade e se informem sobre as respostas disponíveis para a pergunta ‘o que é sustentabilidade?’” (VEIGA, 2010, p. 113).

Para essa corrente de economistas da fatalidade antrópica não existe sustentabilidade no atual modelo de desenvolvimento. Dessa forma, não existiria Desenvolvimento Sustentável, entendendo aqui desenvolvimento como crescimento econômico e necessariamente com esgotamento de recursos naturais e de condições desequilibradas dos ecossistemas e da biodiversidade. Nota-se, que as duas visões anteriores entendem Sustentabilidade na perspectiva do Desenvolvimento como crescimento econômico, não considerando alternativas para a ideia do Desenvolvimento. Nesses casos, a economia pretende valorar bens naturais sobre o efeito de impactos ambientais,] e o faz através de uma ilusão de preços, consumo e custos. Assim, uma vez que a economia tenta entrar em uma área que não lhe diz respeito, que é a ecologia, sempre será imprecisa em termos de sustentabilidade ambiental e dos efeitos negativos do crescimento econômico sobre os ecossistemas.

Para essas duas correntes, o que está em jogo é o crescimento econômico travestido de Desenvolvimento, ou seja, ainda estamos considerando o sucesso da economia como central, a geração e concentração de riqueza. Nesse caso, a noção de Sustentabilidade coloca em jogo uma avaliação sobre a gestão em longo prazo de recursos naturais, sobretudo os não renováveis, considerando aqui uma herança a ser deixada para futuras gerações. Para a ciência

---

<sup>10</sup> Este raciocínio foi apresentado por José Eli da Veiga citando o economista Nicholas Georgescu-Roegen, um economista do século XX que, entre outras pesquisas, recomendava um programa de pesquisa em “bioeconomia”.

econômica neoclássica, seu objetivo “é o gerenciamento racional da finitude dos recursos produtivos em sociedades marcadas pela infinitude das necessidades humanas” (VEIGA, 2010, p. 124). Essa constatação mostra a diferença de “outros” discursos a favor do Desenvolvimento Sustentável, pois deposita-se uma esperança de revolução de dentro para fora do capitalismo, na medida em que essa proposta política coloca em jogo todo o modelo de produção e consumo que sustenta o mercado capitalista mundial. É daqui que parte a terceira e mais complexa resposta a pergunta feita por Veiga sobre “o que é sustentabilidade”, que entre outras respostas seria como dizer “desenvolvimento sem crescimento” na visão do economista Herman E. Daly (VEIGA, 2010, p. 138).

### 1.1.2.3 O “caminho do meio”

Uma terceira e mais propositiva visão acerca da Sustentabilidade no Desenvolvimento é apresentada por Veiga a partir de raciocínio de diferentes economistas, mesmo esses em posições inicialmente distintas. Existe uma tendência em considerar uma visão de “condição estacionária”, não de forma pessimista como colocada pela corrente fatalista, mas numa perspectiva de alterar certas “políticas” econômicas e promover arranjos que indiquem viabilidade no Desenvolvimento, sem que este represente crescimento econômico e acúmulo de riquezas e aumento de exploração de recursos. Para Veiga e alguns economistas como Daly, a economia global e das nações deveriam adotar outras regras para controlar e medir desenvolvimento que alterem os atuais parâmetros de índices econômicos, como o PIB ou o Produto Nacional Bruto - PNB, e que transfiram os investimentos hoje alocados em crescimento econômico de modo a se equilibrar as contas entre economia, meio ambiente e benefícios sociais.

Discursos de economistas como Stuart Mill e Keynes<sup>11</sup> apresentam uma preocupação com o futuro a partir dos modelos de crescimento econômico atual, sobretudo em alertar para um possível colapso nervoso, segundo a visão de Keynes. No discurso de Mill, não é aceitável acreditar que o ideal da vida é “que o estado normal dos seres humanos é aquele de sempre lutar para progredir do ponto de vista econômico” (VEIGA, 2010, p. 131). Mill entende que alcançados padrões de excelência nos modelos produtivos não se deve mais insistir em progresso do crescimento econômico e, para isso, a “condição estacionária” seria uma solução para os países mais avançados, enquanto que o aumento da produção deveria ser meta apenas para os países mais atrasados, de modo a garantir um equilíbrio entre as riquezas e sua distribuição (VEIGA, 2010, 132). Segundo Mill:

“Se a Terra tiver que perder a grande parte de amenidade que deve a coisas que o aumento ilimitado da riqueza e da população extirpariam dela, simplesmente para possibilitar à Terra sustentar uma população maior, mas não uma população melhor ou mais feliz, espero sinceramente, por amor à prosperidade, que a população se contente com permanecer estacionária, muito antes que a necessidade a obrigue a isso” (MILL, 1983, p. 254. In: VEIGA, 2010, p. 134).

Para Mill, o aumento da produção deveria acontecer apenas nos países que ainda necessitassem desse crescimento para proporcionar em seguida a distribuição das riquezas. Naqueles países mais adiantados, onde os impactos ambientais e as forças produtivas já chegaram em seus limites, a condição estacionária poderia ser uma alternativa de manutenção

<sup>11</sup> Por tempo e posições diferenciadas os economistas Stuart Mill (1806/1873) e Keynes (1883/1946) desenvolveram ideias distintas sobre a relação estado e economia. Enquanto Mill foi da vanguarda do pensamento liberal na economia do século XIX, Keynes foi um importante defensor de um estado intervencionista na economia, se opondo em sua época aos economistas neoclássicos do século XX.

de qualidade de vida baseada em uma melhor distribuição das riquezas que, por sua vez, poderia promover melhor cooperação e intercambio social de modo a não haver esgotamento de recursos naturais. Para isso, seria preciso que os seres humanos não aspirassem mais o progresso econômico e o acúmulo de riqueza como o vemos hoje, pois a condição estacionária da economia não seria destruidora das aspirações mais elevadas da humanidade. Seria necessária então uma revisão do padrão de vida e do modelo de acúmulo de riqueza e consumo da humanidade, o que vem demonstrando elevações exponenciais a cada século no atual modelo de desenvolvimento.

O raciocínio de Mill se completa com a seguinte frase: “Somente quando, além de instituições justas, o aumento do quantitativo da humanidade for guiado de forma planejada pela previsão criteriosa, somente então as conquistas sobre as forças da natureza conseguida pelo intelecto e pela energia de pesquisadores científicos poderão transformar-se em propriedade comum da espécie humana, bem como em meio para melhorar e elevar a sorte de todos”. Precisaríamos agora de uma continua melhoria tecnológica e ética para que um novo modelo possa se sustentar (VEIGA, 2010, p. 134-137).

Por um caminho diferente, mas com as preocupações semelhantes, Keynes também considera que o aumento das riquezas se elevou de forma considerável nos últimos séculos e que o desenvolvimento das forças produtivas já se deu o suficiente para que o “problema econômico” da humanidade fosse de certa forma resolvido. Para ele, o problema econômico sempre foi um problema fundamental e mais premente da raça humana - como de todo o reino biológico - e “se o problema econômico for resolvido, a humanidade ficará privada de seu objetivo tradicional” (KEYNES, 1984, p. 155. In: VEIGA, 2010, p. 137).

Para Keynes, o colapso nervoso reside no fato de termos alcançado um nível suficiente de forças produtivas e de acúmulo econômico que dê conforto de sobra para uma parcela da humanidade e que, a partir daí, haja um “reajuste dos hábitos e instintos do homem comum”. Além disso, a crise surgiu do fato de que esses homens não mais encontrariam satisfação em tarefas simples do cotidiano, entre elas os afazeres diários e o próprio lazer. Argumento semelhante, porém preocupado com o estado psicológico da humanidade, está em Freud em seu célebre texto “o mal-estar na civilização” (FREUD, 1996). Cabe também aqui resgatar as ideias de Celso Furtado apresentadas anteriormente, de que “a humanidade interage com o meio no empenho de efetivar suas potencialidades”, nesse caso, devendo evidenciar sua racionalidade substantiva ou dos fins. O que se pretende dar atenção não é ao acúmulo eterno de riqueza como condição de desenvolvimento para toda a humanidade, mas à riqueza necessária para a garantia de qualidade de vida para todos.

Segundo Veiga, a “condição estacionária” expressa por Mill e Keynes é uma resposta aos problemas colocados anteriormente:

“O crescimento da população e da produção não deve levar a humanidade a ultrapassar a capacidade de regeneração dos recursos e de absorção dos dejetos. Nos países do centro, tanto a produção quanto a reprodução já deveriam estar voltadas apenas à reposição. O crescimento físico deveria cessar, com continuidade exclusiva de alterações qualitativas. Ou seja, na visão de Daly, a ideia do desenvolvimento sustentável teria quase 150 anos, pois só foi formulada com outro jargão. Desenvolvimento sustentável que dizer, para Daly, desenvolvimento sem crescimento” (VEIGA, 2010, p. 138).

As mudanças propostas pelo modelo de Desenvolvimento Sustentável, no contexto da economia, implicariam em se fazer uma mudança radical de uma “economia de crescimento” para uma “economia estável”, porém não estática. Para Veiga, que adota o raciocínio de economistas como Mill e Daly, essa mudança deveria se iniciar em países do Norte, considerados os “desenvolvidos”, e seguir para os países do Sul, conforme suas capacidades fossem sendo instaladas. Não seria uma tarefa fácil, e para isso apresenta 4 (quatro) políticas

inter-relacionadas, desenvolvidas por Daly, como um caminho possível de mudanças na economia global e das nações que implicariam em mudanças significativas do cenário econômico mundial, e que se aproximaria do que se propõe como Desenvolvimento Sustentável, sem que se considere como Desenvolvimento o crescimento econômico. Raciocínio semelhante é encontrado no documento da Agenda 21 Global quando diz:

“Convém ainda considerar os atuais conceitos de crescimento econômico e a necessidade de que se criem novos conceitos de riqueza e prosperidade, capazes de permitir melhorias nos níveis de vida por meio de modificações nos estilos de vida que sejam menos dependentes de recursos finitos da Terra e mais harmônicos com sua capacidade produtiva. Isso deve refletir-se na elaboração de novos sistemas de contabilidade nacional e em outros indicadores de desenvolvimento sustentável.” (CNUMAD, 1992, Cap. 4 – item 4.11)

A primeira proposta de Daly, entendida como “o primeiro passo lógico na direção de uma política de desenvolvimento sustentável” (VEIGA, 2010, p. 140), sugere a necessidade de se acabar com a contabilização de capital natural como renda nos cálculos da economia e dos investimentos em “desenvolvimento”. Define renda como:

“O montante máximo de uma sociedade pode consumir este ano (com uma dada base de recursos) e ainda ser capaz de consumir o mesmo montante no próximo ano. Ou seja, o consumo, este ano, se for chamado de renda, deve deixar intacta a capacidade de se produzir e consumir o mesmo volume no ano próximo. Assim, a noção de sustentabilidade está inserida na própria definição de renda. No entanto, a capacidade produtiva que deve ser mantida intacta tem sido tradicionalmente entendida somente como capital construído pelo homem, excluindo-se o capital natural. (VEIGA, 2010, p. 139).

O raciocínio sugerido por Daly reside na ideia de que capital natural, ou mais comumente chamado de recursos naturais, deve ser utilizado de forma criteriosa, respeitando-se sua capacidade de regeneração e de reutilização em quadros futuros semelhantes de necessidades. Para isso, a primeira ação da economia é não contabilizar como lucro o uso desse capital natural em grandes projetos de desenvolvimento, até porque muitos projetos ocorrem com a depleção desses recursos, o que deveria ser contabilizado como perda. Para os economistas do Desenvolvimento Sustentável, recursos naturais deveriam ser contabilizados como “custo de uso” e não como lucro, pois isso acaba sendo considerado como benefícios inflados para os projetos. Dessa forma, grandes recursos são investidos em projetos de desenvolvimento que causam perdas de recursos naturais, por apresentarem tais benefícios como lucros imediatos e não em projetos mais equilibrados do ponto de vista ambiental.

“O custo de uso deve ser contado não somente em face da depleção de recursos não renováveis, mas também no caso de projetos que exploram recursos naturais renováveis sem respeito pelo patamar de reprodução. A função de sorvedouro, ou serviços de absorção prestados pelo capital natural, pode igualmente se esgotar se usado além de certo ponto. Portanto, um custo de uso deve ser computado em projetos que comprometem a capacidade de assimilação, tal como a possibilidade de um rio transportar resíduos, ou da atmosfera absorver dióxido de carbono” (VEIGA, 2010, p. 140).

Essa proposta, de que capital natural não deva ser contabilizado como lucro, se direciona à aplicação da contabilidade econômica anual das nações, que deveriam valorar os recursos naturais e os serviços ambientais de forma diferente, de modo a não proporcionar seu

uso como um capital de vantagem aos projetos de desenvolvimento, mas como um capital que se perde quando utilizado, logo contabilizando como um custo em projetos que se dedicuem a sua exploração como fim em si.

Importante chamar a atenção aqui a uma constatação. Com a escassez de um recurso natural, a tendência é a sua sobrevaloração, implicando assim no seu acesso diferenciado entre população rica e população pobre. Dessa forma, impactos ambientais sobre recursos naturais agravariam questões econômicas e sociais, dificultando a distribuição equitativa de recursos e consequentemente de riquezas. Esse é um raciocínio comum entre movimentos socioambientais que acreditam que o agravamento de problemas ambientais geraria inevitavelmente agravamento de relações sociais.

A segunda proposta política de Daly continua atenta aos recursos naturais e indica a necessidade de mudanças nos quadros de tributação de receitas, sugerindo que se deva “tributar menos a renda e taxar mais o uso dos recursos naturais”, ou seja, uma “reforma tributária ecológica”. Seguindo tal lógica, os governos deveriam subsidiar menos o uso de energia, de água, de fertilizantes e mesmo os investimentos em políticas que promovam desmatamento ou perdas ambientais. Como forma de compensar, deveria se reduzir impostos de trabalho e renda, de forma a gerar mais emprego e ocupação. O entendimento sugere que esse tipo de política poderia elevar a produtividade dos recursos naturais e evitar seu desperdício, a partir da maior eficiência do uso dos recursos e da redução de sua depleção. Mesmo entendendo a limitada possibilidade desse tipo de recurso econômico, sobretudo por entender que nem todas as nações são dotadas de recursos naturais, a sugestão é que se tire o melhor proveito dos recursos naturais, ao mesmo tempo em que se promova o emprego e a geração de renda para o maior número de trabalhadores.

Segue essa proposta a ideia de um perfil progressivo de imposto de renda, que permitiria subsidiar famílias de renda muito baixas e taxar rendas de famílias mais ricas enquanto se faz receita pública sobre o uso da natureza, seja no seu uso direto ou nas atividades que gerem poluição. Veiga ainda completa afirmando, “a finalidade da manutenção do imposto de renda seria a redistribuição e não a geração de recursos governamentais”, o que incluiria além das preocupações ambientais, políticas sociais sobre uma nova base de tributação (VEIGA, 2010, p. 141).

Uma terceira recomendação de Daly direciona-se a criar condições para o melhor manejo dos recursos naturais, de modo a maximizar sua produtividade no curto prazo e investir no crescimento de sua oferta num período mais longo, com políticas de preservação e de aumento de tecnologias de produção. Como o capital natural hoje não é tão abundante como o foi no passado - quando seu custo chegou a zero - entende-se de suma importância o melhor gerenciamento desses recursos no longo prazo. O mesmo tratamento deve ser adotado para os recursos renováveis e os não renováveis. E o mesmo raciocínio se aplica para aquele capital natural cultivado, como as florestas plantadas e a criação de peixes por exemplo. Nesse caso, os recursos cultiváveis não tem a mesma capacidade de oferecer serviços ambientais<sup>12</sup>, e também não são tão capazes de preservar biodiversidade, o que amplia a necessidade de melhor gerenciar a longo prazo os recursos naturais, muitas vezes com políticas de subsídios de recursos cultiváveis, que por sua vez, permite a conservação de recursos naturais.

Essa terceira proposta alinha-se com recomendações da Agenda 21 Global quando versa sobre “produção e consumo sustentável”, indicando uma necessidade de melhorar

<sup>12</sup> O conceito de Serviços Ambientais surgiu para sustentar políticas públicas de preservação de ecossistemas que fossem amparadas por produtores rurais e donos de terras através de pagamentos por serviços ambientais prestados por áreas de florestas, rios e ambientes bem conservados. De forma bem geral, o conceito chama a atenção para os serviços que são prestados pelos ecossistemas na manutenção da qualidade de solos, rios e ar e que, dessa forma, contribuem para processos produtivos e de conservação.

padrões produtivos com tecnologias limpas e aumento da vida dos produtos, implicando em menor pressão sobre recursos naturais e melhor aproveitamento de resíduos.

E a ultima sugestão de política de alteração da economia para uma economia ecológica, segundo Daly, indica uma necessidade de “sair da ideologia de integração econômica global e do livre comércio, do livre movimento de capitais e do crescimento promovido por exportações em direção a uma orientação mais nacionalista que busque desenvolver a produção doméstica para mercados internos como primeira opção”. Para o autor, o globalismo, ou a “Globalização”, não contribui para o aumento da produtividade do capital natural e promove uma competição por baixos salários internacionais, com altos custos ambientais, mantendo a lógica da economia para uma economia de especulação e acúmulo, ao invés de distribuição e sustentabilidade (VEIGA, 2010, p. 144)<sup>13</sup>. Essa proposta indica a necessidade de desenvolvimento endógeno dos países e a melhor gestão de seus recursos naturais para o seu próprio desenvolvimento. Sugere também uma menor flutuação de capitais e grandes empresas, que se deslocam para países com mais recursos naturais e menor sistema de proteção trabalhista, usurpando assim a natureza e o trabalho humano como forma de redução de custos de produção e maior competitividade de mercado.

Como pode-se ver, essa discussão de Sustentabilidade no Desenvolvimento passa por uma visão centrada na economia, entendida como essencial para se pensar em alteração de um modelo de desenvolvimento mundial e das nações, tendo como central a atenção aos usos dos recursos naturais. Derivam dessas preocupações as políticas sociais que atendem ao tripé do DS: economia, meio ambiente e sociedade. Porém, não é apenas no campo econômico que as alterações no caminhar do desenvolvimento devem passar para se atingir a Sustentabilidade. Existe uma necessidade de se alterar os sistemas políticos internacionais e de governança, retrabalhar uma ética comunitária entre os povos através de amplos processos de educação e, sobretudo, encontrar modelos de governança local que imprimam “de baixo para cima” novas práticas e hábitos sociais que viabilizem ações no campo da política e da economia macro, temas amplamente discutidos por alguns dos documentos oficiais sobre Agenda 21 e resgatados por autores citados anteriormente.

É nesse universo do local, do comunitário e da vida cotidiana que a Agenda 21 Local se coloca como uma alternativa para se promover o Desenvolvimento Sustentável, entendendo que grandes alterações na economia global deva ser implementada, ao mesmo tempo em que procedimentos de gestão pública e participação social alinhem-se com uma nova ética<sup>14</sup> e um novo modelo de desenvolvimento local.

#### **1.1.2.4 Concluindo**

Para além dessas recomendações no campo da economia, as preocupações que envolvem uma defesa acerca da Sustentabilidade no Desenvolvimento têm direcionamentos explícitos à questão ambiental. Nesse caso, a gestão ambiental não se refere apenas ao campo da economia, mas de se preocupar com questões como biodiversidade, assentamentos

---

<sup>13</sup> Diferente dessa proposta, a Agenda 21 Global se coloca favorável à Globalização, pois foi elaborada em um contexto de reivindicações de diversos países e segmentos sociais. Segundo ela, a Globalização e o livre comércio podem promover uma economia global que atenda as dificuldades dos países pobres por acesso a recursos e produtos, podendo ampliar a cooperação entre as nações e a troca de tecnologias.

<sup>14</sup> Sobre uma nova ética, importante a contribuição da Carta da Terra aos debates de ética no Desenvolvimento Sustentável. Tal documento, elaborado a partir da Rio-92, porém finalizado em 2000, oferece princípios éticos para o novo milênio, ressaltando 4 questões básicas: respeitar e cuidar da comunidade de vida; integridade ecológica; justiça social e econômica e, democracia, não-violência e paz. É um documento referencial em processos de Agendas 21, pois consolidou-se como uma referência ética para o DS, sendo muito utilizado em processos de mobilização para formação e engajamento de Agendas 21.

humanos, saúde e educação, modelos de desenvolvimento das cidades ou de atividades agropecuárias, participação das minorias, papel da juventude e das mulheres, e de como se pensar a relação homem e natureza. A preocupação com cenários futuros também é explícita, considerando aí eventuais quadros climáticos que se agravariam, caso se intensifiquem as crises ambientais como são anunciadas por cientistas de todo o mundo.

Sobre esses aspectos, algumas políticas e documentos inovadores têm sido trabalhados por setores da ONU, que recomendam investimentos em Cidades Sustentáveis e mais resilientes, considerando neste âmbito os impactos das mudanças climáticas e o papel da governança nas tomadas de decisão.

São nesses contextos que a proposta de Desenvolvimento Sustentável promove um quadro de preocupações e expectativas que colocam tal conceito de DS para além de se pensar centralmente economia e crescimento das riquezas. Em muitos campos de conhecimento e em muitos segmentos sociais, para além dos ambientalistas, o conceito de Desenvolvimento Sustentável promove uma oportunidade de se rever o modelo de desenvolvimento mundial, principalmente considerando a necessidade ou recomendação de se haver mais governança e participação social nas tomadas de decisão que envolvem o que é desenvolvimento e o que é prioritário.

São reflexões como essas que apontam para o fato de se pensar em Sustentabilidade não como um conceito fechado, objetivo, mas sim como um conceito aberto que se propõe a ser inspirador de uma multidisciplinaridade de campos de conhecimento. O conceito de sustentabilidade não cabe apenas para pensar em meio ambiente ou em economia. A ideia de DS, quando associada à uma nova maneira de pensar Desenvolvimento, propõe-se a relacionar todos os diferentes campos da vida, como pretendido na elaboração da Agenda 21 Global com seus 40 capítulos que tratam de diferentes aspectos do desenvolvimento e da relação dos homens entre si e com a natureza, documento que apresentaremos mais adiante.

É na multiplicidade de pontos de vista sobre Desenvolvimento Sustentável que se pode encontrar um meio termo, uma soma das partes. Alguns documentos “oficiais” do sistema ONU se atêm para os grandes mecanismos de gestão política internacional, com uma clara atenção ao processo de desenvolvimento e de “necessidades” da humanidade; os discursos dos movimentos sociais apresentam pontos de vistas e reivindicações das demandas pontuais e locais de cada segmento da sociedade; pesquisadores se aprofundam em considerar a relação entre DS e outros aspectos da vida cotidiana, como democracia e direitos humanos. É no conjunto dos pontos de vista que surgem novas questões a serem atendidas por modelos de desenvolvimento que possam, de fato, atender uma sorte da humanidade quando se consideram condições de vida e felicidade, quando se busca uma ética de perpetuação da humanidade e da vida.

Por isso, tão importante a consideração existente nos documentos sobre DS e Agenda 21, o que agrada muito os movimentos sociais, quando se indica como fundamental a participação social e a governança como temas centrais em novos modelos de desenvolvimento, pois entende-se que apenas na relação entre as partes será possível um acordo integral e possível. Tal raciocínio é desenvolvido por Amartya Sen quando faz comparação entre desenvolvimento e liberdade. Não há como se alcançar um novo modelo de desenvolvimento se não houver oportunidades para todos, em que as liberdades possam permitir maior contribuição da diversidade nos modelos de desenvolvimento e bem estar.

Importante considerar também que apesar de, no campo da pesquisa e da disputa política, os termos Desenvolvimento e Sustentabilidade já se apresentam bastante amadurecidos, ainda são necessários maior conhecimento científico e divulgação quanto aos fatores ambientais e biológicos dos impactos de um ou outro modelo de desenvolvimento no que se refere às populações futuras. Esses conhecimentos são fundamentais para a tomada de decisão atual, pois implicam em considerar os reais efeitos de uma ou outra decisão que se

possa tomar hoje, considerando os efeitos positivos de uma alteração de modelo, ou mesmo os efeitos negativos da manutenção de certos procedimentos econômicos e produtivos.

Apesar de concluir que a economia vem predominando na definição ultima da teoria e da prática do DS, Veiga apresenta um trecho de um importante livro de Nobre e Amazonas sobre a gênese do DS, que demonstra o quanto ainda permanece aberto o debate e o quanto isso colabora para que o conceito mantenha-se vivo e propositivo:

“Acontece que estão justamente nas fraquezas, imprecisões e ambivalência da noção de sustentabilidade as razões de sua força e aceitação quase total. Como dizem Nobre e Amazonas (2002, 8), essa noção só conseguiu se tornar quase universalmente aceita porque reuniu sob si posições teóricas e políticas contraditórias e até mesmo opostas. E isto só foi possível exatamente porque ela não nasceu definida: seu sentido é definido no debate teórico e na luta política. Sendo assim, sua força está em delimitar um campo bastante amplo em que se dá a luta política sobre o sentido do que deveria ter o meio ambiente no mundo contemporâneo. Além disso, esse conflito está ancorado, em última instância, nas diferentes visões sobre a institucionalização da problemática ambiental” (VEIGA, 2010, p. 164).

## 1.2 Desenvolvimento Sustentável, um conceito em formação

“Mas o conceito de DS nasceu como proposta de delimitação de uma **arena de disputa política** pelo seu sentido prático e teórico, no âmbito de um projeto mais amplo de institucionalização da problemática ambiental: ele não nasceu como simples embuste nem os jogos já estavam feitos de antemão” (NOBRE, 2002, p. 48, grifo nosso).

Marcos Nobre e Maurício Amazonas, em um livro que se propõe descrever a institucionalização do conceito de Desenvolvimento Sustentável (NOBRE, 2002), explicitam que a definição desse conceito encontra-se aberta, sobretudo por concentrar em torno de si diferentes forças políticas, visões de mundo e interesses de diversos segmentos sociais que identificam no DS uma ideia-força central acerca do Desenvolvimento, e por isso a concorrência em seu significado prático.

Essa constatação da polivalência do conceito de DS, que será agora apresentada a partir de reflexões sobre as pesquisas realizadas por Marcos Nobre, revela algo que ocorre também nas experiências de Agendas 21 Locais. É no processo de formação das Agendas 21 Locais que uma série de atores e segmentos sociais busca empoderar-se e aproximar-se da tomada de decisão da gestão para assim poder influenciar o desenvolvimento de seus territórios, encontrando na bandeira do DS uma oportunidade de reivindicar participação, democracia, cidadania e uma série de outras questões que podem bem ser acopladas sobre o guarda chuva do DS, como poderemos analisar quando apresentarmos adiante o documento oficial da Agenda 21 Global.

A constatação acima, refletida na prática do DS em nível local, exemplifica no microcosmo das cidades o debate que ocorreu na formação do conceito em escala global. A sua formação deu-se no projeto dos movimentos ambientalistas internacionais em elevar as preocupações ambientais ao primeiro plano da política internacional e buscar pautar também os projetos de desenvolvimento internacionais, em contrapartida das forças econômicas que ditam as regras do desenvolvimento. Essa disputa tomou o lugar de outras disputas de caráter econômico e social que também questionavam o modelo de desenvolvimento econômico, porém por pautar questões globais referentes ao esgotamento dos recursos naturais, os crescentes problemas derivados das mudanças climáticas e as possibilidades de agravamento de problemas sociais, o tema da sustentabilidade passou a vigorar a atravessar os debates e possibilitar uma mediação entre as partes.

Se por um lado temos nos últimos cinquenta anos uma crescente preocupação acerca dos problemas ambientais, e mais recentemente fortes crises ambientais derivadas das mudanças climáticas, por outro temos um cenário político internacional colocando-se aberto a dar respostas às preocupações e aos problemas cada vez mais recorrentes. Por isso, tanto os movimentos ambientalistas, quanto a economia hegemônica, buscam dar respostas às crises ambientais ao mesmo tempo em que disputam a definição de DS.

O movimento ambientalista identifica o Desenvolvimento Sustentável como uma proposta de colocar um freio na economia a partir dos limites impostos pela natureza, ao mesmo tempo que os movimentos socioambientais encontram no DS uma oportunidade de reivindicar, por sua vez, questões sociais, muitas vezes relacionadas às melhorias de qualidade e condições de vida que dependem de reformas estruturais da economia, além de melhores atenções às questões ambientais por entenderem que impactos ambientais ampliam problemas sociais. Já a economia hegemônica procura adotar o Desenvolvimento Sustentável como uma resposta às crises sociais, ambientais econômicas, sem questionar modelos de produção e consumo, apenas apresentando respostas técnico-científicas.

Independente da visão sobre Desenvolvimento Sustentável, uma questão é ressaltada nesse debate. O discurso sobre DS chama a atenção para os limites do capitalismo e do crescimento econômico, a partir do agravamento de problemas sociais e ambientais em todo o mundo. O projeto de elevar a questão ambiental ao primeiro plano da política internacional e fazer com que as preocupações ambientais penetrem e configurem as decisões sobre políticas públicas em todos os níveis vem ganhando força, implicando em respostas econômicas e políticas em escala internacional. É esse movimento de dar respostas que vem permitindo que o conceito de Desenvolvimento Sustentável seja adotado por forças distintas sendo amplamente difundido e disputado.

Ao mesmo tempo, essas forças lutam por sua definição, como forma de cunhar um sentido legitimado do conceito e assim poder emplacar questões aos projetos de desenvolvimento internacional. No centro dessa disputa coloca-se uma revisão de modelos de produção e consumo, os quais oferecem largas críticas ao modelo de crescimento econômico atual que, por sua vez, traz para o centro do debate outros conceitos, como Economia Verde e Sustabilidade Econômica, interessantes de serem alterado pelo DS pelo ponto de vista da economia neoclássica e de outras posições políticas, por serem mais alinhados aos seus interesses e *modos operandi*.

## CAPITULO II: A RIO-92 E A AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CNUMAD, popularmente conhecida como Rio-92, foi um marco desse movimento de definir as margens do conceito de Desenvolvimento Sustentável. A conferência foi uma tentativa de estabelecer um acordo mundial, entre países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”, quanto à institucionalização da problemática ambiental em nível mundial. Mesmo não tendo sido exitosa em emplacar os acordos comuns, a Conferência possibilitou a elaboração e difusão de importantes documentos que serviram de base para a prática do Desenvolvimento Sustentável em todo o mundo, e que apesar de dificuldades e obstáculos ainda servem de referência para se pensar e fazer o DS. Apesar do DS não ter influenciado a prática cotidiana dos mecanismos internacionais de desenvolvimento, principalmente todo o Sistema ONU, os documentos elaborados na Rio-92 ainda são utilizados como referência para uma série de outras conferências que foram realizadas nas décadas seguintes, bem como para outros documentos e recomendações de desenvolvimento internacional - com destaque aos investimentos realizados atualmente pela ONU para a construção de Cidades Resilientes e maior adaptação aos efeitos das mudanças climáticas<sup>15</sup>.

A Rio-92 foi considerada uma conferência central para o Desenvolvimento Sustentável, pois consolidou um conjunto de debates que vinham ocorrendo desde a década de 70, ofereceu bases para a consolidação e ampla divulgação do conceito, a partir de acordos internacionais que envolveram aproximadamente 179 países e documentos que serviram de referência para políticas e bandeiras sociais e ecológicas em todo o mundo. A Agenda 21 Global foi um entre cinco documentos<sup>16</sup>, e buscou abrigar uma diversidade de temas a serem planejados para se colocar em prática o DS. Os outros documentos ofereceram maior atenção às questões ambientais, como biodiversidade, clima, desertificação, e se constituíram em convenções e acordos. Apesar da Rio-92 ter sido um marco internacional para o DS, o conceito já não carrega o mesmo sentido da época, pois diferentes atores e forças políticas entraram no jogo, e os documentos dessa conferência passaram a ser ressignificados quando postos em prática por atores diferentes daqueles aos quais elaboraram suas versões originais.

### 2.1 Da Problemática Ambiental ao Desenvolvimento Sustentável

Como margem para identificar a gênese do conceito de Desenvolvimento Sustentável, Maurício Amazonas e Marcos Nobre (NOBRE, 2002) destacam que existem três teses que envolvem as disputas que perpassam a formação do conceito e por isso o reforçam internacionalmente. Primeiro chamam a atenção para as contrariedades que envolvem o conceito, e por isso entendem que essa característica do DS permitiu que um universo grande de instituições e interesses puderam se aproximar dele ampliando sua abrangência. Em segundo lugar, identificam que o conceito vem permitindo uma institucionalização da problemática ambiental em nível global e que isso envolve também os diversos interesses em

---

<sup>15</sup> Sobre o tema, cabe chamar a atenção para a Conferência de 2005 em Hyogo, no Japão. Essa conferência tratou da adaptação das cidades aos desastres ocasionados pelas mudanças climáticas e vem influenciando programas do Sistema ONU para maior adaptação e resiliência das cidades de todo o mundo. A base para a Conferência de 2005, bem como de seus documentos e programas subjacentes foi também a Agenda 21 Global e diretrizes já estabelecidas em 1992 para o Desenvolvimento Sustentável. Sobre esse tema, cabe destacar um importante documento da ONU “Povos Resilientes, Planeta Resiliente: um futuro digno de escolha” (ONU: 2012), disponível em [www.un.org/publications](http://www.un.org/publications) e divulgado anteriormente à Rio+20.

<sup>16</sup> Apenas 5 documentos “oficiais” foram elaborados pela Rio-92. Porém, no encontro paralelo “Fórum Global” outros documentos foram também elaborados pela sociedade civil.

definir o grau de “importância” da questão ambiental e de como ela deva ser tratada nos projetos internacionais de desenvolvimento. Por fim, identificam que nessa disputa por uma definição conceitual e pela institucionalização da problemática ambiental a economia neoclássica vem mantendo sua hegemonia na definição do conceito de DS, que além de determinar com maior vantagem as características de sua implementação, implicam também em marcar uma posição estratégica junto aos órgãos de regulação e fomento do desenvolvimento em escala internacional, como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial, por isso os interesses contrários em ressignificar o conceito e sua hegemonia.

Marcos Nobre entende que o surgimento do conceito representou um avanço diplomático, ideológico e social dos debates que envolviam as questões ambientais e o desenvolvimento na década de 70, que não se obteve em debates anteriores que dividiam ecodesenvolvimentistas contra economistas do crescimento. Segundo ele, o centro da questão que envovia, de um lado, ambientalistas, e de outro a economia, a qual era colocada de forma que não existia possibilidade de integrar Desenvolvimento (entendida a época como crescimento econômico) com preocupações ambientais, o que não permitia um avanço no debate, nem mesmo chegavam-se a acordos que pudessem representar ações políticas internacionais. Seu raciocínio sugere que o conceito de Desenvolvimento Sustentável “resolveu” esse impasse - de que desenvolvimento e meio ambiente seriam contraditórios - e ao mesmo tempo eliminou das tensões sobre o conceito de Desenvolvimento duas importantes vertentes de pensamento, grosso modo, os de inspiração marxista e os neomalthusianos (NOBRE, 2002, p. 9-10).

Para Nobre, a Rio-92 representou um marco na definição e propagação internacional do conceito de DS, tendo contribuído, inclusive, para o processo da Globalização. A conferência de 92 representou um grande acordo sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente e definiu marcos que deveriam ser adotados internacionalmente, o que reforçou a hegemonia da economia neoclássica no centro das definições políticas acerca de desenvolvimento. Na época, a sociedade civil em todo o mundo não concordou com o encontro oficial da Rio-92, realizando em paralelo o Fórum Global, que também estabeleceu debates internacionais e elaborou documentos referenciais<sup>17</sup>, os quais, ao passar dos anos, foram sendo deixados de lado e a sociedade civil passou a absorver e disputar a conceituação e os documentos oficiais que caracterizaram o Desenvolvimento Sustentável na Rio-92.

Os movimentos sociais não concordavam à época com o conceito de Desenvolvimento Sustentável, pois entendiam que esse conceito não fazia oposição ao modelo de desenvolvimento capitalista, e nem mesmo trazia uma visão utópica de mudanças na economia e no meio ambiente. Somavam-se a esse quadro algumas leituras sobre o Relatório Brundtland as quais entendiam que tal documento não reivindicava o “crescimento zero” nem resgatava as teses do ecodesenvolvimento, que muitos movimentos sociais e ONG adotavam em seus discursos (NOBRE, 2002, p. 43).

“Para conquistar tal hegemonia, a teoria econômica neoclássica tomou para si a tarefa de responder à disputa pela atribuição de sentido ao conceito de DS. Nesse processo, ela encontra dificuldades, pois a introdução do conceito de DS traz com ela elementos instabilizadores do quadro teórico da teoria econômica neoclássica

<sup>17</sup> O Fórum Global foi um encontro organizado na mesma época da Conferência Rio-92, no Rio de Janeiro. Contou com a participação de representantes de milhares de ONGs de todo o mundo, com intuito de propor uma visão de desenvolvimento da sociedade civil. Entre outros documentos, o Fórum Global destacou-se pelo “Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global”. Outro documento, considerado à época uma alternativa à Agenda 21 Global foi o Tratado das ONGs, que apresentava 30 tratados elaborados entre os participantes do Fórum Global de 92. Um dos tratados elaborados foi a Carta da Terra, documento diferente do organizado com o mesmo nome em 2000 pela ONU. Todos os tratados podem ser acessados neste link: [http://vitaecivilis.org/home/index.php?option=com\\_zoo&view=item&Itemid=151](http://vitaecivilis.org/home/index.php?option=com_zoo&view=item&Itemid=151).

relativo à questão ambiental, que se encontrava constituído previamente às discussões sobre sustentabilidade" (NOBRE, 2002, p. 11).

A economia neoclássica, já hegemônica em definir parâmetros para o desenvolvimento internacional, precisou simplificar a definição de sustentabilidade para dar sentido ao DS, principalmente porque suas bases teóricas calcadas em princípios utilitaristas e individualistas não encontravam reflexo no DS, devendo este ser forçosamente simplificado para manter sua tarefa de atribuir um sentido internacional para o conceito. Segundo Nobre e Amazonas, a economia neoclássica não encontrou dificuldade em revisar o conceito de DS, pois além de já ter a hegemonia na definição de estratégias internacionais de desenvolvimento, foi vitoriosa também em definir as bases "iniciais" do conceito por diferentes motivos, entre eles:

- i) por se revestir de cientificidade e, portanto o status de verdade em seus discursos;
- ii) por ter a capacidade de dar respostas "precisas" e operacionais claras ao projeto de Desenvolvimento; e,
- iii) por ter a capacidade de influenciar as principais instituições econômicas internacionais dos países centrais e as agências multilaterais de desenvolvimento, "fechando e realimentando o ciclo de formação de hegemonia" (NOBRE, 2002, p. 11)

Essa tensão para disputar o significado prático do DS que resiste até os dias atuais, em que, grosso modo, temos de um lado a economia neoclássica e de outro ambientalistas, partiu de um acordo diplomático em tentar definir uma agenda para o desenvolvimento que permitisse viabilizar o crescimento econômico e o melhor manejo dos recursos naturais. À época, seria um acordo entre aqueles que acreditavam que a ciência e a técnica reduziriam os problemas ambientais, e aqueles que acreditavam que grandes catástrofes ambientais poderiam vir do ritmo de desenvolvimento econômico. O DS era portanto uma proposta de conciliação entre manter o desenvolvimento econômico, porém com melhor manejo dos recursos naturais. Significava um avanço entre as partes, mas não agradava completamente nenhum segmento, que deveria a partir daí disputar a hegemonia do conceito para então definir seus desdobramentos práticos.

No entanto, assim que os documentos da Rio-92 foram para a prática, processos de rejeição e reabsorção foram ocorrendo, implicando num fracasso dos acordos e das convenções de 92, ao mesmo tempo em que diferentes segmentos e atores sociais de todo o mundo passaram a adotar certos princípios dos documentos como centrais para a disputa da hegemonia nos projetos de Desenvolvimento, pois esses documentos passaram a ser uma ponte de diálogo. Nesse caso podemos ressaltar as indicações de maior governança da sociedade civil e democracia contidas no documento da Agenda 21 Global, os quais permitiram que ONGs de todo o mundo buscassem uma nova leitura do DS para atender reivindicações antigas, as quais iriam além da problemática ambiental e da manutenção de um projeto global de crescimento econômico.

Nobre chama a atenção para as duas correntes principais que disputam o conceito de DS. De um lado a "primazia da economia" e de outro a "primazia da ecologia". Enquanto a economia defende "uma concentração cada vez maior em objetivos econômicos, com a ideia de que alcançar tais objetivos seria simultaneamente a solução dos problemas ecológicos essenciais", de outro "ecólogos, ONGs e uns poucos políticos e economistas" defendem "duas ideias fundamentais: um conceito de bem-estar ampliado, incorporando elementos ambientais, de justiça, de segurança, de participação ou mesmo elementos éticos; e uma economia que não ponha em perigo a preservação no longo prazo de potenciais ecológicos, o que só pode

ser obtido por meio de mudanças estruturais no pensamento, na produção e no consumo” (NOBRE, 2002, p. 76).

Apesar de haver uma distinção clara entre esses dois pontos de vista – economistas versus ambientalistas – o DS, após a Rio-92, vem passando por significativos processos de ressignificação que envolve um numero maior de segmentos sociais, abrangendo a academia, as ONGs (ambientalistas ou não), os movimentos sociais, políticos, agencias internacionais de desenvolvimento, diferentes correntes de economistas, o que por sua vez vem expandindo suas interpretações e levando o debate sobre desenvolvimento para outros campos além daquele de pensar crescimento econômico e manejo de recursos naturais.

Se o conceito surgiu como uma forma de concertação do modelo de desenvolvimento por pressão internacional de movimentos ambientalistas e de definições internacionais entre os países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”, serviu também para a manutenção de interesses do modelo de desenvolvimento como crescimento econômico. Essas características permitiram que diferentes grupos fizessem sua apropriação de DS e, ao mesmo tempo, possibilitaram também que o conceito fosse impreciso e indefinido até os dias atuais, o que alimenta o ciclo de reapropriação e constante disputa por sua significação. O que é central nesse debate é a necessidade de se estabelecer o lugar da questão ambiental nos modelos de desenvolvimento, como esse lugar transita entre preocupações econômicas, sociais e ecológicas e como essas preocupações são estabelecidas, em regras legais e projetos de desenvolvimento internacional.

As tensões ocorridas na formulação do conceito se mantêm até os dias atuais, pois ainda não se tem clara a determinação da institucionalização das questões ambientais e as respostas ao projeto econômico mundial e, ao mesmo tempo, as respostas às questões sociais, de democracia e direitos humanos que envolvem o projeto de Desenvolvimento. Por isso, enquanto alguns grupos sociais procuraram dar uma conotação mais socioambiental para o DS, a economia procura seu esvaziamento e sua fragmentação, substituindo por conceitos como Economia Verde ou Sustentabilidade Econômica para dar respostas à implementação do Desenvolvimento Sustentável.

No campo político houve uma forte disputa entre países do norte, considerados “desenvolvidos” e países do Sul, “em desenvolvimento”. Ainda em meados das décadas de 70 e 80, quando não se tinha uma definição clara sobre o modelo de desenvolvimento mundial que seria adotado para o mundo a partir do fim da Guerra Fria - pois tinha-se em jogo uma crescente de problemas ambientais e sociais bem como uma clara determinação da economia em manter um projeto globalizante - os debates acertados entre as conferências anteriores da ONU apontavam para uma tendência em incluir a questão ambiental como um limitante do desenvolvimento econômico, baseado numa tendência clara de alguns segmentos em reivindicar o “desenvolvimento zero”. Ao mesmo tempo em que essa proposta não agradava a economia neoclássica dos países desenvolvidos, também não soava satisfatório aos países em desenvolvimento, que defendiam seu crescimento econômico para acabarem com a miséria e serem competitivos no mercado internacional da globalização (NOBRE, 2002, p. 34). Por isso, algumas ideias de desenvolvimento zero ou de ecodesenvolvimento não foram satisfatórias politicamente, tornando o debate infrutífero nas décadas anteriores.

Portanto, apesar de os debates internacionais sobre desenvolvimento não encontrarem uma medida satisfatória para a institucionalização da questão ambiental, era necessário dar uma resposta a essas questões e a outras que envolviam problemas sociais como miséria e segurança. Foi nesse cenário que o tema da sustentabilidade passou a figurar como central e obter adesão das partes envolvidas, pois ao mesmo tempo em que oferecia uma resposta às questões sociais e ambientais, não questionava abertamente a economia do desenvolvimento - que apenas deveria se alinhar de forma técnica e política enquanto integrava considerações

ambientais “no planejamento e nas tomadas de decisão econômicas em todos os níveis” (NOBRE, 2002, p. 40).

Foi então que o conceito de Desenvolvimento Sustentável passou a circular entre grandes reuniões, convenções, relatórios e conferências, possibilitando um grande acordo político que mantinha, de um lado, a possibilidade de continuar crescendo e, de outro, uma oportunidade de criação de regras internacionais para o manejo adequado dos recursos naturais e o papel da sociedade na governança do desenvolvimento. Nesse ambiente de definições, uma questão era colocada nos debates, que era uma tentativa dos países do Norte em ter maior definição sobre as políticas de desenvolvimento dos países do Sul, que mantinham grandes estoques de recursos naturais e apontavam para um ciclo de crescimento econômico que poderia aumentar sua competitividade com os países “desenvolvidos”, ao mesmo tempo em que problemas ambientais, já necessitando de respostas mundiais, poderiam ser agravados. Em contrapartida, os países do Sul reivindicavam melhores condições de juros dos empréstimos, fluxos financeiros e trocas de tecnologias dos países desenvolvidos, e das agências internacionais, sob ameaça de necessitar usar de forma sem limites seus recursos naturais para se manter em desenvolvimento (NOBRE, 2002, p. 41).

“A “tradução do apelo para o desenvolvimento sustentável em ação concreta” não significava apenas a construção de uma “verdadeira cooperação global”, mas também, e principalmente, o estabelecimento dos “mecanismos necessários para as transferências financeiras e tecnológicas necessárias para combater a degradação ambiental e a pobreza no Terceiro Mundo” (Brundtland, 1991, p. 34. In: NOBRE, 2002, p.42).

A Conferência do Rio seria então o momento de estabelecer os acordos e convenções para, de um lado, dar respostas aos ambientalistas e, de outro, salvaguardar o desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que se “controlava” o crescimento dos países do Sul, a serem aconselhados pelas agências internacionais de desenvolvimento com base em novos acordos globais. Por isso, alguns documentos foram definidos em ambiente de tensão, conflitos e rejeições, com diversos países não participando das versões finais ou não assinando sua integração<sup>18</sup>. Mesmo num ambiente de difícil formação de acordos, alguns textos foram aprovados como parâmetro de implantação do DS como a Agenda 21 Global, que entre outros assuntos procurou apontar os mecanismos de troca de tecnologias, cooperações e as responsabilidades entre as partes para a prática do DS.

Mesmo Nobre considerando que a Rio-92 não tenha sido exitosa politicamente do ponto de vista de adotar padrões de desenvolvimento que fossem realmente aceitos pelos Estados- nação, ele aponta para um sucesso em se evidenciar um conceito mundialmente, o que vem ainda hoje cercando os debates internacionais e os acordos entre economia, desenvolvimento e meio ambiente. O que esse conceito mediou à época foi, de um lado, a necessidade de entender que os recursos naturais devem ser considerados limitados, e algumas convenções trataram disso, e de outro, que o estoque de recursos existentes é suficiente para atender as necessidades humanas se adequadamente manejados. É no meio termo desse significado de Desenvolvimento Sustentável que residem as discordâncias e o cabo de guerra que persiste entre ambientalistas e a economia neoclássica na busca por definir regras, padrões e tecnologias para o que se cunhou definir como “modelo de produção e consumo”.

Apesar da Rio-92 ter “elevado a problemática ambiental ao primeiro plano da agenda política internacional”, ela teria como desafio “fazer com que preocupações ambientais

<sup>18</sup> Os Estados Unidos foi um dos países que se retirou dos acordos sobre clima, que resultou na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas a qual eles não retificaram. À época o presidente George W. Bush entendeu que os acordos colocariam em risco o avanço da economia americana, e que não deveriam fazer sacrifícios para implementar as medidas propostas.

penetrassem a formulação e implementação de políticas públicas em todos os níveis nos Estados nacionais, assim como nos órgãos multilaterais e de caráter supranacional" (NOBRE, 2002, p. 49). Foi então que uma série de outras tensões e discussões deu espaço para a consolidação dos documentos de 92, em que, de um lado, estava o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, órgão ligado à ONU e, de outro, os países ricos gestores do Global Environmental Facility – GEF (Fundo Global para o Meio Ambiente), um fundo de cooperação internacional destinado a prover recursos para projetos internacionais de meio ambiente. Em paralelo, diversos projetos de ONGs também eram colocados na mesa, porém sem o mesmo peso político de pautar e conduzir os debates entre os países participantes da conferência.

O resultado foi que o PNUD e "o Secretariado da Conferência estiveram em posição de estabelecer a pauta das discussões" e a condução deu-se como forma de ancorar a institucionalização das questões ambientais no sistema ONU, por este órgão ser mais representativo do ponto de vista das nações, e porque à época já vinha realizando mediações em escala mundial e com legitimidade entre os países. Porém, a ONU e o PNUD não estiveram fornecidos de recursos políticos e financeiros para a implementação dos projetos e acordos, um dos motivos de não ter havido avanços na prática do DS pós Rio-92 (NOBRE, 2002, p. 54). Tais recursos estavam ainda sob administração dos países ricos no GEF, estes sim determinando as formas como os investimentos aconteceriam e se concordariam ou não com as indicações de DS da Rio-92.

Para completar o entendimento desse ambiente político, Nobre ressalta que a ONU, o Secretariado da Conferência, os países do Sul e as ONGs chegaram a formar um bloco na Rio-92, que tinham como objetivo um projeto ambicioso "de lançar as bases de uma nova ordem político-econômica mundial e de pôr a problemática ambiental no reto caminho, tudo isso sob o bordão desenvolvimento sustentável" (NOBRE, 2002, p. 56). Essa conjuntura mantinha muitos interesses envolvidos, sobretudo conservava uma forma de renegociar dívidas de países "em desenvolvimento" e realinhar linhas de financiamento que pudessem oferecer novas bases de desenvolvimento para os países do Sul, garantindo sua necessidade de continuar crescendo e valorando sua capacidade ambiental, considerando neste aspecto os países do Sul como menos poluentes e com maior capital natural, capaz inclusive de captar as emissões de dióxido de carbono emitido pelos países do Norte, por exemplo.

Porém, "o mesmo movimento de distensão internacional e declínio da Guerra Fria que permitiu que a questão ambiental passasse ao primeiro plano da agenda impediu que o tema mantivesse esta sua posição de centralidade" (NOBRE, 2002, p. 55).

"Agora que o fim da Guerra Fria enfraqueceu a motivação política a 'ajuda externa', uma nova base é requerida e se pretende que os níveis da ODA (Assistência Oficial ao Desenvolvimento) sejam mantidos e aumentados... Entretanto, é mais difícil defender a ajuda externa, e grande parte dos países doadores acha cômodo fiar-se em programas bilaterais – dos quais têm completo controle – e naquelas instituições multilaterais nas quais o voto é pesado de acordo com as contribuições..." (TACHER, 1992, 122 in NOBRE, 2002, p. 55).

Nobre chama a atenção para o ambiente de tensão que envolveu os países ricos e seu controle sobre empréstimos e financiamentos e os países pobres desejosos de novas bases para acesso a recursos e projetos de desenvolvimento. A tensão atravessou os acordos para a institucionalização da problemática ambiental, que acabou ficando em segundo plano, dependendo "da natureza de desenvolvimentos políticos e econômicos mais amplos". Ou seja, apesar de serem negociadas bases para o DS, esse dependeria ainda de arranjos que envolviam os interesses das nações desenvolvidas e da economia, que se colocava como hegemônica e pouco interessada em abrir mão de seu crescimento em detrimento de causas ambientais,

mesmo que considerando problemas de escala mundial. “Em resumo, é possível que o meio ambiente seja apenas o mais recente de uma série de questões, não parecendo ter melhores chances de transcender as limitações do sistema de Estados do que suas predecessoras históricas” (SMITH, 1993, p. 32. In: NOBRE, 2002, p. 56).

Esses motivos fizeram com que o DS fosse à ocasião apenas um conceito político platônico, sem consequências práticas diretas como investimentos técnicos e regras para o desenvolvimento. As regras foram acontecendo conforme as tensões iam ocorrendo e as partes precisavam dar respostas. O que mais pesou nos debates em 92 foram as bases para as trocas de fluxos financeiros entre países do Norte e do Sul, como forma de fomento ao Desenvolvimento Sustentável. Se esperava resolver na conferência alguns pontos tais como: i) a “necessidade dos países em desenvolvimento de recursos financeiros adicionais aos fluxos atuais, permitindo-lhes lidar com seus principais problemas ambientais;” ii) “determinar metodologias concretas para integrar considerações ambientais em cada passo do planejamento do desenvolvimento econômico” e iii) “a questão gêmea da correção dos mecanismos de preço, de modo que reflitam o custo do dano ao meio ambiente e aos recursos naturais no preço dos bens e serviços negociados no mercado” (Environmental Policy and Law, 1990, p. 129. In: NOBRE, 2002, p. 58).

Na prática, os debates de 92 foram colocados entre os países ricos e os países em desenvolvimento, com mediação da ONU e pressão das ONGs. Apesar de ter sido um momento de serem estabelecidas as margens para o DS, o que se discutiu foram economia e as bases para a Globalização, de forma a atender as pressões dos ambientalistas, porém sem comprometer a hegemonia dos países do Norte em pautar através do controle econômico o desenvolvimento dos países do Sul. É neste cenário que o documento da Agenda 21 Global colocou-se como uma alternativa para a prática o DS e, de alguma forma, procurou definir mecanismos de fluxo de recursos e tecnologias entre os países. Foi também um documento que abrigou diversas outras questões reivindicadas à época por segmentos sociais e ONGs.

Os países do Sul procuraram na Rio-92 uma alteração das bases econômicas que lhes permitissem se desenvolver com maior liberdade, podendo acessar recursos, tecnologias e mercados, sem que isso comprometesse sua necessidade de crescimento e valorando seus recursos naturais. Em contrapartida, os países do Norte não queriam ver limitada sua economia de crescimento a partir de novas regras ambientais para produção e consumo, ao mesmo tempo em que desejava controlar os empréstimos e seu acesso aos recursos naturais dos países do Sul. Enquanto o Sul desejava uma “compensação ecológica” dos países do Norte, que se desenvolveram a custa de poluição e impactos ambientais, o Norte temia o controle de emissões de dióxido de carbono e não abria mão de ter controle sobre os fluxos financeiros.

“Para os países em desenvolvimento do Sul, a demanda imediata é pela mitigação da pobreza, pela segurança alimentar e por crescimento no sentido moderno. Se restrições ambientais se impõem a tal caminho de crescimento modernizado, então o Sul sente dispor de justificação moral e política para solicitar alguma forma de compensação do Norte, seja acesso a nova tecnologia ou a recursos financeiros. Entretanto, no Norte, sustentabilidade é quase exclusivamente interpretada como uma forma pós-moderna de gestão ambiental que diz respeito à necessidades de introduzir as mudanças tecnológicas apropriadas para afastar a ameaça de mudança ambiental global, mas não se questionam as premissas filosóficas e os valores fundamentais de uma sociedade moderna industrializada. Em vários aspectos, muitos dos conflitos e contestações que surgiram no Rio estão relacionados, em parte, a estas diferentes interpretações do conceito de sustentabilidade” (JORDAN, 1994, p. 24. In: NOBRE, 2002, p. 63).

Seria então a Agenda 21 Global o documento que iria indicar o como fazer o DS? Ficaram impressas na Agenda 21 sugestões de transferência tecnológica e financeira, temas essenciais a serem tratados nos projetos de desenvolvimento, “mudanças tecnológicas apropriadas” para lidar com as questões ambientais e sociais, arranjos necessários para a cooperação internacional, tudo isso e mais num grande manual a ser colocado em prática por todos os países, principalmente os do Sul, ainda em desenvolvimento. Porém, na prática, o que se viu foi a fragmentação das “questões mais substantivas levantadas na Agenda 21”, o que foi objeto de convenções e protocolos posteriores organizados no âmbito da ONU (NOBRE, 2002, p. 64).

Assim, o conceito de Desenvolvimento Sustentável surge para o mundo apenas como uma forma de acalmar pressões mundiais dos ambientalistas e oferecer aos países em desenvolvimento novas regras de transferências de recursos e tecnologias que pudessem garantir o seu desenvolvimento. Porém, quando “colocado à mesa” o conceito passou a ser disputado e ressignificado para atender não apenas os interesses econômicos dos países ricos e as preocupações dos ambientalistas, mas disputados por diferentes segmentos sociais que desejavam participar dos debates internacionais sobre Desenvolvimento e emplacarem também suas questões e reivindicações.

## 2.2 O Desenvolvimento Sustentável e o Surgimento da Agenda 21

Como colocado anteriormente, o documento da Agenda 21 Global foi elaborado na Rio-92 junto com outros 5 (cinco) documentos, organizados como declarações, convenções e cartas. Basicamente foram produzidos na conferência dois tipos de documentos, os *soft law*, estabelecidos como acordos, porém sem obrigações legais, e os *hard law*, os documentos com obrigações jurídicas entre as partes. A Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a Declaração de Princípios sobre Conservação e Uso Sustentável de Florestas representou os documentos *soft law*, enquanto a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação representaram os *hard law*.

Naturalmente, os documentos *hard law* foram os que obtiveram maior atenção das partes envolvidas, demandando maior atenção e tensão dos países durante a conferência. Alguns desses documentos, como a Convenção sobre o Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica mantém até hoje o debate aberto realizando frequentemente encontros entre as partes para se avaliar sua implementação e estabelecer novos acordos com prazos. Apesar de muitos países não aceitarem as regras gerais de algumas convenções e não validarem alguns acordos, muitos ainda elaboram suas políticas públicas e buscam apresentar respostas aos acordos como forma de troca de tecnologias e de recursos, além de fortalecimento político, como o caso do Brasil sobre alguns temas.

Já os documentos *soft law*, como não apresentavam nenhuma responsabilização legal ou regras e prazos, foram absorvidos de forma diferenciada entre os países. Interessante notar que esses documentos, mesmo não representando compromissos, foram adotados também pela sociedade civil, que procurou levar para sua prática cotidiana várias das recomendações contidas nesses documentos, procurando dessa forma criar acordos com os governos, como vem ocorrendo com a Agenda 21 no Brasil. Por serem documentos sem responsabilidades jurídicas, sua elaboração acabou absorvendo reivindicação antigas de diferentes setores da sociedade e, por isso, adotados posteriormente como ponte para futuras reivindicações.

A Agenda 21 Global se propôs a oferecer um “manual” para o DS, incluindo diversos temas referentes ao desenvolvimento das nações. Muitas articulações e acordos políticos foram então absorvidos nesse documento com respostas indicativas de como deveriam ser conduzidas pelos Estados-nação, pelas agências de desenvolvimento, pela ONU e as demais

instituições envolvidas com políticas de desenvolvimento, o que em alguma medida também atendeu a movimentos sociais, ONGs, ambientalistas e diversos temas políticos. É o conjunto desses temas que possibilitou um alargamento dos segmentos e instituições dos mais diferentes tipos a debater e disputar o conceito de DS, pois na Agenda 21 foram abertos debates objetivos para o DS que atravessariam todos os aspectos do desenvolvimento das nações.

No âmbito da Rio-92, o documento surgiu como forma de induzir o DS na gestão das nações, sobretudo para os países em desenvolvimento, que necessitavam crescer economicamente e conservar seus recursos naturais. Porém, o debate em torno da institucionalização da Agenda 21 representou à época uma tentativa dos países ricos em ampliar seu controle sobre o crescimento e as barganhas com os países em desenvolvimento, vendo na Agenda 21 uma oportunidade de disciplinar o repasse de recursos e induzir assim o crescimento dos países pobres, visto que o documento final continha diversas indicações de repasses de recursos e tecnologias, o que agradava países pobres e sugeria um maior controle dos países ricos. Situação que à época representou tensões acerca dos caminhos a serem adotados pelos empréstimos e doações de recursos, como dito anteriormente (NOBRE, 2002).

A Agenda 21 Global foi o resultado da consolidação de muitas reuniões, relatórios, encontros e debates que ocorreram nos anos antecessores à conferência, organizados de forma a apontar caminhos práticos para um desenvolvimento com sustentabilidade. O documento procurou ampliar o conceito de DS, incluindo em suas recomendações questões para além da economia e da gestão de recursos naturais, como justiça social, inclusão das minorias, valorização das culturas locais, ferramentas de gerenciamento, assentamentos humanos, energia, produção agrícola, intercâmbio e troca de tecnologias, entre outros. Dessa forma, a Agenda 21 Global tornou-se uma referência de DS e possibilitou que os debates futuros pudessem ir além da necessidade de institucionalização da gestão ambiental ou de um maior controle dos fluxos econômicos. O documento permitiu que um universo maior de questões pudesse ser colocado no centro da discussão sobre Desenvolvimento Sustentável, ampliando e absorvendo um número maior de simpatizantes, de segmentos sociais e instituições que encontrassem nesse documento uma oportunidade de diálogo.

Como o documento não representou um *hard law*, os países ricos não tinham obrigações legais a cumprir, e puderam impor seus interesses na medida em que a implantação da Agenda 21 passava por empréstimos internacionais, os quais exigiam que fossem realizados via Banco Mundial e não pelo sistema ONU. Em contrapartida, os países em desenvolvimento não queriam ver regulado o seu crescimento econômico, porém desejavam novas bases de transferência de recursos. Essa tensão envolveu a aprovação final do documento, o que não gerou grandes desacordos, porém não promoveu grandes responsabilidades (NOBRE, 2002). A Agenda 21 Global não foi um protocolo ou uma convenção, com regras e normas jurídicas, mas, sim, um planejamento que a ONU desejava implementar em todos os países em desenvolvimento, o que dependia de repasses de recursos e tecnologias, esses por sua vez sob controle dos países ricos e das grandes corporações bem alinhadas com a economia neoclássica, com o interesse de desenvolvimento como crescimento econômico.

Apesar da Rio-92 ter apresentado ao mundo o documento referência para a Agenda 21 Global, houve recomendações que cada país e cada cidade elaborasse também sua Agenda 21, de modo a atender suas especificidades e criar as regras e o planejamento da prática do Desenvolvimento Sustentável. Seria, assim, em âmbito local que a Agenda 21 poderia deixar de ser um documento *soft law* para transformar-se em planejamentos *hard law*, e sobre isso que discorreremos nos tópicos seguintes.

## 2.2.1 A Agenda 21 Global

“A Agenda 21 está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de preparar o mundo para os desafios do próximo século. Reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental. **O êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos.** Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais. Nesse contexto, o sistema das Nações Unidas tem papel fundamental a desempenhar...” (CNUMAD, 1992, Capítulo 1 – item 1.3, grifo nosso).

O documento da Agenda 21 Global foi, para a definição de Desenvolvimento Sustentável, o mais importante resultado da Rio-92, pois diferente dos outros documentos que se constituíram como declarações ou convenções, a Agenda 21 Global se organizou como um manual de planejamento para a implementação do DS, com indicações claras sobre o que se pretendia para o desenvolvimento em relação a diversos temas. Foi o documento mais extenso elaborado na Conferência, com aproximadamente 500 páginas e mais de 2.500 recomendações práticas aos Governos.

Apesar de ser o documento referência para a implementação do DS, ele não apresenta uma definição conclusiva para esse conceito. Porém, todo o texto faz referência às margens do que entende como DS. Suas definições aparecem quando o documento compara formas de planejamento, indica caminhos, apresenta critérios e condições para o DS, e quando interage com o conceito de desenvolvimento econômico. Em todo o texto é destacado DS como sinônimo de qualidade de vida e bem estar, apesar de não definir exatamente o que entende por esses conceitos, apresentando apenas considerações. Mesmo não reforçando a ideia de desenvolvimento como crescimento econômico, destaca como necessário o crescimento das economias dos países pobres, sobretudo como forma de redução da pobreza e inserção no mercado da Globalização, indicando, nas entrelinhas, que o desenvolvimento econômico deva ser utilizado como motor para o desenvolvimento sustentável, em nenhum momento se opondo a ele.

Como já dito, a organização da Agenda 21 foi a consolidação “de diversos relatórios, tratados, protocolos e outros documentos, elaborados durante décadas, na esfera da Organização das Nações Unidas – ONU” (KOHLER, 2003, p. 11). Por isso tornou-se um documento extenso, concluído com quatro seções e 40 capítulos, sendo definidas 115 áreas prioritárias de ação e abrangendo os mais diversos temas referentes ao desenvolvimento das nações, como questões sociais e econômicas, sobre meio ambiente e manejo de recursos naturais, sobre participação dos grupos sociais e das minorias, além das formas e meios de sua implementação. Enfim, foi um documento que pretendeu absorver diversos outros debates que não estavam no foco central da Rio-92, procurando alinhar tudo sob as diretrizes do DS.

A Agenda 21 Global pretendeu ser, portanto, um manual de orientação para o DS e que poderia ser utilizado por governos e organizações da sociedade nos mais diversos temas, e por isso pôde ser tão disseminado, oferecendo não apenas as margens para o DS, mas indicações metodológicas de como aplicar a sustentabilidade em diferentes questões do cotidiano. Por incluir nas definições de Desenvolvimento recomendações de maior justiça social, redução da miséria, eficiência econômica, melhor manejo de recursos naturais e ferramentas de gerenciamento para que esses e outros assuntos fossem planejados de forma participativa, a Agenda 21 Global tornou-se uma bandeira de reivindicação para muitos segmentos sociais, que encontraram no documento uma possibilidade de mediação com agências de desenvolvimento e governos. Por tal característica, muitos governos preferiram

não adotar a Agenda 21, pois comprometeria sua autonomia de gestão e implicaria em dar respostas aos processos participativos, sendo levados a tornar mais transparentes à gestão pública<sup>19</sup>. Esse foi um dos motivos que mais impactaram o desenvolvimento das Agendas 21 em todo o mundo, inclusive no Brasil, como veremos mais adiante.

O texto final da Agenda 21 Global foi assim dividido (detalhes no Anexo 1):

- Seção 1 – dimensões sociais e econômicas;
- Seção 2 – conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento;
- Seção 3 – fortalecimento do papel dos grupos principais;
- Seção 4 – meios de implementação.

A Seção 1 destaca as relações entre questões sociais e economia, ressaltando a necessidade de rever “padrões de consumo vigentes; à promoção do desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis; à integração do meio ambiente e do desenvolvimento nos processos decisórios de governo; à implementação integrada de programas ambientais e de desenvolvimento no nível local, levando-se em conta os fatores e tendências demográficas; à proteção e à promoção da saúde humana, e o combate à pobreza (KOHLER, 2003, p. 11)”. Todo o capítulo procura deixar claro que não é possível separar as questões ambientais das questões sociais e econômicas, indicando a necessidade de planejamentos nacionais e locais participativos, em que se promova a inclusão social nas tomadas de decisão. O combate à pobreza e a inclusão das minorias nos processos decisórios é constante e considerado como condição para o Desenvolvimento Sustentável.

Essa seção reforça a visão da gestão integrada e interdisciplinar, indicando que o desenvolvimento deve considerar diferentes questões sociais e não apenas a geração de renda e riqueza. As escalas locais e regionais ganham papel importante na Agenda 21, considerando que um planejamento que realmente atenda aos diferentes aspectos do desenvolvimento deve ser organizado desde as bases mais locais de um território, envolvendo seus segmentos sociais, integrando as diferentes atividades, como a economia, o uso de recursos naturais, as atenções a saúde, ao saneamento básico e a inclusão social das minorias. Os assentamentos humanos são colocados em um lugar de destaque nesta seção, que ressalta que os aspectos demográficos devem ser planejados de forma a melhor interagir atividades humanas com a natureza e sua melhor organização para garantia de qualidade de vida, economia e saúde. A infraestrutura é dessa forma colocada como uma necessidade central no planejamento do DS, indicando que seu planejamento deve atender às necessidades humanas sem comprometer o equilíbrio ambiental, com grande ênfase à saúde dos grupos vulneráveis, como as mulheres, crianças, idosos, índios e pequenas comunidades.

A Seção 2 da Agenda 21 apresenta maior atenção à conservação e à gestão dos recursos naturais abrangendo “a proteção da atmosfera; a abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos naturais; destaca os cuidados com os recursos florestais, o combate ao desmatamento e a promoção da agricultura sustentável, e o desenvolvimento sustentável; a conservação da biodiversidade; a proteção dos oceanos e dos

<sup>19</sup> Uma pesquisa realizada por Philippi Jr (2001), da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo, apontou que países com mais tradição democrática obtiveram maior sucesso em implementar processos de Agenda 21, pois refletiam maior interesse das populações e flexibilidade dos governos. Segundo ele “... por conta do conservadorismo das classes políticas, pouco interessada em dividir o poder decisório como prescreve a Agenda 21, a alienação da maior parte da população, que apresenta grande dificuldade para organizar-se e a fazer valer seus direitos mínimos” são identificados como obstáculos. Por isso, no Brasil, processos de Agenda 21 Local são exitosos em contribuir para a organização da população e a estimular “questões essenciais como participação, democracia e defesa do meio ambiente” segundo Phillipi (PHILIPPI: 2001, p. 8. In: KOHLER: 2003, p. 30).

recursos hídricos; o manejo ambientalmente saudável da biotecnologia; a gestão responsável das substâncias químicas e tóxicas; e o manejo dos resíduos sólidos e de questões relacionadas aos esgotos” (KOHLER, 2003, p. 12).

Em toda a Seção 2 destaca-se que o manejo adequado dos recursos naturais deve estar atento não apenas às futuras gerações, mas ao correto uso destes recursos, tanto nos processos de produção e consumo sustentáveis, como em seu descarte seguro, respeitando a saúde humana e o equilíbrio dos ecossistemas. As ações indicadas não contemplam apenas atividades de preservação e conservação, mas de utilização consciente dos recursos naturais por processos produtivos da agricultura, da indústria e dos assentamentos humanos. Ressalta que a tomada de decisão sobre uso do solo e de recursos naturais deve passar por processos de consulta às populações locais de onde os recursos são extraídos, procurando integrar o planejamento em todas as escalas territoriais.

“Caso queiramos, no futuro, atender às necessidades humanas de maneira sustentável, é essencial resolver hoje esses conflitos e avançar para um uso mais eficaz e eficiente da terra e de seus recursos naturais. A abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento físico e do uso da terra é uma maneira eminentemente prática de fazê-lo. Examinando todos os usos da terra de forma integrada é possível reduzir os conflitos ao mínimo, fazer as alternâncias mais eficientes e vincular o desenvolvimento social e econômico à proteção e melhoria do meio ambiente, contribuindo assim para atingir os objetivos do desenvolvimento sustentável” (CNUMAD, 1992, cap. 10, item 10.1).

A Seção 3 desenvolve maior atenção aos grupos sociais com responsabilidade direta sobre a implementação da Agenda 21 Global, bem como e àqueles que devem ser privilegiados no processo de inclusão, apesar da participação social e a inclusão das minorias atravessar todo o documento. “São destacadas: as iniciativas das autoridades locais; o fortalecimento do papel das ONG; da participação das mulheres, das crianças, dos jovens, das populações indígenas, dos trabalhadores; e, dos sindicatos e dos empresários, na promoção do desenvolvimento sustentável” (KOHLER, 2003, p. 12). Essa seção ressalta o papel da sociedade civil na promoção do DS, entendendo como essencial a integração dos diferentes segmentos para que se alcance um planejamento para um desenvolvimento realmente inclusivo e planejado entre as partes, entendendo também que as comunidades tradicionais devam ter atenção privilegiada sobre o desenvolvimento de seus territórios.

Como a Agenda 21 propõe que todos os segmentos sociais são responsáveis pela implementação do DS, o texto sugere que os governos trabalhem em prol da inclusão de todos os segmentos e minorias sociais, para que esses possam não apenas integrar-se nos processos econômicos da sociedade, mas também participar das tomadas de decisão sobre planejamento e gestão. A participação é vista como condição ao DS. Todo o texto sugere que sem que todos os segmentos sociais estejam envolvidos com a lógica do DS este não será possível. Por isso, sugere amplos processos de formação que passem desde os gestores públicos aos diversos setores da sociedade, para que haja um grande acordo e responsabilidades com ações que sejam de fato sustentáveis. Não apenas nesta seção, mas em todo o documento, é destacado o papel das mulheres, dos idosos, das crianças e jovens, dos índios e das comunidades mais vulneráveis no planejamento do DS.

A Seção 3 ressalta, também, a importância do papel das ONGs na mediação entre governo e sociedade, entendendo como fundamental as representações sociais na mobilização da população para os objetivos do DS. Essa consideração pressupõe um conjunto de ações que os governos deveriam adotar para que essa mediação seja possível, desde o repasse de recursos aos processos de formação para o DS. Destaca o papel dos trabalhadores e seus sindicatos, das empresas, indústrias e comércios como forma de buscar tecnologias limpas do ponto de vista ambiental e inclusivas do ponto de vista da economia. O mesmo raciocínio é

adoptado para envolver a comunidade acadêmica e tecnológica, que apresenta papel central de estudo e disseminação de práticas sustentáveis.

“Um dos principais desafios que a comunidade mundial enfrenta na busca da substituição dos padrões de desenvolvimento insustentável por um desenvolvimento ambientalmente saudável e sustentável é a necessidade de estimular o sentimento de que se persegue um objetivo comum em nome de todos os setores da sociedade. As chances de forjar um tal sentimento dependerão da disposição de todos os setores de participar de uma autêntica parceria social e diálogo, reconhecendo, ao mesmo tempo, a independência dos papéis, responsabilidades e aptidões especiais de cada um” (CNUMAD, 1992, Cap. 27, item 27.2).

Na Seção 4 são apresentadas as bases para a utilização prática da Agenda, sendo apontados os “recursos e mecanismos de financiamento para a sua implementação, além do destaque para o papel institucional voltado para viabilizar as políticas de desenvolvimento sustentável, como a transferência de tecnologia e da educação, o treinamento e a circulação das informações necessárias junto ao processo de tomada de decisão” (KOHLER, 2003, p. 13). A cada tema descrito, o documento apresenta indicações para sua institucionalização e a necessidade de repasses de recursos e tecnologias. Este capítulo desenvolverá mais adiante maior detalhamento sobre os aspectos dessa institucionalização e das responsabilidades associadas ao processo de desenvolvimento sustentável.

Como a Agenda 21 se pretende um manual global para o DS, toda a Seção 4 sugere ações que permitam que uma rede de conhecimento e troca de tecnologias possa viabilizar a disseminação de práticas sustentáveis por todo o mundo. Esta seção reforça o papel da ONU nesta mediação, entendendo que uma complexa rede de interações entre setores da sociedade e as nações seja formada, colocando a Globalização no centro deste movimento. É destacado durante toda a Agenda 21 Global que é fundamental o avanço tecnológico em todas as atividades humanas para alterarmos o padrão de desenvolvimento, o que deve acontecer nos mais diversos campos do conhecimento. Por isso, nessa seção, são reforçados os papéis da ciência, da promoção do ensino, da conscientização e do treinamento para o desenvolvimento sustentável, além do incentivo para que haja um complexo mecanismo institucionalizado de trocas tecnológicas. A seção 4 indica como fundamental a criação de novas instituições internacionais e nacionais, com mecanismos jurídicos adequados para que a cooperação entre os países possa viabilizar de forma concreta ações de DS.

“No desenvolvimento sustentável, cada pessoa é usuário e provedor de informação, considerada em sentido amplo, o que inclui dados, informações e experiências e conhecimentos adequadamente apresentados. A necessidade de informação surge em todos os níveis, desde a tomada de decisões superiores, nos planos nacional e internacional, ao comunitário e individual” (CNUMAD, 1992, Cap. 40, item 40.1).

Resumiu-se aqui o conteúdo básico das quatro seções que compõem a Agenda 21 Global. Nos deteremos agora na estrutura interna que perpassa o documento. O texto é organizado da seguinte forma: uma introdução ao problema referenciado, intitulado “bases para a ação”; uma referência dos objetivos do DS quanto ao tema apresentado; as atividades a serem realizadas e os meios de sua implementação que descreve os procedimentos para adoção de cada ação e objetivo. Em cada capítulo, o documento procura destacar os grupos sociais a serem envolvidos/incluídos, indicando as responsabilidades dos governos, das agências de desenvolvimento e as necessidades de trocas de tecnologias, conhecimento, repasses de recursos e institucionalização das questões. “Desta maneira, são fornecidos os princípios norteadores, capazes de orientar as iniciativas, voltadas para a obtenção de

melhores condições ambientais e de vida dos habitantes do planeta, traçando-se ainda as diretrizes, nas quais a humanidade deve basear-se para que sejam alcançados os objetivos do desenvolvimento sustentável” (KOHLER, 2003, p. 13).

A estrutura utilizada na formatação da Agenda 21 Global o consolidou como um documento prático e metodológico, o que vem refletindo também na sua propagação. Ele não é considerado o documento referencial para a definição de DS, porém é entendido como uma referência metodológica de sua prática, tendo sido estruturante para a construção de indicadores mundiais para medir o DS dos países<sup>20</sup>. Por ser considerado um documento metodológico, a Agenda 21 Global não apresentou um peso político na negociação do desenvolvimento mundial entre os países, tornando sua implementação voluntária e sem grandes compromissos ou prazos. Entretanto, por se tornar uma referência ao ressaltar a necessidade de construção de uma governança participativa global, a Agenda 21 Global vem sendo constantemente reivindicada por ONGs e movimento sociais em busca de maior participação nos acordos e planejamentos do Desenvolvimento Sustentável.

A participação é um tema central e transversal em todo o documento, que entende que não é possível um desenvolvimento realmente sustentável sem que as partes envolvidas sejam também responsáveis e ativas, no processo de planejamento e implementação de ações. Dessa forma, todas as recomendações são seguidas de indicações de maior envolvimento e troca de informações, indicando maior cooperação entre governos, sociedade e corporações, além da necessidade de serem criadas instituições que possam viabilizar a governança participativa. Por essas características, a democracia expressa em um processo de governança é central no debate de Agenda 21 e DS, o que permite que a participação seja tão reivindicada por segmentos sociais em busca de maior transparência nos projetos decisórios de Desenvolvimento, o que deve ocorrer a partir de formação de comissões, fóruns e diferentes tipos e níveis de espaços públicos de participação.

A Agenda 21 Global ressalta como necessária a participação social em temas como educação, economia solidária, consumo sustentável, direitos humanos, diversidade cultural, desenvolvimento local e regional, agroecologia, assentamentos humanos, atividades econômicas e tantos outros, permitindo assim que qualquer assunto de interesse do governo e sociedade possa ser debatido pelos princípios e indicações contidas no DS. Por isso, processos de Agenda 21 passam por grandes ações de mobilizações, de elaboração de diagnósticos participativos, de planejamentos participativos e monitoramentos que se organizam sobre cenários possíveis e acordados entre as partes, o que gera muitas expectativas e aprendizado. Todo o documento ressalta a necessidade de tratar cada tema a partir de um olhar interdisciplinar, entendendo que todas as questões são conexas e que a gestão de um assunto interfere diretamente em outros temas, por isso a necessidade de diagnósticos, planejamentos e integração dos diferentes atores envolvidos nas mais diferentes questões.

O princípio da participação no documento sustenta-se na consideração de que todos os temas do desenvolvimento atravessam diferentes segmentos sociais, implicando em uma revisão de modelos de crescimento econômico em escala mundial. Dessa forma, a Agenda 21 Global indica no capítulo que discorre sobre cooperação internacional que é responsabilidade de “todos os Estados estabelecer um diálogo permanente e construtivo, inspirado na necessidade de atingir uma economia em nível mundial mais eficiente e equitativa, sem perder de vista a interdependência crescente da comunidade das nações e o fato de que o desenvolvimento sustentável deve tornar-se um item prioritário na agenda da comunidade

---

<sup>20</sup> Sobre este assunto, pesquisar o Livro Azul da ONU, que se tornou referência para construção de indicadores internacionais de DS, tendo sido elaborado a partir dos subtemas da Agenda 21 Global. No caso do Brasil, o IBGE construiu os indicadores de DS com referência nos indicadores do Livro Azul, dos quais construiu os indicadores nacionais.

internacional (CNUMAD, 1992, p. 13)". Esta constatação reforça o princípio da participação na medida em que entende que deva haver uma inclusão social nas tomadas de decisão sobre economia e desenvolvimento, implicando na necessidade do planejamento em escala, do local ao global, e que tanto agrada movimentos da sociedade civil e das ONGs.

"A experiência demonstrou que o desenvolvimento sustentável exige comprometimento com políticas econômicas saudáveis e um gerenciamento igualmente saudável; uma administração pública eficaz e previsível; integração das preocupações ambientais ao processo de tomada de decisões; e um avanço para um Governo democrático, à luz das situações específicas dos países, com a plena participação de todos os grupos envolvidos" (CNUMAD, 1992, p. 14).

Apesar das recomendações da Agenda 21 não serem aplicadas integralmente pelos governos e pelas agências de desenvolvimento, o texto da Agenda 21 Global permitiu que o conceito de DS incorporasse o princípio da gestão democrática e da tomada de decisão participativa, destacando a necessidade de incorporar todos os temas do cotidiano no planejamento e na implementação do desenvolvimento, possibilitando que o Desenvolvimento possa ser pensado não apenas sobre o aspecto do crescimento econômico, mas reivindicado pelo ponto de vista de cada segmento social.

De fato, é central a importância do meio ambiente e da necessidade de manejo adequado do uso de recursos naturais tanto na Agenda 21 Global, quanto na formação do conceito de DS. Porém, com a Agenda 21 Global, essa importância dilata-se para tantos outros temas que passam a ser transversais às preocupações ecológicas, como saúde, produção e consumo sustentável, agricultura, gestão das águas, manejo de resíduos, assentamentos humanos, desertificação, florestas, temas esses que, por sua vez, estão diretamente relacionados a questões sociais e econômicas e que, a partir das recomendações da Agenda 21 Global, passam a ser analisados sobre a ótica do DS e, com isso, são incorporados em processos de planejamentos que levem em consideração a melhoria da qualidade de vida e das condições de um Desenvolvimento justo do ponto de vista da economia, inclusivo do ponto de vista social e sustentável do ponto de vista das questões ambientais.

"A Agenda valoriza, mas não dá enfoque apenas em situações voltadas à preservação e conservação da natureza. Considera questões estratégicas ligadas à geração de emprego e de renda; à diminuição das disparidades de renda regionais e interpessoais; às mudanças nos padrões de produção e consumo; à construção de cidades sustentáveis; à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão. Em suma, a Agenda 21 deve procurar expressar um planejamento estratégico e participativo, que determina as prioridades a serem definidas e executadas em parceria governo e sociedade" (MMA, 2003, p. 17).

Soma-se aos princípios de cooperação e participação as preocupações com os países pobres e em desenvolvimento, em que se devem aplicar com mais cautela medidas econômicas que permitam, não apenas o combate à pobreza, mas o desenvolvimento desses países em bases realmente sustentáveis do ponto de vista da inclusão social, da conservação ambiental e de uma economia que possa de fato promover desenvolvimento e não dependência entre os países.

Apesar da Agenda 21 Global ser elaborada como um manual para as nações, há um destaque claro de que as questões das territorialidades e das corporações são fundamentais para as ações de planejamento, e por isso devem ser definidoras dos caminhos a serem adotados pelo desenvolvimento, envolvendo todos os setores sociais. Essa constatação diferencia o DS do desenvolvimento como crescimento econômico, pois leva para o local o centro das atenções, implicando numa fragmentação dos planejamentos e das decisões de

forma a atender ao todo a partir das partes. O desenvolvimento não deve mais ser monitorado a partir do PIB das nações, mas do aumento de governança e qualidade de vida de cada comunidade, cidade, estado ou país, a partir de suas particularidades.

“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 ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável” (CNUMAD, 1992, p. 381)<sup>21</sup>.

O local no documento da Agenda 21 Global é entendido como o lugar em que tudo acontece, devendo ser a referência de planejamento e mobilização das populações para seu engajamento em ações de sustentabilidade<sup>22</sup>. Mesmo sendo claras as indicações de que os países devem refinar suas instituições e legislações nacionais para promover o DS, a relação de planejamento entre a escala nacional e local é fundamental para que os objetivos da Agenda 21 e do DS sejam atendidos, segundo o documento. Por este motivo as Agendas 21 Locais foram tão mais exitosas e propagadas pelo mundo do que as Agendas 21 Nacionais (KOHELER, 2003, p. 24), e essa constatação ocorreu também no Brasil, que apresentou maior sucesso na implementação de centenas de Agendas 21 Locais e pouca resposta de Agendas Estaduais e da Agenda 21 Brasileira.

## 2.2.2 A Agenda 21 Brasileira

“É preciso ressaltar, uma vez mais, que a Agenda 21 Brasileira não é um plano de governo, mas um compromisso da sociedade em termos de escolha de cenários futuros. Praticar a Agenda 21 pressupõe a tomada de consciência individual dos cidadãos sobre o papel ambiental, econômico, social e político que desempenham em sua comunidade. Exige, portanto, a integração de toda a sociedade na construção desse futuro que desejamos ver realizado. Uma nova parceria, que induz a sociedade a compartilhar responsabilidades e decisões junto com os governos, permite maior sinergia em torno de

---

<sup>21</sup> Intitulado “Iniciativas das autoridades locais em apoio à Agenda 21”, o capítulo 28 desenvolve como objetivos algumas metas para que as autoridades locais de cada país realizem consultas populares para a construção de “Agenda 21 Local”. Estabelece que a comunidade internacional deva estimular a cooperação entre autoridades locais, ampliar as trocas de experiências entre comunidades locais e setores sociais e públicos, bem como estimular a inclusão de mulheres e juventude na tomada de decisões de planejamento e implementação.

<sup>22</sup> O local neste caso está muito voltado ao território, às cidades. Porém, na prática, outros locais têm sido referenciados para as Agendas 21, que podem ocorrer em bairros, condomínio, escolas e mesmo em corporações e indústrias. Como o documento demonstra a necessidade de incorporar todos os setores da sociedade no caminho do DS, planejamentos nas diversas escalas são necessários, implicando na formação de uma nova ética de desenvolvimento e novas práticas de planejamento. No Brasil, as Agendas 21 Escolares foram também objeto de políticas públicas do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Educação. Empresas como a Petrobras desenvolveram Agendas 21 no entorno de seus empreendimentos como forma de melhorar seu relacionamento e a resposta de suas intervenções nas comunidades vizinhas. A hidrelétrica Itaipú Binacional adotou a Agenda 21 para planejar a conservação da águia de sua bacia hidrográfica como forma de ampliar o tempo de geração de energia. Empresas como a Alcoa e outras mineradoras têm sido estimuladas a fomentar Agendas 21 Locais nas suas áreas de mineração de modo a reduzir impactos e monitorar suas influências negativas ou positivas no desenvolvimento local.

um projeto nacional de desenvolvimento sustentável, ampliando as chances de implementação bem sucedida" (CPDS, 2004, p. 5)<sup>23</sup>.

A Agenda 21 Brasileira, assim como a Agenda 21 Global, constituiu-se como um plano de metas e caminhos para orientar práticas de DS. Ou seja, institucionalizou-se como um documento *soft law* de orientação de planejamento para governo e sociedade, sem compromissos e regras legais a serem cumpridas. Sua construção foi resultado de um processo de pesquisa e consulta nacional que mobilizou instituições de todo o país e possibilitou uma divulgação ampla sobre o conceito de DS e propagação da Agenda 21, porém sem apresentar resultados estruturantes na condução de políticas públicas implementadas no âmbito do Governo Federal.

Apesar de ter sido construída durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC, a Agenda 21 Brasileira teve sua finalização em 2002, ano de eleições presidenciais que elegeu Lula para a gestão 2003-2006. Foi no período em que Lula foi presidente e Marina Silva ministra do meio ambiente que o tema da Agenda 21 Brasileira passou a ser incorporado como um Plano Plurianual de Governo – PPA, e fomentar ações do Ministério do Meio Ambiente - MMA para sua implementação, uma das quais é objeto deste estudo, que é o fomento à construção de processos de Agendas 21 Locais.

Apesar de ter sido formada uma Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira – CPDS, que integrava diversos ministérios e organizações da sociedade civil, a Agenda 21 Brasileira nunca foi amplamente adotada pelo Governo Federal no seu plano de desenvolvimento nacional, tendo havido maior envolvimento do MMA na sua aplicação. Internamente, o MMA responsabilizou-se com a Agenda 21 Brasileira em três ações: "implementar a Agenda 21 Brasileira, promover a elaboração e implementação de Agendas 21 Locais e formação continuada em Agenda 21" (MMA, 2004). A implementação da Agenda 21 Brasileira constituiu-se como a responsabilidade em manter a coordenação executiva da CPDS, o que não representou grandes resultados na tarefa de envolver os diferentes ministérios na implementação da Agenda 21 Brasileira<sup>24</sup>, apesar do MMA adotar a Agenda como uma política transversal dos seus programas. A elaboração das Agendas 21 Locais foi a ação com maiores investimentos do MMA, com diversos editais abertos em todo o país e centenas de Agendas 21 Locais fomentadas e apoiadas diretamente. E por fim, a formação continuada constituiu-se como uma ação também transversal a todas as outras, de ampla divulgação do conceito de Desenvolvimento Sustentável e de Agenda 21.

Mesmo não representando força política em pautar as ações do Governo Federal, a Agenda 21 Brasileira tornou-se um documento referencial para as Agendas 21 Locais, estimulando os diagnósticos dessas Agendas e proporcionando uma reflexão aos seis temas considerados centrais do documento final, que serão apresentados mais adiante. Seu processo de construção contribuiu para sua propagação como um documento de referência para quem atua na área ambiental e do desenvolvimento sustentável, tendo envolvido, segundo o MMA, aproximadamente 40.000 pessoas em todo o país.

Assim como as Agendas 21 Locais, a construção da Agenda 21 Brasileira apresentou capacidade de mobilização, pois possibilitava que diferentes assuntos do cotidiano pudessem

<sup>23</sup> Texto final da apresentação da Agenda 21 Brasileira: Ações prioritárias assinado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional – CPDS.

<sup>24</sup> Sobre esse ponto, interessante notar que durante os dois governos do presidente Luis Inácio Lula da Silva a CPDS não foi uma comissão que tenha oferecido conselhos ou intervenções na tomada de decisão do Governo Federal como foi o CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social <<http://www.cdes.gov.br/>>, um espaço também criado para interlocução entre Governo e sociedade, porém com maior ênfase ao desenvolvimento econômico e não sobre sustentabilidade.

ser dialogados de forma participativa, podendo cada setor expressar suas expectativas e daí se chegar a um consenso inicial de planejamento. Desta forma, diferentes segmentos sociais encontravam nas reuniões de construção da Agenda 21 Brasileira espaço para colocarem suas pautas e opiniões.

A elaboração da Agenda 21 Brasileira iniciou-se em 1997, após a criação da CPDS por um Decreto Presidencial do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Sua elaboração tinha 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, 2004, p. 1 – Agenda 21 Brasileira: Resultado da Consulta Nacional). A CPDS, formada então por ministérios e setores da sociedade, coordenou o processo de construção do documento da Agenda 21 Brasileira, tendo estabelecido como metodologia três ações: i) uma definição de temas centrais para o DS no Brasil; ii) uma pesquisa inicial realizada por consultorias para estudar estes temas da Agenda 21 Brasileira; e, iii) uma ampla consulta nacional organizada a partir de encontros regionais para definição dos textos finais o que resultou em dois documentos<sup>25</sup>: 1) Agenda 21 Brasileira: Resultado da Consulta Nacional; e, 2) Agenda 21 Brasileira: Ações Prioritárias.

A própria CPDS definiu os 6 (seis) temas centrais para discussão na Agenda 21 Brasileira, através de reuniões internas, temas esses entendidos como as principais questões nacionais, devendo levantar suas potencialidades e suas fragilidades para então estabelecer o caminho do DS no Brasil. Os temas definidos foram: a) Cidades Sustentáveis; b) Agricultura Sustentável; c) Infra-Estrutura e Integração Regional; d) Gestão dos Recursos Naturais; e) Redução das Desigualdades Sociais; e f) Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável.

Seis consórcios foram contratados para a elaboração dos documentos temáticos que iriam aprofundar cada um dos temas da Agenda 21 Brasileira e servir de base para a consulta nacional. Os consórcios foram formados por ONGs, empresas, instituições acadêmicas e diversos consultores especialistas nos temas abordados. Todos os seis documentos temáticos apresentavam propostas de estratégias e ações para cada um dos temas da Agenda, e foram sistematizados no documento “Agenda 21 Brasileira: Bases para Discussão”, que serviu de referência para as consultas nacionais e debates.

Entre 2000 e 2001 foram realizados 26 debates entre os estados Brasileiros. Apenas o Amapá não participou. Em cada estado as consultas procuravam ampliar e qualificar a discussão sobre as estratégias e ações contidas no documento “Bases para Discussão”, de modo a se diagnosticar a realidade de cada tema em cada estado e região. Segundo KOHLER (2003), tais encontros não apresentaram muita participação por falta de ampla divulgação, tendo sido necessário ampliar os encontros em novas consultas regionais que ocorreram ainda em 2001, envolvendo representantes de todos os estados para se consolidar consensos sobre as prioridades e estratégias definidas para cada um dos seis temas da Agenda 21 Brasileira.

As contribuições dos encontros estaduais ocorreram a partir de emendas ao texto inicial da Agenda 21 Brasileira, o que gerou um total de 5.839 emendas, com aproximadamente 3.900 pessoas presentes nas reuniões realizadas até então. Estima-se que aproximadamente 40.000 pessoas tenham participado direta e indiretamente das discussões do texto inicial, com envio de emendas e debates aos encontros presenciais por suas instituições representativas.

Após a sistematização das emendas, a CPDS realizou em 2002 cinco reuniões setoriais – executivo; legislativo; produtivo; academia; e sociedade civil. Em cada uma das reuniões a CPDS apresentou a plataforma de ações da Agenda 21 Brasileira e definiu com os diferentes segmentos os meios e compromissos para sua implementação. Ainda em 2002, no auge de

<sup>25</sup> Mais detalhes da elaboração da agenda 21 Brasileira se encontra na dissertação de mestrado de KOHLER, 2003.

eleições presidenciais, FHC lançou os documentos finais da Agenda 21 Brasileira. A partir daí, os compromissos seriam de implementação das ações, que foram então acordadas por cada setor nas reuniões setoriais.

Com a mudança presidencial em 2003, o novo Ministério do Meio Ambiente, coordenado pela então Senadora Marina Silva, realizou uma alteração no organograma do ministério. A Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável criou uma Coordenação de Agenda 21 responsável pela elaboração e gestão de um Plano Plurianual de Agenda 21 que se organizou entre 2004 a 2007 e depois estendeu-se de 2008 a 2011<sup>26</sup>. Foi assim que a Agenda 21 Brasileira passou a ser adotada pelo ministério em suas políticas públicas, influenciando diversos projetos dedicados a instituir um processo de DS no Brasil.

Os dois documentos finais da Agenda 21 Brasileira – “Resultado da Consulta Nacional” e “Ações Prioritárias” - apresentam estruturas distintas. O primeiro descreve o processo de construção dos textos e apresenta as visões de sustentabilidade adotadas como princípios da Agenda 21 Brasileira, sobre as dimensões geoambiental; social; econômica; político-institucional e da informação e conhecimento. Faz um balanço também das estratégias e ações dedicadas a cada um dos seis temas da Agenda 21 Brasileira. “Para organização das propostas mantiveram-se as estratégias formuladas na primeira fase (com pequenos complementos) e, para as ações, definiu-se uma redação que apontava a tendência dos debates nos 26 estados participantes” (CPDS, 2004a, 39).

Já no documento “Ações Prioritárias”, a escolha foi de apresentar uma breve consideração ao que se entendia como Desenvolvimento Sustentável, em que se destacaram a visão de sustentabilidade ampliada e progressiva, uma relação entre o contexto internacional e o cenário nacional no que se refere ao desenvolvimento e a apresentação de uma plataforma com as 21 ações consideradas prioritárias na Agenda 21 Brasileira (Anexo 2).

“A Agenda 21 Brasileira consagrou o conceito de sustentabilidade ampliada e progressiva. A sustentabilidade ampliada preconiza a ideia da sustentabilidade permeando todas as dimensões da vida: a econômica, a social, a territorial, a científica e tecnológica, a política e a cultural; já a sustentabilidade progressiva significa que não se deve aguçar os conflitos a ponto de torná-los inegociáveis, e sim, fragmentá-los em fatias menos complexas, tornando-os administráveis no tempo e no espaço” (CPDS, 2004b, p. 10).

Os conceitos de sustentabilidade ampliada e progressiva não são detalhados nos dois documentos finais da Agenda 21 Brasileira, eles apenas aparecem no documento “Bases para Discussão” e oferecem um ponto de vista de sustentabilidade como orientador das ações e das contribuições ao processo de formulação da Agenda 21 Brasileira. A noção de sustentabilidade ampliada surge no contexto da CPDS como forma de promover “o encontro político necessário entre a agenda estritamente ambiental e a agenda social, ao afirmar que não se pode dissociar os fatores sociais dos ambientais, assim como a necessidade de enfrentar a degradação do meio ambiente simultaneamente com o problema mundial da pobreza”<sup>27</sup>. A intenção do conceito é estimular na administração pública uma convergência que se amplie ao longo do tempo entre agendas de diferentes setores para se alcançar o DS,

<sup>26</sup> Este PPA tornou-se um projeto gerido pela Coordenação da Agenda 21 com repasses de aproximadamente um milhão de reais anuais do Ministério do Planejamento, que era utilizado para ações dos três objetivos de implementação da Agenda 21 Brasileira: coordenar a CPDS e implementar a Agenda 21 Brasileira; fomentar processos de Agendas 21 Locais e promover formação continuada em Agenda 21 e Desenvolvimento Sustentável. Em 2008, a Senadora Marina Silva deixou o cargo de Ministra do Meio Ambiente, que foi então assumido por Carlos Minc, que conduziu este PPA até 2011, porém com menor atenção à Coordenação de Agenda 21 e sem instituir novas ações, apenas concluindo burocraticamente o processo.

<sup>27</sup> Documento não publicado, apenas disponibilizado na internet no link <[http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/bases.zip](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/bases.zip)>.

com intuito claro de criar espaços de participação e diálogo que permitam a convergência de ações em diferentes temas do cotidiano.

“O conceito de sustentabilidade ampliada ajuda também a compreender que os princípios e premissas que devem orientar o processo não são um rol completo e acabado. Esse conceito ajusta-se à evolução e experiência recentes da transição brasileira, que viveu em todas as dimensões o processo de busca do equilíbrio, no ocaso de um modelo de crescimento que entrou em colapso” (CPDS, 2000).

A sustentabilidade ampliada é uma relação com o tempo, intencionando que cada aspecto do desenvolvimento deve gradativamente ser considerado nos processos de planejamento para o Desenvolvimento Sustentável.

Já o conceito de sustentabilidade progressiva direciona-se aos atores e setores sociais. O conceito parte do princípio de que o desenvolvimento envolve diferentes visões e por isso gera conflitos. Como forma de mediar os conflitos, as Agendas 21 em geral propõem que acordos sejam gradativamente estabelecidos entre as partes, de modo a se encontrar mediações possíveis. É nesse cenário, que o conceito de sustentabilidade progressiva coloca-se, na medida em que os acordos vão sendo possíveis e a sustentabilidade vai progredindo em envolver cada vez mais setores sociais e co-responsabilidades em um processo político cada vez mais amplo.

“Essa tarefa exigirá a adoção e a prática do princípio da sustentabilidade progressiva, já consagrado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Uma sustentabilidade que se amplie progressivamente e incorpore ao longo do tempo suas várias dimensões, mas sem esquecer a velocidade dos tempos modernos: o que antes levava um século para acontecer, hoje acontece em uma década; o que precisava de uma década, sobrevem em um ano. É preciso ter pressa” (CPDS, 2000 – Agenda 21 Brasileira: Bases para Discussão).

A Agenda 21 Brasileira foi o resultado de uma demanda de movimentos sociais e ambientalistas que pediam a incorporação da sustentabilidade nas políticas públicas de âmbito federal. Sua construção representou à época uma organização temática sobre o que se entendia como Desenvolvimento Sustentável para o país, e como cada setor da sociedade deveria se envolver. Apesar de não se constituir como um documento legal, com metas, prazos e responsabilidades, o texto final tornou-se um importante documento de referência para pensar e planejar temas importantes para o desenvolvimento nacional. Entretanto, fora a sua utilização no âmbito das políticas do Programa Agenda 21 do MMA, ele não foi amplamente adotado pelo Governo Federal, não tendo influenciado diretamente outras políticas públicas para além do MMA e suas parcerias.

Pela sua dificuldade de tornar-se um documento referencial para o Desenvolvimento Sustentável no país, a sua revisão e atualização sempre foram reivindicadas por setores ambientalistas, os quais desejavam que sua atualização pudesse colocar novamente o documento alinhado às políticas de desenvolvimento adotadas pelo Governo Federal, o que de fato não aconteceu, ficando o documento esquecido e apenas utilizado como um referencial para as Agendas 21 Locais construídas nas cidades brasileiras.

### **CAPITULO III- EXPERIÊNCIA BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: AÇÕES PARA CONSTRUÇÃO DE AGENDAS 21 LOCAIS**

“Segundo a Agenda 21 Brasileira, a principal tarefa que se coloca aos gestores do território e especificamente do espaço urbano, é a de reorganizar o sistema de gestão, horizontalizando as instâncias de decisão. Resumidamente sugere-se, entre outras coisas, o incentivo ao surgimento e reforço de cidades médias, ou de assentamentos menores devidamente articulados em rede no contexto da dinâmica funcional de polos maiores, representados pela grande cidade. A preferência a projetos integrados, de menor custo e impacto sócio ambiental. A dimensão ambiental deve ser incorporada às políticas setoriais urbanas (habitação, abastecimento, saneamento, ordenação do espaço urbano, entre outras.), utilizando critérios e indicadores sócio ambientais de melhoria da qualidade de vida, necessariamente atrelados a processos de validação social local.” (MMA, 2003 – Agenda 21 e a Sustentabilidade das Cidades)

A Agenda 21 Brasileira, apesar de ter sido elaborada durante o governo FHC, foi no governo Lula que ela esteve disponível para pautar políticas públicas e poder ser, em parte, implementada. A experiência narrada nesta dissertação procura descrever os caminhos adotados para sua implementação, sobretudo pelo Ministério do Meio Ambiente no período administrado pela Senadora Marina Silva e numa atividade específica, o fomento à criação de Agendas 21 Locais em diferentes territórios, com especial atenção às cidades.

Como a Agenda 21 Brasileira foi organizada pelo Ministério do Meio Ambiente, que à época de FHC já assumia a função de Secretaria Executiva da CPDS, naturalmente o novo MMA seria então o responsável por sua condução. Apesar da constituição da CPDS envolver diversos ministérios, foi o MMA que assumiu sua implementação, tornando a Agenda 21 Brasileira transversal a todos os seus programas e agendas. Essa decisão, somada ao perfil socioambiental da então Ministra Marina Silva, possibilitou que uma renovação na postura política do MMA ocorresse, tornando seus programas e ações mais sociais e inclusivos e menos preservacionistas, como se apontavam as administrações anteriores mais preocupadas em criar áreas protegidas e menos atenta aos custos sociais da conservação.

Para fortalecer a implementação da Agenda 21, ainda em 2003, o MMA criou a Coordenação da Agenda 21, uma coordenação vinculada à Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável – Agenda 21, o que mais tarde se tornou a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental - SAIC<sup>28</sup>, formada com a atribuição de implementar a Agenda 21 Brasileira e elaborar um programa específico para essa tarefa. Foi então que se aprovou junto ao Ministério do Planejamento o Programa Agenda 21, um programa estabelecido no Plano Plurianual - PPA do Governo Federal, destinando recursos para a Coordenação da Agenda 21 implementar a Agenda 21 Brasileira durante o quadriênio 2004/2007 – o que depois se estendeu por 2008/2011 (estes na gestão do Ministro Carlos Minc e da sua sucessora Izabella Teixeira)<sup>29</sup>.

O Programa Agenda 21 apresentava três ações centrais, entendidas à época como fundamentais para se ampliar o conhecimento dos temas da Agenda 21 e do Desenvolvimento

---

<sup>28</sup> A SAIC foi uma secretaria organizada para, como o nome já diz, estimular a cidadania ambiental através da articulação institucional entre o MMA e órgãos públicos e da sociedade civil. É responsável por políticas como a Agenda 21, a Conferência Nacional de Meio Ambiente, a Educação Ambiental, a Agenda Ambiental da Administração Pública A3P, e o estímulo para Produção e Consumos Sustentáveis.

<sup>29</sup> A gestão do Programa Agenda 21 no período 2008/2011 não representou uma continuidade do quadriênio anterior, sem que ações de construção de Agendas 21 Locais ou de fomento à REBAL e à Formação Continuada fossem feitos. Nesse período, a Coordenação da Agenda 21 atuou mais intensamente na elaboração de pesquisas para propagação de resultados das ações do quadriênio anterior e na cooperação da Agenda 21 com outras políticas internas.

Sustentável: i) implementar a Agenda 21 Brasileira; ii) elaborar e implementar as Agendas 21 Locais; e, iii) formação continuada em Agenda 21 Local e Desenvolvimento Sustentável. Ao mesmo tempo em que procuravam pautar políticas públicas nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, a intenção do programa era buscar envolver as organizações da sociedade civil em ações de sustentabilidade, tanto participando das gestões públicas, como pautando suas próprias atividades. Era então o inicio de um ciclo de programas e ações para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil, organizados no interior do Governo Federal a partir da Agenda 21 Global e da Agenda 21 Brasileira.

A estratégia adotada pelas três ações centrais do MMA era, em primeiro lugar “internalizar o tema no conjunto do Governo Federal e nas políticas públicas nacionais” a partir da adoção da Agenda 21 Brasileira como orientadora das políticas ministeriais; investir na “busca do desenvolvimento local sustentável” a partir do fomento às Agendas 21 Locais nas cidades; e, promover a “Formação Continuada em Agenda 21 para fortalecer ainda mais a sociedade e o poder público na implementação da Agenda 21 em nosso país”<sup>30</sup>. Essas três ações estabeleceram como meta proporcionar um ambiente nacional de gestão participativa para a sustentabilidade, buscando internalizar na sociedade o tema do DS a partir do estímulo a uma nova cultura de gestão pública com a formação de novos instrumentos de gestão, em especial na criação de espaços públicos de decisão, a partir da criação de Fóruns de Agendas 21.

“O Programa Agenda 21 visa, portanto, construir um planejamento para o desenvolvimento sustentável que fortaleça a participação da sociedade civil por meio da cidadania ativa, buscando a construção da democracia participativa em nosso país, onde toda a sociedade, através do diálogo franco, da resolução dos conflitos socioambientais existentes e da vontade política de transformar a realidade, possa ser artífice do tão sonhado Brasil Sustentável.”<sup>31</sup>

A expectativa à época era de fortalecer a CPDS para que ela pudesse internalizar a Agenda 21 Brasileira em todas as instâncias do Governo Federal, ao mesmo tempo em que a Coordenação da Agenda 21 do MMA proporcionasse maior diálogo com as cidades brasileiras a partir do fomento das Agendas 21 Locais. O PPA da Agenda 21 tinha como princípios básicos a “identificação clara dos objetivos e prioridades do Governo, integração do planejamento e do orçamento, promoção da gestão empreendedora, garantia da transparência, estímulo às parcerias, à gestão orientada para resultados e ao conjunto das ações de Governo em programas”<sup>31</sup>. No entanto não teve muito sucesso em pautar as políticas de outros ministérios, nem mesmo de se tornar uma diretriz de desenvolvimento do Governo Federal.

A eleição do Presidente Lula representou uma renovação das políticas públicas do Governo Federal, tendo possibilitado a criação de novos ministérios e de diversas políticas de cunho social que buscavam atender e incluir diferentes segmentos sociais até então inacessíveis ao cenário das políticas públicas no país. Esse movimento do Governo Federal criou um ambiente oportuno que poderia fortalecer a CPDS e promover uma transversalidade dos temas do DS e da Agenda 21 Brasileira, o que de fato não aconteceu. O processo de gestão do Governo Federal esteve durante os governos do Partido dos Trabalhadores – PT, mais envolvido com os conselhos do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES do que da CPDS, o que implicou em intensificar os esforços da Coordenação da Agenda 21 para o fomento das Agendas 21 municipais, o que ocorreu a partir de diversos

<sup>30</sup> Notas retiradas do site do MMA em janeiro de 2014: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/programa>.

<sup>31</sup> Notas retiradas do site do MMA em janeiro de 2014: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/programa>.

editais de construção de Agendas 21 Locais no país, e a intensificação do apoio técnico da equipe junto às cidades.

O Ministério do Meio Ambiente esperava que se pudesse promover uma onda de DS de cima para baixo, desde o Governo Federal até as cidades. No entanto, com o não fortalecimento da CPDS a estratégia se inverteu, e a maioria das ações do MMA se concentraram em promover uma onda de elaboração de Agendas 21 Locais em cidades brasileiras, procurando envolver as organizações sociais, tendo com isso intensificado investimentos em editais de elaboração e implementação de Agendas 21 Locais e ações de Formação Continuada em Desenvolvimento Sustentável, “de baixo para cima”.

Foram diversos editais abertos pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA para construção de Agendas 21 Locais, alguns dedicados às cidades históricas, ambiente costeiro e ao bioma amazônico, porém todos com um critério central, de haver participação dos governos locais nos projetos, sendo estes responsáveis ou não por conduzir as propostas. Essa escolha de haver participação do poder público em todos os projetos era uma resposta à leitura da Agenda 21 Global, que indicava os governos como responsáveis centrais na aplicação da Agenda 21, sobretudo por serem os gestores dos territórios e das políticas públicas. Essa estratégia era também uma forma de oferecer apoio ao desenvolvimento das cidades, principalmente as menores, em bases sustentáveis, com participação social e planejamento, duas características centrais da proposta da Agenda 21.

O fomento à elaboração de Agendas 21 Locais não era a única política dedicada ao planejamento socioambiental das cidades. Diversos programas e projetos foram direcionados às cidades, aos movimentos sociais e ao setor produtivo por parte do MMA<sup>32</sup>, todos orientados por indicações da Agenda 21 Brasileira e como forma de promover um ambiente de desenvolvimento sustentável nas cidades e criar uma rede de troca de conhecimentos e tecnologias, o que mais tarde proporcionou a criação da Rede Brasileira de Agendas 21 Locais - REBAL.

As experiências das Agendas 21 Locais logo foram disseminadas entre as cidades, o que permitiu a Coordenação da Agenda 21 um ambiente favorável de pesquisas e publicações em retorno às Agendas 21 e ao interesse de construção de novos processos. Foram várias as publicações dedicadas ao tema<sup>33</sup>, com dois “manuais” de construção de Agendas 21 Locais divulgados pelo MMA: o primeiro “Construindo a Agenda 21 Local” (2003) e o segundo, e mais divulgado, o “Passo a Passo da Agenda 21 Local” (2005), objeto de estudo desta dissertação. Todos elaborados a partir das experiências práticas das cidades brasileiras e acumuladas pela equipe da Coordenação da Agenda 21.

As primeiras experiências de Agendas 21 Locais em cidades brasileiras ocorreram logo após a Rio-92, em cidades como Angra do Reis, Porto Alegre, Curitiba, Santos, São Paulo, Rio de Janeiro, entre outras. Essas experiências aconteceram de forma espontânea, sem que houvesse uma política pública estruturante que a fomentasse. Elas surgiram do interesse nessas cidades de aplicar a Agenda 21 em seu planejamento e fortalecer a institucionalização da temática ambiental na gestão municipal. Essas experiências foram narradas em pesquisa elaborada pelo Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais - ICLEI<sup>34</sup> -

<sup>32</sup> Outros programas desenvolvidos por outras secretarias: Projetos Demonstrativos Tipo “A” - PD-A; Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE, Unidades de Conservação - UC, Carteira Indígena, Conferência Nacional de Meio Ambiente, fortalecimento das instituições que compõem o SISNAMA, Agenda 21 Escolar, Gestão de Resíduos Sólidos, entre outros.

<sup>33</sup> Além dos guias de construção de Agendas 21 Locais, a Coordenação da Agenda 21 publicou diversos Cadernos de Debate sobre Agenda 21, publicações de experiências de Agenda 21 e Juventude e um vídeo narrando experiências do uso do Passo a Passo.

<sup>34</sup> “O ICLEI - Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais - é uma associação de governos locais, dedicada a prevenir e resolver os problemas ambientais locais, regionais, e globais, através da ação local. O

instituição que em 1990 propôs o conceito de “agenda local” que na Rio-92 se transformou na Agenda 21 Global (MMA, 2003, 29 – Construindo a Agenda 21 Local) - e demonstraram-se como ótimas experiências de gestão participativa para o desenvolvimento local.

À época as poucas metodologias existentes eram direcionadas a criar experiências de planejamento territorial ou implementação da Agenda 21 Global, procurando construir as Agendas 21 a partir da formação de espaços de participação, de diagnósticos e planos, tudo de forma ainda experimental. Instituições como o ICLEI, o Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE<sup>35</sup>, o Instituto de Estudos da Religião – ISER entre outras, propuseram métodos e projetos para o desenvolvimento das cidades com enfoque na sustentabilidade, alguns centrado na Agenda 21, outros não. Essas experiências foram sendo propagadas como importantes mecanismos de planejamento e institucionalização da temática ambiental nas cidades, o que era fortalecido por movimentos de participação social e logo recebendo aderência das organizações da sociedade civil que se aproximavam das temáticas da Agenda 21 por encontrarem aí uma oportunidade de dialogar e participar da gestão pública.

“Quanto às iniciativas, a Agenda não deixa dúvida: os governos têm a prerrogativa e a responsabilidade de deslanchar e facilitar processos de implementação da Agenda 21 em todas as escalas. Além dos governos, a convocação da Agenda visa mobilizar todos os segmentos da sociedade, chamando-os ‘atores relevantes’ e ‘parceiros do desenvolvimento sustentável’. A via política para a mudança é a democracia participativa com foco na ação local e na gestão compartilhada dos recursos” (MMA, 2003, 16 – Construindo a Agenda 21 Local).

As décadas de 90 e a virada do ano 2000 representaram um grande incremento de Agendas 21 no país, impulsionadas pela aderência da sociedade civil ao tema e aos debates sobre desenvolvimento que aconteciam em torno da Rio+5, Rio+10 e dos Fóruns Sociais Mundiais. Com a criação da Coordenação da Agenda 21 no MMA e a implementação dos editais de construção das Agendas 21 Locais o número de Agendas 21 cresceu exponencialmente nas cidades brasileiras, como apontam pesquisas realizadas pelo MMA e pelo IBGE (Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic)<sup>36</sup>.

Entre 2003 e 2009 o FNMA, através de editais elaborados em parceria com a Coordenação da Agenda 21, investiu R\$ 4.607.325,00 em 96 projetos que envolveram 298 municípios para a construção de Agendas 21 Locais, a maioria delas em territórios das cidades, porém, envolvendo também bairros, regiões, Unidades de Conservação entre outros arranjos territoriais (MMA, 2011, p. 10 – Agenda 21 Local: resultados selecionados). Técnicos da Coordenação da Agenda 21 realizaram em 2009 uma enquete interna que

---

Conselho conta com mais de 360 membros, incluindo cidades, estados e associações de municípios de todo o mundo. O ICLEI foi criado em 1990 como organização internacional dos governos locais para o meio ambiente, contando com o patrocínio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), da União Internacional das Autoridades Locais (UILA), e do Centro de Diplomacia Inovadora. 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.” (NOVAES: 2002, p. 7 – I ANPPAS: <[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro1/gt/sustentabilidade\\_cidades/Ricardo%20Carneiro%20Novaes.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/sustentabilidade_cidades/Ricardo%20Carneiro%20Novaes.pdf)>)

<sup>35</sup> O SEBRAE, apesar de não desenvolver uma metodologia específica para elaboração de processos de Agenda 21, divulgou na década de 90 uma metodologia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS que foi utilizado por muitos municípios brasileiros e logo transformados em Agenda 21, como o caso de Paraty no Rio de Janeiro.

<sup>36</sup> A Pesquisa de Informações Básicas Municipais é realizada periodicamente e tem como objetivo fazer um levantamento do funcionamento e da dinâmica e estrutura das instituições públicas municipais, gerando indicadores para avaliar o perfil da administração das cidades brasileiras: mais em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>.

identificou aproximadamente 400 Agendas 21 Locais em todo o país que participavam da REBAL, e que através de apoio técnico mantinham contato direto com a equipe do MMA (Anexo 3).

Ao mesmo tempo, as pesquisas Munic do IBGE apontavam um número ainda maior de Agendas 21 nos municípios brasileiros, tendo indicado em 2002, 1.692 cidades com processos iniciados e em 2009, 1.105 processos. Estes números eram resultados de resposta das prefeituras às perguntas feitas pelo IBGE se as cidades tinham alguma atividade de Agenda 21 iniciada. Essas respostas não representavam necessariamente se os processos eram realmente consolidados, se mantinham fóruns funcionando ou se elaborava planos para as cidades, “a pesquisa considerou a existência de Agenda 21 Local a partir da fase de mobilização da sociedade e do poder público local, mesmo que essa iniciativa não tivesse passado por uma formalização legal” (MMA, 2011, p. 9). Segundo análise elaborada pelo próprio MMA, estes números representavam um conhecimento e interesse de se realizarem processos de Agendas 21 nos municípios, porém não refletiam sua concretização. Parte dos resultados do Norte e do Nordeste era induzido por um fomento do Banco do Nordeste, que indicava como critério de repasse de recursos a existência de Agendas 21 nos municípios, o que gerou em diversas prefeituras alguma ação interna, sem que as Agendas tenham sido de fato implementadas ou gerado atividades nas cidades (MMA, 2011, 10).

O que se pode observar com estes dados é que entre a Rio-92 e a Rio+20 o tema da Agenda 21 atravessou o planejamento de muitas cidades brasileiras, sendo consolidadas ou não, e pode envolver um número indeterminado de pessoas e organizações da sociedade civil em projetos de Agendas 21 Locais. Por isso, entender as contribuições da Agenda 21 para o Desenvolvimento Sustentável, o planejamento e a cidadania ativa no Brasil é tão importante para se registrar metodologias e políticas que tenham contribuído para maior democracia e governança ambiental no país.

### 3.1 O Recorte de Estudo

Passados mais de 10 anos de experiências de elaboração e implementação de Agendas 21 Locais fomentadas e apoiadas tecnicamente pelo Ministério do Meio Ambiente, o objetivo desta pesquisa é realizar uma análise descritiva do funcionamento dessa política pública, sobretudo das experiências metodológicas que envolveram o “Passo a Passo” na construção das Agendas 21 nas cidades, e descrever os resultados obtidos pelas Agendas Locais no que se refere ao Desenvolvimento Sustentável pela perspectiva adotada pelo MMA. Ou seja, a intenção da pesquisa é responder a pergunta: com a metodologia adotada é possível atingir o Desenvolvimento Sustentável nas cidades?

O “Passo a Passo da Agenda 21 Local”<sup>37</sup> se constituiu em 2005 como um guia amplamente divulgado pelo MMA para a construção de Agendas 21 Locais no Brasil, tendo sido elaborado a partir do amadurecimento das experiências das Agendas 21 implementadas até então. Sua elaboração foi resultado de estudos e ideias calcadas nas experiências concretas de Agendas 21 Locais, muitas delas já fomentadas com recursos do FNMA. Além das experiências reconhecidas pela equipe da Coordenação da Agenda 21, documentos como a Agenda 21 Global, a Agenda 21 Brasileira, a Carta da Terra e as Metas do Milênio também foram referência na elaboração da cartilha do Passo a Passo, que orienta a aplicação de

---

<sup>37</sup> Distribuída no site do MMA no link: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-local/item/723>.

caminhos, ou metas, para a construção das Agendas 21 Locais e as bases conceituais para isso<sup>38</sup>.

Como a ação de fomento à construção de Agendas 21 Locais foi central dentro da Coordenação da Agenda 21, todos os esforços empenhados nas outras atividades também contribuíram para que essa meta fosse exitosa. Por isso, o Passo a Passo se tornou um documento central no auge das atividades de apoio à construção das Agendas Locais, tendo sido amplamente distribuído de forma impressa para todos os processos de Agenda 21 que o requisitavam, acompanhado dos "Cadernos de Debate", além de outros documentos que procuravam dar uma direção ao processo de construção das Agendas e de planejamento do desenvolvimento local<sup>39</sup>.

O Passo a Passo reunia um conjunto de 6 (seis) metas para a construção e implementação das Agendas 21 Locais, parte delas já adotadas pelas experiências anteriores, por reportar ações estruturantes indicadas no documento da Agenda 21 Global, que apontavam a necessidade de formação de espaços de participação democráticos e inclusivos, a realização participativa de diagnósticos para o melhor conhecimento da realidade local e a construção de planejamento para o desenvolvimento sustentável. Com isso, o Passo a Passo consolidou os caminhos que estavam sendo aplicados pelas Agendas, procurou aprofundar conceitos e mecanismos que indicassem seu fortalecimento como método de desenvolvimento local, com mais atenção à formação de Fóruns de Agendas 21 Locais, a necessidade de implementação e monitoramento das ações e a necessidade de transversalizar todo o processo.

A partir de sua publicação, todas as ações, mesmo aquelas já iniciadas, eram então ajustadas às recomendações do Passo a Passo, tornando-o uma referência nacional para a construção de Agendas 21 Locais, fato que recebeu contribuição da REBAL, que adotou o documento como método central para as Agendas 21, contribuindo para sua propagação e multiplicação. Ainda como reforço a sua propagação a equipe da Coordenação da Agenda 21 realizou diversos seminários de Formação Continuada em Agenda 21 em todo o país, situações em que se apresentava o Passo a Passo como guia central para as Agendas 21 Locais, o que passou a influenciar outros processos de Agenda 21, como escolar, empresarial, ou de segmentos, por conter mais do que uma metodologia, mas um conjunto de metas para alcançar o desenvolvimento sustentável que continha como aspecto central o fomento a realização de ações de mobilização e participação social ampla.

Por se tornar um documento referencial, em 2009 a Coordenação da Agenda 21 realizou uma consultoria para avaliar os aspectos da utilização do Passo a Passo no que se refere à sua implementação, e a partir daí propor uma atualização do documento e da forma de qualificar o apoio técnico oferecido as Agendas 21 Locais. Foi a partir dessa experiência que pude, como consultor contratado pelo PNUD, realizar um conjunto de 6 (seis) visitas a processos de Agendas 21 Locais fomentadas pelo FNMA com apoio da Coordenação da Agenda 21 e avaliar as características da utilização do Passo a Passo, tanto na sua forma de utilização como nos resultados possíveis de serem alcançados em relação ao desenvolvimento sustentável induzido pelo MMA.

Os resultados dessa consultoria foram aqui cruzados com outras pesquisas realizadas no âmbito da Coordenação da Agenda 21: Agenda 21 Local: resultados selecionados (MMA, 2011) e *Sistematização de 100 experiências exitosas de Agendas 21 Locais no Brasil* (VITAE CIVILIS, 2011), além de experiências práticas que pude participar como consultor em projetos de construção de Agendas 21: a) participação como consultor do ISER no projeto de construção da Agenda 21 de Nova Friburgo em 2006 (recurso FNMA); b) participação como

<sup>38</sup> Informações apresentadas no site do MMA, acessado em janeiro de 2014: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-local/item/724>.

<sup>39</sup> Os Cadernos de Debate e outros documentos podem ser encontrados no link: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/documentos>.

consultor da equipe de Coordenação da Agenda 21 entre 2008 e 2010 (contrato PNUD); c) consultor do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio para construção da Agenda 21 Local do entorno do Parque Nacional da Serra da Capivara / PI em 2009 (contrato PNUD); d) consultor da Petrobras para acompanhamento técnico e metodológico na implementação do Programa Agenda 21 da Petrobras, entre 2011 e 2012; e, e) consultor para realização de oficinas e moderação no Projeto SIM – Sustentabilidade em Instituições e Municípios, do Núcleo Especial de Agenda 21 do Instituto Estadual do Meio Ambiente – INEA/RJ, em andamento.

As experiências obtidas nesses trabalhos de consultoria me permitiram ampliar o olhar sobre metodologias de Agendas 21 Locais e comparar diferentes processos, o que me possibilitou revisitar os resultados da consultoria para atualização do Passo a Passo, como forma de avaliar essa metodologia tanto na sua aplicabilidade, como nas suas fragilidades e capacidades de proporcionar desenvolvimento sustentável nas cidades.

Os resultados aqui apresentados são descrições e avaliações sobre os caminhos adotados pela Coordenação da Agenda 21 na introdução do Passo a Passo como metodologia para o fomento ao desenvolvimento sustentável nas cidades. Essa descrição/avaliação foi possível a partir da revisão do material elaborado para a consultoria de atualização do Passo a Passo, tanto nos produtos entregues para a Coordenação da Agenda 21<sup>40</sup>, como aos cadernos de campo que orientaram a redação destes produtos. A pesquisa em si foi realizada através de visita a 6 (seis) processos de Agenda 21 Local, aonde foi possível realizar entrevistas com coordenadores dos Fóruns da Agenda 21 e seus integrantes, realização de grupo focal com membros do Fórum, visita às instalações da Agenda 21 e acesso a documentos de todos os processos. As visitas foram realizadas entre fevereiro e maio de 2009 e duraram em média dois dias em cada cidade. Nessas visitas foi utilizado um roteiro de perguntas (Anexo 4) que orientou todas as conversas e observações, o que permitiu avaliar as formas como o Passo a Passo foi utilizado, as dificuldades de cada Passo, os resultados do processo e os avanços possíveis das Agendas 21 Locais e seus entraves em relação à gestão pública municipal.

Apesar das Agendas 21 Locais serem elaboradas em diferentes arranjos territoriais, a pesquisa se direcionou a processos que tivessem o território do município como área de planejamento, para que se pudesse observar os efeitos das Agendas 21 nas gestões municipais. Os 6 (seis) processos selecionados foram indicados pelo conjunto de técnicos da Coordenação da Agenda 21, entendendo estes processos como representativos das diferentes regiões e características socioambientais das cidades brasileiras, sendo eles: Ilhabela, Caraguatatuba, São Sebastião e Ubatuba (Regional do Litoral Norte de São Paulo); Paty do Alferes (interior do Rio de Janeiro); Xanxerê (interior de Santa Catarina); Mâncio Lima (norte do Acre); Rio de Contas (interior da Bahia); e Marcelândia (norte de Mato Grosso). Durante a visita à Rio de Contas foi possível realizar também entrevistas com os coordenadores da Agenda 21 Local de Brumado, na Bahia. Apesar dessa Agenda 21 não ser descrita nos produtos entregues ao MMA, suas experiências também contribuíram para os resultados desta pesquisa.

As descrições que se seguem foram divididas em dois blocos. O primeiro apresenta uma exposição das experiências de implementação do Passo a Passo, em que são descritas as estratégias adotadas por cada processo na utilização do Passo a Passo e como a metodologia se desenvolveu nos municípios. Neste capítulo são descritas as dificuldades encontradas para utilização da metodologia, bem como os resultados diretos das experiências de cada atividade, apresentando um pouco do que aconteceu nos municípios ao utilizarem o Passo a Passo.

---

<sup>40</sup> Consultoria realizada através de cooperação MMA e PNUD para atender as demandas de informações do Programa Agenda 21.

No segundo bloco é realizada uma avaliação dos resultados das Agendas 21 em relação às expectativas de Desenvolvimento Sustentável impulsionadas pelo MMA. A experiência de utilização do Passo a Passo se mostrou muito distinta em cada contexto de utilização, o que proporcionou diferentes resultados para cada implementação da Agenda 21. O que se procura ressaltar neste capítulo é uma reflexão de questões centrais do Desenvolvimento Sustentável e como elas foram desenvolvidas nas experiências fomentadas pelo MMA com a utilização do Passo a Passo, sobretudo destacando os efeitos das Agendas 21 na gestão municipal.

Para ilustrar melhor os caminhos percorridos pela Coordenação da Agenda 21, o que irá proporcionar maior clareza na forma como o Passo a Passo foi introduzido, os próximos tópicos apresentam uma descrição de como as ações do Programa Agenda 21 foram empreendidas pelo MMA e sua visão de Desenvolvimento Sustentável.

### **3.2 O Programa Agenda 21 do MMA**

“O Ministério do Meio Ambiente assumiu o desafio de atingir um novo modelo de desenvolvimento. Esse novo modelo tem como eixo a sustentabilidade que deve compatibilizar a preservação do meio ambiente, a justiça social, o crescimento econômico, a participação e controle da sociedade como elementos para democratizar o direito à qualidade de vida.”<sup>41</sup>

Essas são as palavras iniciais de apresentação do Programa Agenda 21 do MMA, que indicam o desafio que a Coordenação da Agenda 21 estabeleceu para o Programa, de pautar políticas públicas para a formação de um novo modelo de desenvolvimento para o país através da adoção de políticas ambientais que possam contribuir para o Desenvolvimento Sustentável a partir do fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA<sup>42</sup> e da participação social na gestão ambiental de municípios, estados e do Governo Federal.

O instrumento adotado para isso foi o fomento à construção de Agendas 21 Locais e Formação Continuada em Agenda 21. Enquanto o MMA realizava em outros programas e secretarias políticas de fortalecimento direto das instituições que compõem o SISNAMA, sobretudo realizando capacitações e estruturação do sistema de meio ambiente de estados e municípios, a Coordenação da Agenda 21 atuava proporcionando experiências de gestão participativa através do fomento as Agendas 21 Locais, intensificando a atenção para a formação de fóruns de Agenda 21 que pudessem abrigar tanto as instâncias públicas municipais quanto a sociedade civil organizada e o setor produtivo.

Como apresentado anteriormente, o compromisso do Programa Agenda 21 era de desenvolver três ações estruturantes, a implementação da Agenda 21 Brasileira através da coordenação executiva da CPDS; o apoio à construção de processos de Agendas 21 Locais; e a Formação Continuada em Agenda 21 para ampliar o conhecimento do tema do Desenvolvimento Sustentável e favorecer uma mobilização nacional para a construção de agendas locais.

Como a implementação da Agenda 21 Brasileira não era de competência direta da Coordenação da Agenda 21, estando essa atribuição à CPDS e ao Governo Federal, a Coordenação da Agenda 21 assumiu a tarefa de promover a construção de processos de

<sup>41</sup> Notas retiradas do site do MMA em janeiro de 2014: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/programa>.

<sup>42</sup> “O Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”

Agendas 21 Locais, o que se deu através de editais do FNMA e de apoio técnico para municípios e instituições que solicitavam este apoio.

As ações de elaboração e implementação de Agendas 21 Locais do Programa apresentavam como foco central promover a elaboração de Planos de Desenvolvimento Sustentável nos diferentes arranjos territoriais, com especial atenção as municipalidades. A Coordenação da Agenda 21 entendia como condição que os planos fossem participativos, elaborados a partir de uma relação entre governo e sociedade. Segundo o Programa, “essa ação parte do princípio que o processo de construção das Agendas 21 Locais no Brasil deve ser articulado com os diferentes projetos, programas e atividades prioritários do governo e da sociedade, e consolidado a partir da:

- identificação e envolvimento dos agentes regionais e locais;
- definição das formas de parceria (técnica, financeira, científica) para a implementação das Agendas 21 Locais;
- análise, identificação e promoção de instrumentos financeiros para a implementação;
- difusão e intercâmbio de experiências dos diversos segmentos, municípios e regiões;
- divulgação das experiências bem sucedidas;
- organização e apoio aos municípios, organizações governamentais e não governamentais, movimentos sociais, empresas, instituições de pesquisa e ensino para a condução de seus processos;
- definição de indicadores de desempenho das Agendas 21 Locais;
- reavaliação das diretrizes para a Agenda 21 Local, a partir da Agenda 21 Brasileira.”<sup>43</sup>

As ações de Formação Continuada em Agenda 21 eram introduzidas sobre o discurso de induzir na sociedade a construção de novos processos de Agenda 21, sejam eles locais, escolares ou mesmo corporativos, e para isso os debates da Agenda 21 eram disseminados pela sociedade, através de alguns temas centrais, apresentados pelo Programa:

- “formulação das bases técnicas e políticas do processo de formação continuada em Agenda 21 Local;
- identificação, envolvimento e trabalho conjunto com os interlocutores regionais e locais;
- efetivação de parcerias e convênios para a coleta de informações sobre as diferentes bases geográficas do país;
- identificação das atividades, necessidades, custos, estratégias, meios e cronograma para a implementação da formação continuada;
- formulação das bases técnicas e políticas para o processo de formação em Agenda 21 Local e para a efetivação das ações prioritárias da Agenda 21 Brasileira;
- elaboração de projetos pedagógicos para serem aplicados em cursos, seminários, oficinas de formação continuada;
- identificação e aplicação de metodologias apropriadas para o atendimento das demandas, respeitando a identidade cultural e o contexto socioambiental e o estágio da Agenda 21 Local em questão;
- definição de estratégias de formação para atuar em programas prioritários do governo e da sociedade;
- promoção e apoio a demandas por formação induzidas ou espontâneas;
- construção de um sistema de monitoramento e avaliação do processo de formação continuada.”<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Notas retiradas do site do MMA em janeiro de 2014: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/programa/item/783>.

<sup>44</sup> Notas retiradas do site do MMA em janeiro de 2014: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/programa/item/784>.

Esse conjunto de ações do Programa Agenda 21 foram descritas como orientadoras das atividades cotidianas da equipe da Coordenação da Agenda 21 do MMA, o que teve seu auge de implementação entre 2003 e 2008, período que duraram os convênios de construção de Agendas 21 Locais. Entre 2008 e 2011 o Programa entrou em seu segundo ciclo, este por sua vez sem ações concretas de formação e apoio das Agendas 21, além daquelas iniciadas no ciclo anterior, apenas se dedicado a algumas pesquisas sobre os resultados da implementação do Plano Plurianual anterior. As ações realizadas no segundo PPA (2008/2011) não estiveram sob a coordenação da ex-ministra Marina Silva, tendo sido coordenadas pela política da gestão de Carlos Minc (2008/2010) e em seguida de sua sucessora, ex-secretária executiva Izabella Teixeira, que se mantém como Ministra até então<sup>45</sup>. Neste período as atividades da Coordenação da Agenda 21 foram reduzidas, com maior dedicação às pesquisas de resultados e participação em outros programas internos do MMA, como o Programa Arco Verde, dedicado à redução do desmatamento na Amazônia Legal.

### 3.2.1 A Coordenação da Agenda 21

As atividades aqui descritas tiveram seu auge entre 2003 e 2008, período do primeiro ciclo do Programa Agenda 21. Neste período a Coordenação da Agenda 21 chegou a manter em sua equipe uma média de 18 técnicos, entre analistas ambientais (concurso efetivo e temporário), cargos comissionados, cargos administrativos (terceirizados) e consultores (PNUD)<sup>46</sup>. As atividades do Programa eram realizadas por toda equipe, dividida por funções burocráticas, internas e de campo, muitas delas relacionadas ao perfil de cada técnico, ou atreladas ao tipo de vínculo contratual estabelecido.

Basicamente a Coordenação implementava o Programa realizando ações de fomento a construção de Agendas 21 Locais, exercidas em parceria com o FNMA; participando em outros programas e projetos do MMA, realizados em parcerias com outras secretarias ou ministérios<sup>47</sup>; implementando processos de capacitação em Agenda 21 através das ações de Formação Continuada, diretamente nos estados e municípios; apoiando de forma técnica e financeira a formação e o funcionamento da Rede Brasileira de Agendas 21 Locais – REBAL; realizando apoio técnico, presencial e a distância, aos processos de Agenda 21 Locais

<sup>45</sup> No período de gestão de Carlos Minc e Izabella Teixeira a Coordenação da Agenda 21 teve uma considerável redução de equipe, não mais contando com consultores contratados que colaboravam com as ações de implementação do PPA. Durante estas gestões o tema da Agenda 21 perdeu importância dentro da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental – SAIC, e as ações de fomento e apoio a construção de Agendas 21 Locais não foram renovadas, apenas concluídas as já iniciadas. O apoio como incubador da REBAL que era exercida pela Coordenação da Agenda 21 também deixaram de acontecer, o que esfriou consideravelmente a Rede de Agendas 21 Locais. Também foram reduzidas as ações de Formação Continuada em Agendas 21, que nestas gestões estiveram restritas ao acompanhamento de outras políticas do MMA, principalmente junto ao Programa Arco verde, integrando algumas oficinas como tantos outros programas.

<sup>46</sup> Os contratos de consultoria através do PNUD sempre estiveram atrelados à realização de pesquisas, elaboração de materiais impressos, atividades de monitoramento e articulação entre outras, que deveriam gerar produtos a serem aprovados pelo MMA e PNUD. No entanto, muitas vezes durante os contratos os consultores participavam do Cotidiano da Coordenação da Agenda 21, vindo a colaborar com outras atividades do Programa.

<sup>47</sup> Como exemplo de outras atividades realizadas em parceria com outras instituições, destaca-se as atividades de implementação de Agendas 21 Escolares exercidas com o Ministério da Educação através do Programa Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida nas Escolas - COM-VIDA; a participação da Coordenação da Agenda 21 em projetos do setor de Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE do MMA; integração ao projeto Passaporte Verde e parceria com outras secretarias do MMA e Ministério do Turismo; integração com a realização da Conferência Nacional de Meio Ambiente – CNMA; parceria na divulgação do Programa Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P entre municípios e instituições públicas; participação na elaboração do Programa Petrobras Agenda 21; entre outros.

fomentados ou não pelo FNMA; integrando diretamente a equipe de implementação do programa COM-Vida nas Escolas junto ao Departamento de Educação Ambiental do MEC; elaborando e divulgando publicações sobre o tema Agenda 21; e assumindo a Secretaria Executiva da CPDS.

“Além do fomento do FNMA, o Programa Agenda 21/DCRS/SAIC/MMA ofereceu assistência técnica para uma média de 100 processos/ano ao longo dos últimos cinco anos, com as seguintes ações: comparecendo a eventos oficiais de sensibilização, de conclusão ou início de etapas do processo; coordenando oficinas de formação; produzindo e distribuindo material metodológico; dirimindo dúvidas dos fóruns de Agenda 21 Local; apoiando os encontros da Rede Brasileira de Agendas 21 Locais (REBAL); apoiando a Agenda 21 da Juventude, entre outros.” (MMA, 2011,11)

Com o intuito de qualificar algumas das atividades da Coordenação, diferentes pesquisas e consultorias eram contratadas dentro do Programa, que incluíam os contratos dos consultores e levantavam informações para a qualificação das atividades e das publicações realizadas. Técnicos da Coordenação narram que diversas outras ações foram planejadas, porém não implementadas no período descrito, como um programa de Agendas 21 para Reservas de Uso Sustentável - RESEX; a elaboração de um processo de certificação de Agendas 21 Locais; um Sistema de Agendas 21 Locais<sup>48</sup> que apesar de ter sido lançado não obteve aderência ampla dos processos existentes; e participação em outras ações do MMA que acabaram por não serem realizadas ou apresentaram pouco impacto.

Na prática, as atividades foram concentradas nas ações que apresentaram maior resultado, que era o fomento e apoio técnico na elaboração de Agendas 21 Locais; as viagens da equipe para realização de Formação Continuada em Agenda 21; a encubação da REBAL; e a parceria com o MEC para a construção de Agendas 21 Escolares a partir da COM-Vida. Essas quatro atividades eram as que mais ocupavam o cotidiano da Coordenação da Agenda 21, tendo orientados todas as outras em qualificação dessas.

O fomento a elaboração de processos de Agenda 21 Locais era uma parceria entre a Coordenação da Agenda 21 e o FNMA, e ocorreram através de três editais públicos, que juntos empenharam R\$ 6.456.395,00 tendo transferido R\$ 4.607.325,00 em 96 projetos (MMA, 2011, 10). Os editais foram lançados em 2001<sup>49</sup>, 2003 e 2005 com chamadas para demanda espontânea de construção de Agendas 21 Locais, ou por editais e termos de referência específicos, indicando desde a construção de Agendas 21 Locais em cidades brasileiras até um direcionamento maior para a construção de Agendas 21 na BR-163, no Vale do Ribeira entre São Paulo e Paraná, em cidades costeiras ou no Programa de Revitalização do Rio São Francisco.

Apesar de o FNMA ter disponibilizado um montante de recursos bem maior, os convênios estabelecidos foram aqueles aprovados nos editais e passíveis de serem realizados a partir de uma regularidade fiscal dos órgãos executores dos projetos. Em alguns casos os projetos não aconteceram, ou não terminaram, por inadimplência de prefeituras ou má administração dos recursos, processo que era gerido com exclusividade pelo FNMA, sem

<sup>48</sup> “Em 2006, o Programa Agenda 21 lançou o Sistema de Acompanhamento de Processos de Agenda 21 Local, que funciona em ambiente *on-line* pela Internet, conferindo acesso a uma pessoa indicada pelo Fórum da Agenda 21 Local para que preencha ou atualize informações sobre o processo. Trata-se de um banco de dados que reúne e organiza informações sobre o andamento dos processos de Agenda 21 locais de todo Brasil. Atualmente, o sistema conta com 129 processos cadastrados e o seu funcionamento depende das atualizações espontâneas do usuário no local e da manutenção a cargo do departamento de informática do MMA (MMA: 2011, 12).” Acesso ao sistema no link: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/sistema>.

<sup>49</sup> O edital de 2001 era de demanda espontânea. Na época ainda não existia a Coordenação da Agenda 21, que a partir de sua criação passou a acompanhar as Agendas 21 patrocinadas pelo FNMA.

participação da Coordenação da Agenda 21. Apesar dos editais terem sido elaborados em parceria entre o FNMA e a Coordenação da Agenda 21, na prática eram divididas as ações de acompanhamento. Enquanto o FNMA realizava o acompanhamento da gestão financeira dos convênios, a Coordenação se responsabilizava apenas pelo acompanhamento técnico da metodologia de construção das Agendas 21 Locais.

Essa divisão de competência no acompanhamento dos projetos foi entendida pelos gestores das Agendas 21 Locais como uma limitação do MMA, o que dificultou o bom andamento dos projetos e impactou o desdobramento das Agendas, que por diversas vezes tinha seu processo interrompido por questões burocráticas com o FNMA. Ao mesmo tempo, os projetos eram administrados pelo SICONV<sup>50</sup>, um sistema de convênios do Governo Federal apontado por gestores de projetos como muito burocrático e pouco flexível, dificultando adaptações necessárias para o melhor desenvolvimento dos projetos.

Como a gestão burocrática era toda realizada pelo FNMA, a Coordenação da Agenda 21 apenas participava dos projetos após sua aprovação e início, realizando atividades de Formação Continuada junto a todos os convênios elaborados, distribuindo materiais impressos, contribuindo na mobilização dos Fóruns de Agenda 21 Locais, capacitando as equipes de implementação da Agenda 21 nas metodologias sugeridas, se fazendo presente em atividades importantes como a formalização dos fóruns ou aprovação dos Planos de Desenvolvimento Sustentável e realizando apoio técnico à distância.

Ao passar dos anos o número de projetos e Agendas 21 espontâneas foi crescendo e essa atividade passou a consumir grande parte dos esforços da Coordenação da Agenda 21, tornando transversal todas as suas ações em torno das atividades de construção de Agendas 21 Locais. Dessa forma, boa parte das ações de Formação Continuada e de publicação e distribuição de materiais impressos estavam relacionadas ao acompanhamento e apoio aos processos de Agenda 21 Locais novos e antigos. Este investimento permitiu que o número de Agendas 21 Locais, em municípios ou outras territorialidades, tivessem ampliado ao longo dos três primeiros anos da Coordenação da Agenda 21, tendo sido cadastrado em 2006 153 processos no país a partir de uma pesquisa realizada em parceria com o Instituto Vitae Civilis e o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais – FBOMS, o que resultou na formação da REBAL (MMA, 2011,12).

A formação da REBAL foi resultado de uma série de reuniões com instituições envolvidas com Agenda 21 – Vitae Civilis, FBOMS, Associação Civil Alternativa Terrazul, Mater Natura, Grupo de Trabalho Amazônico – GTA, Instituto 5 Elementos, Funatura e MMA – que se iniciaram no Fórum Social Mundial de 2005 e promoveram a partir daí um conjunto de encontros, já em 2006, que formaram “Elos Regionais” e resultaram na formação da REBAL. A Rede passou a funcionar através de um Colegiado Facilitador Nacional que era apoiado diretamente pela Coordenação da Agenda 21 e pôde promover entre 2006 e 2008, com apoio técnico e financeiro do MMA, dois encontros nacionais e diversos encontros regionais e estaduais de trocas de experiências entre os processos de Agendas 21 Locais. Este colegiado era formado por representantes estaduais e regionais, que faziam a ponte entre os processos de seus estados.

Entre 2006 e 2008 a Coordenação da Agenda 21 investiu na encubação da Rede, tendo apoiado e participado de seus encontros, fomentados as reuniões do Colegiado Facilitador Nacional, investido na participação de seus membros em diversos outros programas do MMA, realizados ações de Formação Continuada em parceria com os Elos Estaduais da REBAL e monitorado os trabalhos da Rede no apoio a construção de novos processos de Agenda 21 Local e escolar. Com todo este investimento, em 2009 a Coordenação da Agenda 21 identificou com apoio dos Elos Estaduais da REBAL um total de 365 processos de Agenda 21

---

<sup>50</sup> Mais informações sobre o SICONV em <https://www.convenios.gov.br/siconv/>.

Local em todo o país, 212 a mais que em 2006, uma média de 100 novos processos a cada ano (Anexo 3).

Paralelo às atividades de elaboração de Agendas 21 Locais e de apoio à REBAL, a Coordenação da Agenda 21 realizou centenas de viagens de Formação Continuada pelo país, muitas delas junto aos processos iniciantes ou em construção. Essas visitas de formação ocorriam a partir de seminários técnicos sobre Agenda 21, a maioria das vezes organizadas por uma instituição local em que representantes da Coordenação da Agenda 21 apresentavam o Programa Agenda 21, discorria sobre Desenvolvimento Sustentável e apresentavam as indicações metodológicas de construção de Agendas 21 Locais e Escolares. Essas atividades eram vistas como fundamentais para a mobilização da sociedade civil e do poder público em projetos de Agenda 21, fortalecendo os processos em construção e ampliando os conhecimentos sobre Agendas 21, o que contribuía com as ações de mobilização e sensibilização das Agendas 21 Locais. Eram nestes encontros que se realizavam também atividades técnicas de apoio às Agendas 21, muitas vezes ocorrendo junto com outros programas e ações do MMA, como Educação Ambiental, A3P, Conferência Nacional de Meio Ambiente, entre outros. O Passo a Passo das Agendas 21 Locais foi amplamente divulgado nas ações de Formação Continuada, tendo se tornado o tema central dessa atividade.

Tendo sido criada para a implementação do Programa Agenda 21, a Coordenação da Agenda 21 se tornou uma instância operativa dentro do MMA que além de implementar as ações do Programa promovia uma transversalidade do tema Agenda 21 com outras secretarias e autarquias ligadas ao MMA. Essas ações possibilitaram um crescimento significativo de Agendas 21 Locais nas cidades brasileiras e permitiram também que o tema da Agenda 21 e do Desenvolvimento Sustentável permeasse atividades de diversas instituições públicas, privadas e da sociedade civil.

Atualmente a Coordenação da Agenda 21 foi dissolvida dentro da SAIC, e as atividades de fomento à Agenda 21 foram encerradas por mudança estratégica do MMA.

### **3.2.2 Visão de Desenvolvimento Sustentável para as cidades**

“Neste contexto, a Agenda 21 Brasileira propõe entre outras coisas a retomada do planejamento estratégico participativo e multisetorial, a partir de uma construção coletiva. Desta forma, a gestão urbana se operacionaliza por intermédio dos planos diretores e similares com uma visão integradora entre o meio rural e urbano, permitindo validar o município como espaço dinâmico e interdependente, tendo como referência analítica outros arranjos espaciais e sócio funcionais como comitês de bacia, consórcios municipais, etc. nos seus pressupostos de sustentabilidade. Outros fatores relevantes a esta construção são as necessárias inclusões dos custos ambientais e sociais dos projetos de infra-estrutura, a promoção de mudança de comportamento do individual para o coletivo e a internalização de novos hábitos de consumo mais saudáveis, o uso do espaço urbano evitando o desperdício, entre outras formas de consumo urbano” (MMA, 2003 – Agenda 21 e a Sustentabilidade das Cidades).

Os documentos aqui apresentados são aqueles elaborados no âmbito da Coordenação da Agenda 21 do MMA, entendidos como o discurso interno sobre Desenvolvimento Sustentável. Mesmo considerando que a utilização das visões de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 21 Global e da Agenda 21 Brasileira foram integralmente adotados pela Coordenação da Agenda 21, a intenção aqui é apresentar o discurso de DS para as cidades, como forma de observar mais a frente como este conceito e suas recomendações tiveram resultados nos processos de Agenda 21 Locais fomentados pelo MMA, de forma a avaliar a relação entre os caminhos percorridos e o sucesso da metodologia do Passo a Passo em atingir o DS.

O termo Desenvolvimento Sustentável aparece em praticamente todos os documentos elaborados pela Coordenação da Agenda 21 entre 2003 e 2008. Em alguns casos como recomendação, outros apresentando as margens conceituais do termo e em outros indicando critérios para que um processo de Agenda 21 possa ser considerado como de DS. No primeiro manual para construção de Agendas 21 Locais “deixa claro que o desenvolvimento sustentável só acontecerá se for explicitamente planejado. Rejeita com firmeza a noção de que as forças de mercado ou fenômenos semelhantes possam resolver os sérios problemas de integração das questões ambientais, econômicas e sociais” (MMA, 2003, 31). Em praticamente todos os documentos o conceito de DS aparece como uma visão diferente de desenvolvimento como crescimento econômico e aumento da riqueza, ressaltando que além de serem visões diferentes de desenvolvimento, no DS o papel do cidadão comum em poder decidir sobre o futuro é destacado como fundamental.

O trecho citado no início deste tópico, retirado de um dos Cadernos de Debate produzidos pela Coordenação da Agenda 21 é uma das descrições de critérios apresentadas ao longo das narrativas de DS do MMA no período pesquisado. Ele parte da afirmação de que os territórios locais de gestão são os lugares por excelência de planejamento para o DS, indicando que, para isso, todo o processo de construção do planejamento deve ocorrer de forma participativa e integrada entre os diversos atores e ações que se realizam no território em questão, uma aplicação prática dos conceitos de sustentabilidade ampliada e progressiva. Adverte que a questão ambiental deve ser transversal a todo o processo de planejamento e gestão, e que para isso tanto o modelo de desenvolvimento quanto hábitos e costumes sociais devem ser objeto de mudança.

A participação social ampla, o planejamento integrado às questões ambientais, econômicas e sociais e a mudança dos padrões de produção e consumo são três critérios centrais de um modelo de DS em contraposição ao desenvolvimento como crescimento econômico. Este movimento não é indicado apenas para a gestão pública, mas para o funcionamento de toda atividade humana, que deve ser planejado de forma integrada, considerando tanto os aspectos do desenvolvimento humano como o uso e a administração de recursos naturais, o que aparece nos documentos como uma responsabilidade de todos (MMA, 2003, 9). Essa consideração é relacionada tanto para o nível territorial local, quanto às atividades que se desenvolvem no território. As ações de Formação Continuada apresentam, além do objetivo, o interesse de ampliar o conhecimento da sociedade sobre o DS, entendendo que apenas considerando as responsabilidades de forma coletiva um planejamento com este direcionamento possa ser possível.

“Estamos certos que é no processo participativo, que os planos estratégicos locais passarão a ser, realmente, planos de desenvolvimento sustentável de uma localidade e não planos de uma única gestão política administrativa. Sabemos, também, que precisamos melhorar a cada dia a produção e divulgação de informações destinadas à sociedade” (MMA, 2003, 9).

A decisão do MMA de fomentar processos de Agenda 21 no país através da elaboração de Agendas 21 Locais era entendida como um investimento eficaz de envolver a sociedade no movimento de DS, iniciando pela sua participação na gestão de suas localidades através de sua relação direta com os órgãos públicos e o planejamento da ocupação territorial e do uso dos recursos naturais. Para o MMA, o governo federal deveria investir esforços para ampliar a governança local dos territórios, e para isso deveriam ser fortalecidas as instituições do SISNAMA e da sociedade, como forma de institucionalizar a problemática ambiental nas políticas públicas de governos estaduais e municipais.

“A importância do nível local na concretização de políticas públicas sustentáveis é hoje plenamente reconhecida. Assim, tão essencial quanto internalizar as diretrizes da Agenda 21 Brasileira na formulação de políticas públicas nacionais é a elaboração e implementação de agendas 21 locais que repliquem em diferentes bases geográficas a parceria governo e sociedade na construção do desenvolvimento sustentável” (MMA, 2003, 9).

A atenção à qualidade de vida<sup>51</sup> no presente e para as futuras gerações também atravessam os documentos, indicando que “toda e qualquer política pública deve ser elaborada na perspectiva do desenvolvimento sustentável”. Para tal, a importância da participação ampla é também indicada como uma ação importante para garantir continuidade dos projetos, sobretudo na elaboração de planejamentos que devam “superar o ‘fantasma da descontinuidade administrativa e política’ e garantir a existência da Agenda 21 como instrumento orientador do desenvolvimento sustentável local, dentro da perspectiva globalista da convivência amigável com o meio ambiente” (MMA, 2003, 14).

Outro critério importante para a concretização do DS, e talvez um dos maiores desafios da implementação das Agendas 21 Locais, é a afirmação de que “os governos têm a prerrogativa e a responsabilidade de deslanchar e facilitar processos de implementação de Agenda 21 em todas as escalas”. Essa consideração atravessou as escolhas metodológicas de todas as ações implementadas pela Coordenação da Agenda 21, desde a necessidade de ter governos envolvidos nos editais de construção de Agendas 21, até a busca de integrar as municipalidades em outras políticas públicas do MMA que estavam diretamente ligadas a Secretaria responsável pela Coordenação da Agenda 21, como as Conferências de Meio Ambiente e a A3P. Através do fortalecimento do SISNAMA, sobretudo nas instituições de âmbito municipais, o MMA esperava que as cidades pudessem ter seus processos de desenvolvimento mais alinhados com as preocupações ambientais referentes ao ordenamento territorial, aos processos de mobilidade urbana, de instalação eficaz de infraestrutura de saneamento e gestão de águas e resíduos, de conservação de rios e florestas e de educação ambiental para as atividades cotidianas, comerciais e produtivas (MMA, 2005 – Agenda 21: articulando planos nos municípios).

Nos documentos da Coordenação da Agenda 21, a prática do DS consiste então em qualificar a gestão pública e a participação social para que se possa elaborar um planejamento estratégico eficaz, que aborde problemas e necessidades sociais, econômicas e ambientais e que possa ser composto de metas de longo prazo e seus meios de implementação que promova segurança, saúde e aumento da qualidade de vida. Essas características foram adotadas como os caminhos metodológicos para a construção das Agendas 21 Locais, tendo o planejamento para o DS baseado em acordos entre as partes e em respeito aos limites ambientais. Apesar do conceito de DS carregar preocupações econômicas, sociais e culturais em seu planejamento, a questão ambiental é entendida como fundamental, pois se considera que não é possível haver qualidade de vida e desenvolvimento sem que se mantenham padrões de qualidade ambiental para as gerações presentes e futuras.

---

<sup>51</sup> O termo “qualidade de vida” aparece em diversos documentos elaborados pela Coordenação da Agenda 21, porém sem uma definição final. Em alguns trechos relacionam “qualidade de vida” com redução da miséria, da desigualdade e distribuição da riqueza, em outros assumem os Objetivos do Milênio da ONU como ações de melhoria da “qualidade de vida”, em que se destacam atividades de saúde. A “qualidade de vida” é também relacionada com indicadores de desenvolvimento como o IDH, e com temas como “qualidade ambiental, fortalecimento institucional, educação, saúde, participação social e cidadania”. A universalização de atendimentos públicos nas áreas sociais e a conservação ambiental são transversais as definições de “qualidade de vida”, que deve orientar os planejamentos de desenvolvimento para a gerações presentes e futuras.

“Observa-se que, em consequência da falta de entendimento de que a Agenda 21 é um plano estratégico para o desenvolvimento sustentável, e não apenas um plano ambiental, a comunidade tem cobrado dos órgãos de meio ambiente locais a iniciativa do processo, o que vem provocando grande liderança dessa área. Isso não significa um problema, desde que, no passo a passo do processo, este seja ampliado para as diferentes instituições locais, governamentais e da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores” (MMA, 2005, 13 – Passo a Passo da Agenda 21 Local).

Os documentos destacam ainda que no território das cidades o DS só é possível se houverem espaços de participação que garantam a cidadania ativa e a troca de conhecimento técnico, político e metodológico para a implementação de ações sustentáveis em todas as áreas do desenvolvimento. A cidade é o lugar privilegiado para essa gestão, pois são as municipalidades as instâncias responsáveis pela decisão sobre os territórios, que devem ser planejados de forma inclusiva e integral, atendendo as diferentes demandas que devem ser apontadas por diagnósticos participativos. O conhecimento da realidade local é apontado como o caminho para planejamento do DS, o que se acredita possível apenas com a soma das visões de todos os atores sociais, sobre todos os aspectos do desenvolvimento.

É ressaltado à o todo momento uma atenção às cidades, por ser nelas o lugar onde as pessoas moram, onde estão os atributos ambientais, onde se desenvolvem as atividades econômicas. É um critério para o DS que o espaço urbano deva ser gerido de forma participativa e planejada, estimulando maior controle social “permitindo dessa forma recriar as cidades como centros de criatividade econômica, social e, sobretudo, de reinterpretação de suas características culturais”. Soma-se a essa consideração a indicação da transversalidade dos planejamentos. A coordenação da Agenda 21 considera que o Plano da Agenda 21 deva estar relacionado com o Plano Diretor Municipal e com o Plano Plurianual Municipal, para que sejam efetivas as ações de planejamento participativas. Isto aponta para um novo rearranjo nas forças políticas locais, indicando que não é possível o DS sem que os planejamentos elaborados pelo poder executivo estejam alinhados com o poder legislativo e a sociedade (MMA, 2003, 5 – Agenda 21 e a Sustentabilidade das Cidades).

“Se o Plano Diretor define a destinação dos espaços no município e o PPA municipal explicita as prioridades da ação governamental no período de quatro anos, a Agenda 21 Local busca construir um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável que contribua para mudar o modelo de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, diferentemente do Plano Diretor e do PPA, que ao longo de suas trajetórias têm procurado se aperfeiçoar e incorporar a participação em seus processos, a Agenda 21 tem a participação dos diferentes setores da sociedade como parte integrante de sua concepção e de sua natureza. A Agenda 21 trabalha com cenários de futuro construídos por meio da parceria governo e sociedade, e em sua construção apresenta ações de curto, médio e longo prazos. Estas ações procuram integrar as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável, sobretudo a ambiental, a social, a econômica e a cultural” (MMA, 2005, 8 – Caderno de Debate – Articulando Planos nos Municípios).

Com o avanço das experiências de intervenção das Agendas 21 Locais, o MMA passou a indicar, no seu segundo guia de elaboração de Agendas 21 Locais, o Passo a Passo, uma série de outras recomendações, indicando que o planejamento das Agendas 21 municipais pode ir além de contribuições ao Plano Diretor e ao PPA Municipal, podendo contribuir também para a Lei Orgânica municipal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, a Lei de Orçamento Anual – LOA, ressaltando os aspectos de transversalidade e de controle social que um plano para o desenvolvimento sustentável deve conter (MMA, 2005, 41).

De maneira geral, como a Coordenação da Agenda 21 orientou suas ações para a construção de Agendas Locais, seus esforços e investimentos estiveram concentrado nas

cidades como o principal espaço para o DS. Entretanto, cabe ressaltar que as indicações voltadas para a governança das cidades também se desejavam para a governança estadual e federal, porém acontecendo em outros níveis de gestão e de fomento, não assumidos pela Coordenação da Agenda 21. Essa consideração permite que os resultados apresentados a seguir sejam analisados em relação ao nível local da gestão para o DS, sem que necessariamente tenha influenciados alterações nas políticas macro econômicas e legais que possibilitariam uma mudança mais substantiva na política de desenvolvimento internacional e das nações. O deseja explícito pelo documento do MMA para a construção das Agendas 21 Locais apresenta forte intenção de promover uma influência mais local para o DS, buscando envolver não apenas os governos das cidades, mas as organizações de base comunitária, ONG, movimento sociais, corporações, segmentos sociais e todo o tipo de organização social que se estabelece no nível local e que possa orientar suas atividades em acordo com as indicações da Agenda 21 Global e do DS.

### **3.3 Metodologias de Construção de Agenda 21 Local**

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

Apesar dessa afirmação, a prática de construção de Agendas 21 Locais vem experimentando uma série de “passos” ou metas para que essa recomendação possa se realizar. Na verdade, o que se tem é um conjunto de indicações de caminhos para se construir um processo de Agenda 21 Local, e a utilização destes caminhos tem demonstrado um conjunto de experiências metodológicas bem distintas, algumas que se complementam, outras não, tudo dependendo do contexto socioeconômico e ambiental e do perfil técnico de sua condução. Porém, todas com indicações de metas que devem ser cumpridas para então se construir a Agenda 21 e almejar o tão desejado Desenvolvimento Sustentável.

No Brasil várias experiências metodológicas já foram utilizadas, algumas elaboradas por instituições públicas, outras por organizações da sociedade civil<sup>52</sup>, universidades, empresas<sup>53</sup> e até consultores<sup>54</sup>. Essas experiências vêm sendo construídas em relação à Agenda 21 Global, ou adaptadas de outras experiências de desenvolvimento ou de planejamento participativo em que se “acopla” o caráter ambiental e de sustentabilidade, conferindo assim o título de Agenda 21. Um bom exemplo disso é a experiência do DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável fomentado há algumas décadas pelo SEBRAE e adaptado como Agenda 21 em algumas cidades, com maior destaque para Paraty/RJ.

<sup>52</sup> Destaque para a “Agenda 21 do Pedaço” criada pela ONG Instituto ECOAR para Cidadania, amplamente utilizada por outras ONG (WWF) e mesmo por empresas (Itaipu Binacional) para a construção de Agendas 21 em comunidades ou segmentos sociais com referência territorial.

<sup>53</sup> Destaque para as experiências da “Agenda 21 da Petrobras” e a “Agenda 21 Comperj”, elaboradas pela Petrobras para sua política de relacionamento e responsabilidade social. Outra experiência interessante foi construída pela Alcoa em seu processo de mineração no Pará, no Agenda 21 “Juruti Sustentável”.

<sup>54</sup> Amplamente divulgado pela Internet o “Pequeno Guia da Agenda 21 Local” elaborado pela pesquisadora e consultora Patricia Kranz também tem sido uma referência interessante utilizada por cidades e comunidades.

O que essas experiências, nomeadas ou não de Agenda 21, tem em comum é a indicação de ações, ou metas, para a construção de espaços de planejamento participativo, muitas vezes orientados por um diagnóstico, outras por um conjunto de expectativas e demandas, com o objetivo de implementar um novo modelo de planejamento e gestão territorial. Não dá para se afirmar se todas as metodologias tiveram referência nas indicações da Agenda 21 Global ou se assim foram chamadas após o tema do DS e da Agenda 21 ter ganhado notoriedade. Porém, o que se pode observar é que elas apresentam caminhos semelhantes, tendo a questão da participação, do planejamento e da sustentabilidade como estruturantes. Essas metas muitas vezes são adotadas na escala do local (cidades, bairros, comunidades) e outras em ambientes corporativos (escola, empresa) ou até dedicados a realizar planejamento para o desenvolvimento de segmentos sociais (juventude, indígena, mulher).

Instituições de abrangência internacionais como o ICLEI, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA divulgaram amplamente o tema da Agenda 21 pós Rio-92, tendo orientado e estimulado a adaptação da Agenda 21 Global em diversos países. Com isso, para além da experiência brasileira, diferentes outras metodologias, manuais e recomendações têm sido utilizados em todo o mundo, algumas até com citação da experiência brasileira, como é o caso de Portugal.

De fato não existe uma metodologia considerada ideal como sugere a citação no início deste tópico. O que existe são referências de caminhos e de conceitos que orientam a prática das Agendas 21. Por isso, como forma de oferecer uma “luz no fim do túnel”, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável – CDS da ONU elaborou ainda na década de 90 um conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável, baseados na Agenda 21 Global<sup>55</sup>, e que vem orientando instituições e nações para a construção de seus processos de planejamento, monitoramente e construção de indicadores, tanto no nível das cidades como das nações, como é o caso dos “Indicadores de Desenvolvimento Sustentável” elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>56</sup>. Apesar destes indicadores se tornarem amplamente utilizados para se medir o DS, eles ainda não se tornaram orientadores de planejamento nas cidades brasileiras, não contribuindo ainda para que as Agendas 21 Locais alcancem maior poder de decisão e transformação da gestão municipal.

Apesar das Agendas 21 Locais ainda não apresentarem contribuições significativas para alteração e melhoria nos indicadores brasileiros de DS, as experiências tem demonstrado caminhos significativos de mudança no padrão de gestão e planejamento do desenvolvimento, que podemos avaliar ou não como no caminho da sustentabilidade. As descrições desta pesquisa procuram analisar os avanços observados pelas Agendas 21 construídas com base no Passo a Passo da Agenda 21 Local, e descrever tanto os seus sucessos e contribuições, como seus limites e fragilidades de se tornarem efetivos métodos de planejamento local das cidades. De antemão podemos destacar que as Agendas 21 Locais no Brasil têm apresentado maior contribuição em aproximar a sociedade aos processos de gestão pública do que de realizar significativas mudanças de gestão para atender os indicadores de desenvolvimento sustentável.

---

<sup>55</sup> O documento elaborado pela CDS “Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: marco e metodologias” conhecido como Livro Azul propunha um conjunto de 143 indicadores, que ao passar dos anos foi sendo reduzido para sua aplicação e monitoramento. Estes indicadores estavam relacionados a quatro dimensões: ambiental, social, econômica e institucional, e foram construídos a partir da leitura dos 40 capítulos da Agenda 21 Global. Atualmente este documento tem sido a referência de construção de indicadores de monitoramento do DS em diversos países ligados ao Sistema ONU.

<sup>56</sup> Maiores informações em: [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/default\\_2012.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/default_2012.shtml).

### **3.3.1 Breves considerações sobre a formação das metodologias**

Apesar de o MMA oferecer dois guias de construção de Agendas 21 Locais, os documentos “Construindo a Agenda 21 Local” e o “Passo a Passo da Agenda 21 Local” são na verdade a sistematização das experiências vividas pelos processos de Agenda 21 que ocorreram pós Rio-92. Esses guias expressam a visão de DS do MMA, reforçam indicações gerais sobre o papel e as expectativas de contribuição das Agendas 21 para a gestão territorial e apresentam os caminhos experimentados e que se mostraram interessantes de serem replicados. Ou seja, as indicações metodológicas e processuais apontadas, sobretudo no Passo a Passo, foram entendidas como caminhos exitosos para construção de novos processos de Agendas 21 Locais, e por isso consolidadas e repassadas nestes guias.

Dois aspectos devem ser objeto de atenção nas descrições que se seguem. Um se refere à validade das indicações metodológicas de construção de Agendas 21 em contribuir para a replicação das experiências e de fato permitir que novos processos sejam exitosos em construir suas Agendas Locais, o que é indiscutível o sucesso ao observar o número de Agendas 21 Locais que se orientaram por essas indicações. E a outra consideração se refere ao sucesso dessas experiências em alcançar o DS a partir dos caminhos adotados, o que se mostrou muito diverso, muitas vezes dependendo do contexto em que a Agenda 21 se organizou. Não se trata de dizer se os guias são bons ou ruins, mas de destacar em que situações eles foram exitosos e em quais contextos eles apresentaram maior dificuldade de pautar o DS apontado pelo MMA.

Como muito se diz em relação ao Passo a Passo, e o seu próprio texto já se mostra preocupado com isso, é que ele não deve ser entendido como uma “receita de bolo”, como um projeto linear que apresenta inicio, meio e fim. Essa preocupação é muito clara nas indicações do MMA, de que cada processo deve encontrar a seu caminho metodológico mais adequado e buscar o seu ritmo. No entanto, quando o fomento às Agendas 21 Locais se tornou um edital, com recursos e prazos bem estabelecidos, ele acabou por se prender naquilo que a própria metodologia se resguardava, na burocracia das prestações de contas e na condução de um projeto fechado, como uma receita de bolo, e com inicio, meio e fim.

O que essa observação permite é avaliar certas características e fragilidades da administração pública municipal e do processo de participação social de se beneficiar de avanços metodológicos de gestão que se orientam por novas bases conceituais, éticas e de expectativas, que ainda não encontram no cotidiano um solo fértil para se tornarem possibilidades factíveis. Apesar das Agendas 21 Locais possibilitarem diversos bons resultados, e o Passo a Passo foi fundamental para isso, sua prática ainda se encontra impedida de alcançar seus objetivos principais, por encontrar na cultura de gestão política e nas burocracias legais algumas dificuldades operacionais. Por isso, uma avaliação das suas experiências pode promover reflexão e apontamentos de novos caminhos, investindo naquilo que as experiências apontam como funcionais, e avançando na construção de um ambiente para que outros sucessos possam ser obtidos.

### **3.3.2 “Construindo a Agenda 21 Local”**

Essa publicação, mais do que um guia para a construção de Agendas 21 Locais, tinha como objetivo propagar o tema da Agenda 21, divulgar conceitos e apresentar um balanço das agendas locais existentes até então. Publicada sua segunda edição<sup>57</sup> em 2003, ano da equipe

---

<sup>57</sup> A primeira versão do Construindo a Agenda 21 Local foi lançada em 2000, no contexto da elaboração da Agenda 21 Brasileira, porém sem a mesma abrangência, e com um texto reduzido em relação à 2ª edição de 2003.

de Marina Silva à frente da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, o guia foi atualizado e ampliado de forma a explorar e entender a nova gestão sobre as Agendas 21 Locais e oferecer um manual que contribuísse na disseminação das agendas que seria então objeto de editais e investimentos do PPA - 2004/2007.

Esse guia ainda não apresentava detalhes metodológicos e sequenciais como os que apareceram no “Passo a Passo da Agenda 21 Local”. Foram explorados conceitos essenciais das Agendas 21 e apontados algumas informações básicas sobre procedimentos metodológicos. As experiências até então ainda estavam sendo construídas, e não se tinha um conjunto de métodos ou procedimentos que fosse reconhecido como uma marca das agendas locais e passíveis de multiplicação, o que veio a acontecer após a série de experiências fomentadas pelo edital do FNMA de 2003.

Entretanto, o guia *Construindo a Agenda 21 Local* foi um documento importante para disseminação dos objetivos de uma Agenda 21 Local, pois ele foi amplamente distribuído como parte de uma política pública que se estruturava e realizava atividades de alcance em todo o país. Por mais que já houvesse à época outras publicações que apresentavam a Agenda 21 Local, um documento oferecido pelo Ministério do Meio Ambiente, logo após a aprovação da Agenda 21 Brasileira, e que acompanhava editais de fomento e outras ações de formação continuada, logo se tornou uma referência, contribuindo para destacar o MMA no cenário nacional de orientação e encubação de Agendas 21.

Cabe uma reflexão, era o primeiro ano do governo Lula e a ministra Marina Silva era reconhecidamente uma militante da causa socioambiental. Estes fatores políticos proporcionaram um cenário de grande expectativa para as políticas que propunham a participação social nos processos de gestão pública, e a cartilha “Construindo a Agenda 21 Local” destacava como conceito central essa participação, gerando grande interesse de movimentos sociais e prefeituras em participar do movimento de construção de Agendas 21 Locais que estava sendo proporcionado pelo Governo Federal. Era uma época de grande interesse social para uma renovação do planejamento e das características do desenvolvimento brasileiro. Essa publicação abria esse diálogo entre o MMA e a sociedade, sobretudo entre os municípios e entre o movimento ambientalista.

Três aspectos da construção de Agenda 21 Locais eram ressaltados neste pequeno guia, características consideradas centrais para Agendas 21. O guia destacava a mobilização social ampla, a necessidade de construção de um fórum de agenda 21 e do seu papel como planejador do novo modelo de desenvolvimento. Já nesse guia são apresentados outros pontos que no Passo a Passo são mais bem explorados, que é a necessidade de realização de diagnósticos participativos, o esforço que os integrantes do fórum devem fazer para implementar a Agenda 21 planejada, e a necessidade do seu monitoramento. De fato, todos os 6 (seis) passos que são explorados com maior detalhe no “Passo a Passo da Agenda 21 Local” já aparecem neste documento, porém como diretrizes gerais, sem que se apontem como um caminho metodológico sequencial. Essa diferença fez com que o documento “Construindo a Agenda 21” fosse mais um guia de recomendações do que um manual operacional da Agenda 21 Local.

Por um lado, pode-se dizer que o “Construindo a Agenda 21 Local” é mais detalhado que o “Passo a Passo”, pois ele descreve melhor algumas sugestões, articulando conceitos e indicando responsabilidades. Por essa diferença ele foi tão importante para disseminar o que era uma Agenda 21 Local e aonde ela se aplicava. Entre 2000 e 2005 este foi o documento referencial para a elaboração de processos de Agenda 21 Local no Brasil.

### 3.3.3 “O Passo a Passo da Agenda 21 Local”

“Seguir os passos para construção e implementação de Agenda 21 Local não significa obedecer uma receita, pois não há fórmula pré-determinada.” (MMA, 2005, p. 16)

A edição do Passo a Passo da Agenda 21 Local se tornou uma política central do fomento que o MMA investiu em ampliar o número de Agendas 21 Locais no país. Apesar de ser disponibilizado na Internet sua divulgação foi impressa e maciça. O documento Passo a Passo foi amplamente divulgado em uma pasta, junto com uma pequena síntese, a Carta da Terra, um resumo da Agenda 21 Brasileira, as Metas do Milênio, uma apresentação da Agenda 21 Global e um cartaz em que se destacavam os 6 (seis) Passos. Era comum o envio de caixas e centenas de “Passo a Passos” para os processos que assim o requisitavam, tendo sido distribuído milhares pelo Brasil. Mais tarde, em 2008, foi anexado um DVD “Caminhos Percorridos”<sup>58</sup>, que apresentavam depoimentos sobre experiências de Agenda 21 Locais de diferentes cidades brasileiras e do uso do Passo a Passo.

A publicação do Passo a Passo representou um amadurecimento da Coordenação da Agenda 21 na política de fomento à construção de Agendas 21 Locais, pois foi a consolidação de uma série de experiências de apoio e acompanhamento a processos de Agenda 21 de todo o país, e a definição de um caminho a seguir neste fomento. Na sua introdução o documento ressalta o papel do planejamento participativo e integrado do processo de Agenda 21 Local, destacando um novo modelo de gestão que se buscava implementar nas cidades e diferentes territorialidades brasileiras. Apesar da indicação de que o Passo a Passo não deva ser tratado como uma receita de bolo, a facilidade lógica de sua utilização, do encadeamento natural entre os passos, fez com que ele se tornasse uma referência para a construção de novas agendas locais em todo o país, se tornando uma metodologia central, sobretudo por destacar as metas essenciais de construção de uma Agenda 21. De fato o Passo a Passo consolidou um formato para as Agendas 21 Locais Brasileiras.

Os “Passos”, ou as metas de construção da Agenda 21 Local eram 6 (seis), descritos a seguir. Na verdade essa sequência era uma sugestão prática, que tinha como objetivo central promover um processo de Agenda 21 que tivesse como característica central a participação ampla, e por isso a criação do fórum da agenda era a primeira meta a ser estabelecida, e a partir dele todas as outras atividades deveriam ocorrer, de forma lógica e encadeada. As sugestões metodológicas do documento se concentravam nessas metas, e não em afirmar como elas deveriam ocorrer, o que deveria ser adequado em relação ao território em que seria utilizado. Daí surgiram diversas experiências e uma infinidade de resultados que serão descritos nos capítulos seguintes.

- 1º Passo: Mobilizar para Sensibilizar Governo e Sociedade;
- 2º Passo: Criar o Fórum da Agenda 21 Local;
- 3º Passo: Elaborar o Diagnóstico Participativo;
- 4º Passo: Elaborar Plano Local de Desenvolvimento Sustentável;
- 5º Passo: Implementar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável - PLDS;
- 6º Passo: Monitorar e Avaliar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

O Passo a Passo consolidou também o conceito de Plano Local de Desenvolvimento Sustentável – PLDS, que define os documentos “oficiais” de processos de Agenda 21 Locais. Também destaca a criação do Fórum da Agenda 21 como um passo que deva ser oficializado,

---

<sup>58</sup> DVD elaborado em 2008 pela Coordenação da Agenda 21 para divulgar experiências de uso do Passo a Passo, disponível no link: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/videos>.

o que também gerou diversas experiências legais e burocráticas, como forma de instalar nos municípios espaços de participação efetivos e com poder de influenciar a gestão municipal.

Em cada um dos passos o documento faz algumas recomendações, como forma de orientar um planejamento inicial das ações, não uma metodologia como veremos mais a frente. Essas recomendações se tornaram centrais, o que permitiu que a pesquisa sobre a utilização do Passo a Passo indicasse certos procedimentos padrão, que por sua vez pudessem ser comparados e avaliados em seu sucesso de alcançar resultados.

A consolidação da sequência de metas para construção de Agendas 21 Locais que os passos sugeriam, mas o conjunto de recomendações que eram feitas no documento, e que refletiam experiências em curso pelo país, possibilitou uma ampla absorção do documento, pois ele não era distribuído como algo novo a ser experimentado, mas sim uma consolidação de práticas que eram facilmente acessadas a partir das experiências da REBAL. Dessa forma a REBAL possibilitou uma divulgação e validação ampla do Passo a Passo, pois seus processos eram uma verificação de sua aplicabilidade. Restava então avaliar se além da sua eficácia em construir Agendas 21 Locais o documento era também exitoso em promover o desenvolvimento sustentável.

### **3.4 As Abordagens Políticas na Política de Fomento das Agendas 21 Locais**

Duas características da política de fomento à construção de Agendas 21 Locais são importantes de serem destacadas, o que possibilita uma série de considerações sobre aspectos políticos dessa política pública. Primeiro o fato de ser uma política planejada e fomentada pelo Governo Federal, porém com a sua realização no âmbito da municipalidade, e segundo a não existência de uma legislação que defina as Agendas 21 Locais como instrumentos de planejamento das cidades, seja por responsabilidade do governo municipal ou mesmo da sociedade local.

Apesar do MMA realizar uma série de investimentos para a construção de Agendas 21 Locais em cidades brasileiras, todas as decisões sobre os territórios em questão não estão sob definição do Governo Federal, mas sim das prefeituras ou de outras instituições responsáveis pelos territórios objeto de planejamento das Agendas 21<sup>59</sup>. Este fato apresenta uma intenção do MMA em proporcionar ações de planejamento para o Desenvolvimento Sustentável, porém não lhe confere responsabilidade direta que garanta que tais investimentos sejam de fato orientadores de um novo modelo de gestão, pois o Governo Federal não tem autonomia sobre as tomadas de decisões das municipalidades, a não ser em respeito a normas legais ou condicionantes que estejam vinculadas as políticas públicas, o que não é o caso do Programa Agenda 21. Os Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável construídos pelas Agendas 21 fomentadas com Recursos do MMA só são realmente utilizados como referência de planejamento das cidades se houver engajamento das prefeituras e o envolvimento direto do poder legislativo municipal.

Por outro lado, não existe uma legislação federal, como é o caso do Estatuto das Cidades, dos Planos Diretores ou dos PPA municipais, que determine que as prefeituras devam construir e manter processos participativos em Agendas 21 Locais, tornando as Agendas 21 muito frágeis, sem que se formem verdadeiros espaços de tomada de decisão participativa no âmbito dos fóruns locais. Se não é uma obrigação legal, as prefeituras não tem que dar respostas à sociedade sobre a implementação dos PLDS, nem mesmo tratar os Fóruns de Agenda 21 como espaços públicos de tomada de decisão participativa.

---

<sup>59</sup> Como Unidades de Conservação, Comitês de Bacia Hidrográfica, entre outras.

Essas duas características impõem uma série de fragilidades, limitações e obstáculos ao alcance dos objetivos da Agenda 21 e da proposta de implementar um novo modelo de desenvolvimento das cidades baseados nos princípios do Desenvolvimento Sustentável, como sugerido pelo MMA. O fato das Agendas 21 Locais Brasileiras não colaborarem com alterações significativas dos Indicadores de Sustentabilidade do IBGE ou de ampliação de espaços de democracia participativa estão diretamente ligadas a essas duas realidades dessa política pública. Ao mesmo tempo, por serem essas questões transversais às experiências pesquisadas, um conjunto de experiências ocorreram nas Agendas 21 Locais das cidades induzidas por este ambiente específico da política de Agendas 21.

Essas características permitem realizar um conjunto de observações de cunho político em relação à política de fomento das Agendas 21 Locais baseadas em teorias das Ciências Políticas. Essas observações permitirão um maior aprofundamento da análise sobre o Programa Agendas 21 e, por sua vez, ampliar a avaliação dos resultados das Agendas 21 Locais construídas a partir do Passo a Passo.

Segundo Jorge Osvaldo Romano, “a ‘visão política’ das políticas públicas lhes confere uma importância marcante nos processos econômicos, sociais e políticos de uma sociedade, ao mesmo tempo que um valor heurístico significativo, em termos analíticos. As políticas públicas se constituem verdadeiramente no dispositivo de governo por excelência, na relação com a sociedade e o mercado”, e neste contexto elas apresentam duas características, sua “função estratégica” e sua “condição institucional” (ROMANO, 2009, 18).

Em relação às funções estratégicas da política de construção de Agendas 21 Locais pode-se considerar dois níveis distintos: i) o papel do Ministério do Meio Ambiente em fomentar Agendas 21 Locais; e ii) o papel das prefeituras em atuar com Agendas 21 Locais. Para cada nível é possível fazer uma consideração à parte sobre o perfil político investido nessa política pública, sendo mais claro descrevermos o papel do Ministério do Meio Ambiente, visto que foram diversas as prefeituras que construíram Agendas 21 Locais a partir do fomento do MMA, e em cada uma se deu uma experiência política distinta, apesar de que a estrutura burocrática e a disputa de poder existentes nas municipalidades apresentam características bem semelhantes<sup>60</sup>.

Em relação ao MMA, a política de construção de Agendas 21 Locais destaca uma função estratégica bem explícita em relação ao “parâmetro de interação entre o público e o privado”, que é a intenção de aproximar governos municipais e sociedade no processo de elaboração de políticas públicas de nível local através da formação de Fóruns de Agenda 21 participativos e abertos à mobilização e inclusão dos diferentes segmentos sociais existentes em uma cidade. Já em nível municipal essa “interação” se deu de formas diferenciadas, muitas vezes dependendo do papel que a prefeitura assumia no processo de construção da Agenda 21, como veremos em capítulos posteriores<sup>61</sup>.

Ainda em relação à função estratégica investida pelo MMA, pode-se dizer que sua expectativa era de interferir na autonomia das prefeituras em relação à elaboração das políticas públicas locais, procurando aproximar os diversos segmentos sociais da tomada de decisão de construção dessas políticas, sobretudo induzindo a elaboração de diagnósticos

---

<sup>60</sup> Sobre a estrutura do poder nas prefeituras Brasileiras, interessante as considerações de Vitor Nunes Leal no célebre livro “Coronelismo, enxada e voto” (1976) que exemplifica a relação de poder das elites locais em relação ao governo das cidades.

<sup>61</sup> Em um breve resumo, foi identificado nos casos pesquisados que existem diferenças nos processos de Agenda 21 Local que são protagonizados pelas prefeituras daquelas coordenadas por instituições da sociedade civil. Quando a coordenação é governamental a experiência é mais voltada para a gestão interna, sem grandes processos de mobilização social. Quando o processo é protagonizado pela sociedade civil se demonstra uma dificuldade de envolver os governos, o que implica em experiências e resultados bem diferenciados sobre a aplicação dos “Passos” e do resultado final das Agendas.

participativos que orientem a construção coletiva das políticas públicas com base em demandas sociais em torno de objetivos comuns. Como este movimento não garantia a partir de uma legislação, as intenções do MMA era de induzir a gestão participativa a partir da Formação Continuada em Agenda 21, buscando sensibilizar e mobilizar governo e sociedade em objetivos e valores comuns.

Essa indução do MMA para o Desenvolvimento Sustentável era uma forma de promover uma maior importância da questão ambiental como um assunto de “status de interesse público” nas cidades, buscando assim transversalizar questões sociais, econômicas e culturais à institucionalização da problemática ambiental. Tornar o tema da sustentabilidade um tema de interesse público seria uma estratégia de proporcionar um ambiente de consenso na elaboração de políticas públicas, permitindo a partir desse tema balizar todas as questões do cotidiano das cidades em um mesmo movimento de planejamento e desenvolvimento local.

Em relação às condições institucionais da política de fomento às Agendas 21 Locais, pode-se ter também como diferencial tanto o papel do Governo Federal como o das prefeituras, essas últimas, mais interessantes de serem destacadas pelo fato de terem a responsabilidade de fazer acontecer as agendas locais. Cabe ressaltar aqui um aspecto das “condições institucionais” de muitas prefeituras, que se mostraram muitas vezes incapazes de implementar o conjunto de ações programadas nos PLDS, considerando neste caso como condições institucionais a falta de um organograma de secretarias que cuidassem de todos os aspectos do desenvolvimento sustentável; a precariedade do corpo técnico em responder as demandas levantadas nos PLDS; a falta de recursos para investimentos e a conjuntura de forças políticas locais. Soma-se a isto o universo de conflitos socioambientais recorrentes em uma territorialidade, que implicavam no afastamento ou na sensibilização de atores importantes, ressaltando ou velando determinados temas das Agendas 21 por estes temas causarem embates políticos e conflitos durante os processos de elaboração das agendas.

Ficou também evidente nas pesquisas uma diferença na postura das prefeituras em relação às Agendas 21 Locais que não foram construídas por elas, ou que não foram elaboradas durante a sua gestão, o que implicava numa maior participação ou não do poder público local e consequentemente na adoção, ou não, do PLDS como um plano governamental. Dessa forma, muitas prefeituras não disponibilizavam atenção da sua condição institucional em apoio para a construção e implementação das agendas locais, colocando o processo à margem da gestão pública.

Questões de condições institucionais também envolvem a postura política tanto do MMA como das prefeituras em investir esforços para a consolidação das Agendas 21 Locais. Enquanto o MMA depositava expectativas de promover o maior alcance dessa política entre governos e sociedade, as prefeituras se envolviam por diferentes expectativas políticas, sendo delicada a relação com as agendas protagonizadas por instituições da sociedade civil. Numa perspectiva das Ciências Políticas, podemos ressaltar duas diferentes abordagens políticas em relação ao papel do MMA e das prefeituras. Enquanto o Ministério adotava uma postura mais Pluralista na condução do Programa Agenda 21, as prefeituras, em sua maioria, mantinham uma postura mais Elitista em relação à condução de seus processos. É certo que dentro dessas duas abordagens políticas – Pluralismo e Elitismo – pode-se perceber um indeterminado número de variáveis de abordagens quando consideramos o envolvimento do conjunto de prefeituras e dos fóruns das agendas em torno da metodologia de construção e condução das Agendas 21: Pluralismo Clássico; Lobismo; Grupos de Interesse; Pluralismo de Elite; Democracia Radical; Elitismo Clássico, Elitismo Democrático; Corporativismo, Neocorporativismo; entre outras<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Para um maior entendimento destas diferentes correntes de abordagem política das Ciências Políticas, ver “Política nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira” de Jorge Osvaldo Romano, 2009.

As condições institucionais de uma política pública “revelam e especificam as orientações de um projeto de direção política do Estado e da sociedade que se governa, e de um projeto de direção ideológica sobre como se deve modelar o Estado, para que interaja com o conjunto dos atores da sociedade civil, e também do mercado” (TORRES, 1998, 118-119 in: ROMANO, 2009, 18). Essa afirmação é interessante de se ponderar em relação à política de construção das Agendas 21 Locais, sobretudo para se fazer uma avaliação da utilização da metodologia implementada, o que indica o projeto de governo que estava sendo desejado. Neste caso, cabe considerar as intenções da metodologia e as formas como prefeituras se relacionaram com ela, viabilizando as etapas sugeridas ou não.

Entende-se aqui uma intenção Pluralista na estratégia do MMA em fomentar Agendas 21 Locais, por essa abordagem política apresentar certas características desejadas no Programa Agenda 21 e no perfil metodológico apontado pelo Passo a Passo da Agenda 21 Local. Como a intenção não foi necessariamente a realidade na prática, cabe uma comparação entre a estratégia de cunho Pluralista do MMA e a abordagem de uma postura Elitista na condução da maioria das prefeituras participantes das Agendas 21 Locais.

O Pluralismo, para fins das considerações que se seguem, é uma abordagem política que considera no exercício do funcionamento do Estado questões como consenso, participação, poder de grupos de interesse e a diversidade de grupos sociais no processo de gestão e formulação de políticas públicas. Seriam questões para o Pluralismo “como são influenciadas as decisões governamentais pelos grupos sociais; quais as consequências da participação para a estabilidade das normas e dos valores democráticos; como se constituem as instituições políticas a partir de papéis e valores múltiplos; quais são as consequências do ‘disenso’ ou da falta de confiança na eficácia das instituições públicas; como socializar os indivíduos nos valores democráticos” (ROMANO, 2009, 33). Parte destes temas, senão todos são apresentados como condições “desejáveis” pela política de fomento de Agendas 21 Locais, e muitas delas aparecem em publicações e nos guias de construção das agendas. Por este motivo, entender como Pluralista a política do Programa Agenda 21 é uma forma de perceber o que se desejava com as ações implementadas, que tipo de Estado estava sendo colocado em questão, e o quanto isso foi alcançado com as ações estabelecidas. Cabendo lembrar que este projeto de Estado estava sendo desenhado para as cidades, sem que houvesse uma adoção dessa concepção por parte da gestão do Governo Federal, apesar da política ser do MMA.

O desejo investido pelo MMA de construção de um Desenvolvimento Sustentável nas cidades Brasileiras implicava em um modelo de governo local mais participativo, buscando igualdade de oportunidades e uma amplitude de decisões que envolvia todos os grupos de interesse. Essas características são impressas num modelo de Pluralismo mais liberal, “que assume uma série de supostos sobre o Estado: que ele está integrado por valores; que é uma instituição escolhida pelos indivíduos; e que é funcional para a sociedade” (ROMANO, 2009, 33). Sendo também o Estado o local dos conflitos, o papel das políticas públicas é encontrar o consenso através da participação dos diferentes grupos de interesse, que neste caso atuam em relação ao conjunto de instituições de governos – executivo, legislativo e judiciário.

Uma intenção clara das ações do Programa Agenda 21 era o de proporcionar maior envolvimento social nas políticas de planejamento e gestão territorial, buscando induzir esse movimento a partir das atividades de Formação Continuada em Agenda 21 e no fomento à construção de novos processos de agenda local nas cidades brasileiras. Apesar de considerar o Estado, ou mais especificamente o “Governo” como o principal responsável pela implementação da Agenda 21, sobretudo por estar nessa instituição o lugar da implementação das políticas públicas, o Programa Agenda 21 atuava numa perspectiva de “consenso sobre valores” ou de Democracia Radical, uma abordagem do Pluralismo que “dá muita importância

aos grupos no processo político (ROMANO, 2009, 53). Segundo Romano, a Democracia Radical,

“Considera que o Estado é dominado por grupos profissionais e econômicos privilegiados. Porém, apesar da importância desses grupos, o papel dos cidadãos e dos excluídos – através dos movimentos sociais, organizações governamentais e outras associações – seria importante no desenvolvimento de formas políticas alternativas. A existência do poder ideológico concentrado em alguns grupos é reconhecida, mas existiriam possibilidades de dispersão, através dessas formas políticas alternativas. Considera que, com as estruturas políticas existentes, é pouco provável que impere uma verdadeira democracia. Porém, o desenvolvimento de formas de participação democrática alternativa não é só possível, como também é desejável. E os movimentos são o ator-chave e o caminho para mudar as estruturas políticas e promover uma democracia radical. Assim, a sociedade civil muito politizada é visualizada como alternativa cada vez mais crescente ao Estado, na defesa e promoção do interesse público” (ROMANO, 2009, p. 53-54).

Apesar do Programa Agenda 21 apresentar na sua política de construção e fomento de Agendas 21 Locais uma postura bem afinada com a teoria política sobre Pluralismo e Democracia Radical, a prática da implementação do Programa seguiu outras estruturas políticas, expressas mais adequadamente em outras abordagens, como o Elitismo. Entretanto, uma consideração acerca do Pluralismo proporciona uma avaliação bem interessante sobre as experiências das Agendas 21 Locais analisadas:

“Dentre essas formas, e como resultado mais problemático da modernização, os pluralistas ressaltam as tensões provocadas pela tendência da participação política crescer mais rápido do que a institucionalização política. Quando as expectativas surgem com maior rapidez que as oportunidades apresentadas pelo desenvolvimento econômico, os grupos sociais recentemente mobilizados se orientam para a participação política. Onde a institucionalização política é forte, a participação política regulariza as relações intergrupais, cria novas bases de interesse e identidade comuns e proporciona novas oportunidades para a mobilidade individual. Porém, onde a institucionalização política é débil, é difícil que as demandas dos grupos recentemente mobilizados sejam agregadas através de canais legítimos. Como um círculo vicioso, isto leva ao enfraquecimento das organizações e dos procedimentos políticos fragilmente estabelecidos” (ROMANO, 2009, p. 36).

Essa afirmação é adequada a uma avaliação dos resultados das Agendas 21 Locais, de forma geral. O perfil da política das Agendas 21 carregam as características do Pluralismo, mesmo esbarrando com práticas políticas diferenciadas nos processos de gestão das prefeituras. Por isso, avaliar os resultados obtidos pelas experiências do Passo a Passo pela ótica do Pluralismo é uma forma de avaliar o alcance das experiências em fazer valer esse tipo de abordagem na política de desenvolvimento sustentável proporcionada pelo MMA.

A relação entre “participação política” e “institucionalização política” atravessa todas as experiências de Agenda 21 Local. Cada processo apresenta uma conjuntura particular, não apenas em relação às características do território em questão, mas em função do momento em que se está construindo a Agenda 21, o que se altera dependendo da administração atual da prefeitura, o perfil da instituição que está coordenando o processo, a conjuntura dos atores locais envolvidos, o grau de relação entre as instituições participantes, os temas considerados centrais no processo de organizar a agenda e o perfil socioeconômico das instituições integrantes. Uma série de fatores implica no caminho que vai ser trilhado pela Agenda 21 Local, o que tem características distintas a depender do nível da “participação política” ou do nível da “institucionalização política” que se observa.

Grosso modo, pode-se dizer que quando a “participação política” é grande os processos ganham maior legitimidade, apresentando maior poder de influência junto às prefeituras e a população local. Já o contrário demonstra processos mais acanhados, mais voltados a fortalecer essa participação política do que implicar em alterações significativas na gestão municipal. Porém, de modo geral os processos de Agenda 21 Locais tem demonstrado especial capacidade de promover “participação política” e com isso fomentar maior “institucionalização política” nas cidades em que são realizadas, mais até do que promover novos modelos de gestão municipal e influenciar o desenvolvimento com bases ambientais<sup>63</sup>.

Se considerarmos as Agendas 21 Locais como processo que devem ser mantidos em longo prazo, os Fóruns de Agenda 21 Locais tenderiam a ampliar a participação e a institucionalização política nas cidades brasileiras, e a partir daí poder ampliar as possibilidades de promover maior inclusão social na gestão de políticas públicas. Sobre essa consideração esbarramos numa característica política da implementação das agendas locais. Sua relação pragmática com a gestão municipal não é regida por características Pluralistas, mas sim Elitistas, como dito anteriormente. Nem sempre os fóruns das agendas locais se tornam estâncias vinculadas à gestão municipal, e muitas vezes acabam por se tornar “ilhas isoladas de participação” (DAGNINO, 2002) sem qualquer poder de decisão ou influência na tomada de decisão sobre políticas públicas. São nestes casos que as experiências acabam por ampliar e fortalecer os laços entre instituições da sociedade civil e contribuir para um aumento da participação política, “porém, onde a institucionalização política é débil, é difícil que as demandas dos grupos recentemente mobilizados sejam agregadas através de canais legítimos. Como um círculo vicioso, isto leva ao enfraquecimento das organizações e dos procedimentos políticos fragilmente estabelecidos” (ROMANO, 2009, 36). Cabe aqui repetir parte da citação feita sobre Pluralismo anteriormente porque ela reflete uma tendência das agendas locais quando o processo de manutenção do fórum não é mantido<sup>64</sup>.

Manter uma política de Democracia Radical em ambientes de gestão Elitistas torna-se um desafio. Isso implica em considerar que existem então dois grandes desafios para o sucesso das Agendas 21 Locais no Brasil. O primeiro se refere à construção de ambientes de cidadania ativa e participação social na tomada de decisão da gestão pública, que poderia ser amenizado por uma legislação que determine a construção de fóruns e agendas nas cidades. O segundo se refere à promoção de um modelo de Desenvolvimento Sustentável que se constitui em implementar um modelo de desenvolvimento local com características de sustentabilidade, o que poderia ser efetivo caso houvesse maior envolvimento das prefeituras e maior participação política da sociedade. Como apresentado adiante, as agendas construídas com o Passo a Passo alcançaram resultados relevantes nessas duas jornadas, porém ainda não apresentaram capacidade de consolidar, ou tornar hegemônico um novo modelo de desenvolvimento.

---

<sup>63</sup> Para Philippi “por conta do conservadorismo das classes políticas, pouco interessadas em dividir o poder decisório como prescreve a Agenda 21, a alienação da maior parte da população, que apresenta grande dificuldade para organizar-se e a fazer valer seus direitos mínimos” não se alcança no Brasil uma democracia que permita que as Agendas 21 Locais tenham intervenção na gestão pública e ambiental como nos países desenvolvidos. Por isso, Philippi acredita que as agendas locais no Brasil proporcionam “questões essenciais como participação, democracia e defesa do meio ambiente” (PHILIPPI: 2001, 8).

<sup>64</sup> Para essa afirmação caba uma consideração. Enquanto o MMA se mantinha como fomentador da política de construção de Agendas 21 Locais incubando a REBAL, os fóruns se mantinham conectados entre si em encontros regionais, estaduais e nacionais, e isso mantinha vivo os trabalhos das Agendas locais mesmo quando estas não eram adotadas pelas municipalidades. Quando o MMA deixou de apoiar a REBAL em 2008 e promover políticas de construção de novas Agendas ou apoio aos processos já formados, os fóruns foram gradativamente perdendo o elo entre si, o que foi esvaziando o movimento de “participação e institucionalização política” em torno dos temas da Agenda 21 em todo o país.

O aspecto de Elitismo observado nas agendas locais se refere basicamente à postura de gestão pública da maioria das prefeituras observadas, e também em alguns casos dentro dos próprios fóruns das agendas. Existe em muitas agendas uma separação clara entre o poder de tomada de decisão do prefeito e das secretarias de governo, e a intenção dos fóruns de Agenda 21 Local em participar do processo de planejamento. Segundo o Elitismo Clássico, “a concentração de poder social num pequeno grupo de elites dominantes é inevitável” (ROMANO, 2009, 56), e isto se ressalta nas prefeituras de modo geral, implicando na condução de políticas públicas poucas vezes elaboradas e estruturadas em movimentos participativos ou em respostas às demandas sociais amplas. Segundo Romano,

“A abordagem do elitismo dá um peso fundamental às relações de poder e à dimensão política como elementos estruturadores das organizações da sociedade, do mercado e do Estado. A sociedade estaria constituída por organizações com recursos diferenciados, usados para a sua dominação recíproca e a dominação da própria sociedade. O mercado também estaria composto por organizações privadas como as firmas, que competem entre si, com regras cada vez mais oligopólicas ou monopólicas. O Estado, em si mesmo, é considerado como uma grande organização, composto, por sua vez, por um conjunto de organizações específicas (ministérios, departamentos, agências, etc.). Cada uma das organizações é controlada por elites. Os conflitos de elites intra e inter organizações, pelo controle de recursos e de áreas ou setores, se resolvem por meio de negociações, concessões, ordens legais e, por fim, pela força. O poder deriva da institucionalização hierárquica da autoridade, em estruturas nas quais se dá a tomada de decisões” (ROMANO, 2009, 54).

O “poder dirigencial” é uma atribuição do Estado, que o faz a partir do monopólio dos instrumentos de decisão e coação. A participação ocorre apenas em relação às elites organizacionais, o que exclui a massa da população, inviabilizando um modelo de democracia participativa. A democracia seria uma forma de competição entre elites, que lutam pelo apoio popular, porém sem necessariamente atender suas demandas. “As elites organizacionais do Estado têm sido capazes de estruturar os processos de tomada de decisões, fazendo com que só alguns problemas se transformem em questões de política e permitindo o acesso seletivo de alguns interesses aos centros de decisão.” (ROMANO, 2009, 55)

O Elitismo destaca como uma de suas abordagens uma avaliação das elites de poder que se formam em torno dos governos mantendo redes que se desenvolvem em torno destas elites. Segundo esta abordagem são formados três níveis de poder, o nível superior responsável pelas grandes decisões e representado basicamente pelo executivo e pelas corporações econômicas; o nível intermediário, representado pelo legislativo e sua interação com grupos de interesse; e o nível baixo, ocupado pela “sociedade de massas”, mais fragmentado socialmente e isolados em pequenos grupos sociais, sem poder, representado pelo conjunto de indivíduos diluídos em conexões orgânicas distintas, separados pela burocracia do estado, desorganizados para a prática política e manipulados por ideologia de governo e de mercado (ROMANO, 2009, 61-62).

“O poder real sobre o acesso a recursos através do conjunto central de políticas públicas tenderia a se concentrar. A elite de poder conseguiria tomar decisões quase sem controle popular (com o povo agora convertido em massa) ou sem ter que se submeter a canais de influência pública significativa. As eleições deixariam de ter relação real com a elaboração das políticas e de sua agenda. Os fatores que explicariam a conduta do voto podem vir a ser totalmente diferentes dos fatores que explicariam a alocação de recursos através do governo. Assim, cada vez mais, o funcionamento do sistema de elaboração de políticas tenderia a se reproduzir sem controle efetivo dos cidadãos” (ROMANO, 2009, 62).

Essa constatação se assemelha às formas de gestão de muitas prefeituras que experimentaram processos de Agenda 21 Local. Apesar da formação de Fóruns das Agendas, a tomada de decisão sempre continuou atrelada ao poder executivo local e influenciada pelas redes que se estabeleciam em torno destes governos, sem que as demandas da população ou mesmo dos PLDS fossem atendidas ou influenciassem de maneira definitiva as decisões de governo. Em muitas agendas as prefeituras mantinham distância dos Fóruns das Agendas, enviando representantes sem poder de decisão, apenas como forma de acompanhar e monitorar os processos. Não se estabelecia nenhum espaço de decisão conjunta, sendo a elaboração das políticas públicas resultados das redes de poder que se construíam em torno da prefeitura e suas secretarias, distantes dos fóruns das agendas.

A formação de elites também ocorria em alguns Fóruns de Agenda 21. Não era uma constante a mobilização total dos segmentos sociais das Agendas 21 Locais, formando assim pequenos grupos executores das agendas e mantendo um movimento elitizado de elaboração dos diagnósticos e planos. Em torno de alguns fóruns se formavam movimento políticos, com interesses de pressão sobre o estado ou mesmo em criar ambientes propícios de campanhas políticas para eleição de vereadores. Estes fóruns em geral não elaboravam PLDS que representavam um consenso coletivo, nem abordavam todas as demandas sociais, ressaltando interesses de alguns grupos e funcionando como pequenas elites das agendas locais. Esse fato era reforçado pela baixa organização política de diversos segmentos sociais, que limitavam sua participação ou institucionalização política em torno dos fóruns das agendas. Em cidades onde a representação social era mais organizada os fóruns apresentavam maior diversidade, do contrário os fóruns se concentravam em torno de poucos segmentos ou grupos sociais. Entretanto, outra característica influenciava nessa observação, o tamanho das cidades. Cidades grandes com muitas organizações sociais, mesmo que fortes, não eram capazes de concentrar todos os segmentos em torno dos fóruns, e cidades pequenas, porém organizadas, apresentavam maior participação diversificada.

Na prática as recomendações de maior participação e planejamento dos diversos segmentos sociais esbarravam nas estruturas funcionais do estado, organizado em torno de elites de poder que mantinham certa autonomia na tomada de decisão sobre as políticas públicas locais. As prefeituras não precisavam responder as premissas do Programa Agenda 21, pois não havia uma legislação que assim orientasse o governo. Os PLDS não eram integralmente implementados por não atender aos interesses das elites envolvidas com as prefeituras, e algumas demandas das agendas eram incorporadas no processo de gestão apenas por atender a campanhas políticas e demandar um interesse de voto por parte de candidaturas a prefeito ou vereador.

A implementação das Agendas 21 Locais conforme esperado pelo MMA esbarrava na postura Elitista das prefeituras como seu maior obstáculo, o que se agravava a cada período eleitoral, quando novas redes de poder se desenvolviam em torno das elites que disputavam o controle do governo. Quando as prefeituras apresentavam uma postura mais democrática e Pluralista a Agenda Local se desenvolvia de outra maneira, promovendo maior organização e institucionalização política e contribuindo de forma mais eficaz com a gestão pública e com os resultados desejados pelo Programa Agenda 21.

De toda forma, não se pode generalizar como Elitista as posturas das prefeituras diante das Agendas 21 Locais, nem mesmo entender como plenamente Pluralista a escolha política de alguns processos. As Agendas Locais desenvolvidas em cidades apresentam uma característica transversal a todas elas, de que a cada quatro anos toda a conjuntura política pode se alterar, e o jogo de correlação de forças em torno do fórum da Agenda pode se transformar e contribuir ou regredir na efetividade dos processos em implementar um modelo diferenciado de gestão territorial sustentável.



## CAPITULO IV– O PASSO A PASSO E AS EXPERIÊNCIAS DE AGENDA 21 LOCAIS NO BRASIL

A realização da descrição que se segue foi possível, pois o período de construção de Agendas 21 Locais fomentadas e apoiadas pelo Ministério do Meio Ambiente completou um ciclo entre 2008/2009 com a finalização da maioria dos convênios estabelecidos para a construção das Agendas 21 Locais, e com a possibilidade de se descrever as experiências até o período de implementação e monitoramento das agendas locais.

No total, o FNMA realizou convênio com 95 projetos, envolvendo 169 municípios com Agenda 21 Local, sendo alguns casos de agendas municipais, outros regionais, estaduais e até em bairros, como em Santa Teresa no Rio de Janeiro.

A análise que agora se apresenta é fruto da observação direta de 6 (seis) processos municipais apoiados pelo FNMA em todas as cinco regiões do país, sendo Xanxerê em Santa Catarina; a Agenda 21 Regional do Litoral Norte de São Paulo (Ubatuba, Caraguatatuba, Ilha Bela e São Sebastião); Paty do Alferes no Rio de Janeiro; Marcelândia no Mato Grosso; Rio de Contas na Bahia; e Mâncio Lima no Acre<sup>65</sup>.

Essa análise é fruto da observação do uso do “Passo a Passo das Agendas 21 Locais” como referência na construção do processo de Agenda 21 Local. As visitas de campo procuraram registrar como coordenadores, membros dos Fóruns das Agendas 21 e parceiros avaliaram o Passo a Passo no que ele apresentou de dificuldades, resultados e experiências, identificando as metodologias e os obstáculos experimentados por cada agenda na implementação de cada Passo, os resultados alcançados no decorrer dos processos e o quanto este roteiro metodológico induziu o Desenvolvimento Sustentável nas cidades em que ele foi aplicado.

Essa análise se organizou através da realização de visitas, todas entre janeiro e junho de 2009, às cidades onde as Agendas 21 foram construídas, tendo sido realizadas entrevistas com coordenadores físicos e financeiros dos projetos, bem como com os Fóruns das Agendas 21 Locais. Na ocasião foram também visitadas as instalações utilizadas pelas Agendas, alguns projetos em implementação fruto das discussões dos fóruns, além da identificação de como os processos se organizaram social e burocraticamente, identificando como cada Passo foi desenvolvido e como a sociedade participou da construção dos Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável – PLDS.

Os resultados apresentados nesse documento são fruto de considerações qualitativas apresentadas pelos membros dos diversos fóruns visitados, consolidados em avaliações que foram sendo construídas também em relação ao tempo em que estive trabalhando como consultor na Equipe da Agenda 21 do MMA. Trabalho que permitiu o acompanhamento do cotidiano do apoio técnico prestado aos processos de Agendas 21 Locais e à REBAL, bem como uma observação das realidades que os processos de Agenda 21 apresentam por todo o país.

---

<sup>65</sup> Outros processos e experiências também serviram de casos para as reflexões que se seguem pelo envolvimento pessoal que pude ter na sua elaboração e execução, apesar de não terem sido aplicados os mesmos métodos de pesquisa que os casos citados anteriormente. Também serviram de reflexão a Agenda 21 de Nova Friburgo; as 14 Agendas 21 Locais da região do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ; as experiências de construção de Agendas 21 Comunitárias do Programa Petrobras Agenda 21; a Agenda 21 Local da Região do Entorno do Parque Nacional da Serra da Capivara; relatos da Agenda 21 Local do Projeto Juruti Sustentável, da Alcoa no Pará; relatos do Projeto de Agenda 21 Comunitária do Projeto Cultivando Água Boa da Empresa Itaipu Binacional; relatos da Agenda 21 Mineral da Região de Congonhas, Minas Gerais; e relatos de dezenas de Agendas 21 Locais integrantes da REBAL e que tive a oportunidade de oferecer apoio técnico quando consultor do MMA e assumi a responsabilidade de acompanhar as Agendas Locais da Região Sudeste entre 2008 e 2010.

Essa análise não pretende ser conclusiva sobre uma avaliação do Passo a Passo das Agendas 21 Locais, nem mesmo sobre os processos de Agendas 21 visitados, mas realizar uma descrição de um recorte das Agendas 21 do país, apresentando algumas das considerações possíveis de serem feitas sobre a utilização do Passo a Passo na construção das Agendas 21 Locais em cidades brasileiras.

#### **4.1 Dos Editais**

Os editais do FNMA dedicados à construção de Agendas 21 Locais se dividiram em dois tipos, o de demanda espontânea e os de demanda induzida, estes últimos objeto de termos específicos, indicando critérios, metodologias, territorialidades e valores. Os recursos alocados eram provenientes do Tesouro Nacional; de arrecadação de multas por crimes ambientais; quota-parte do Petróleo; acordo de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; acordo de cooperação técnica com o Reino dos Países Baixos; doações diversas de pessoas físicas e jurídicas dedicadas ao FNMA; entre outras fontes interessadas em apoiar a Política Nacional de Meio Ambiente.

No total foram lançados editais em 2001, 2003 e 2005, tendo sido estabelecido ainda um Termo de Referência em 2004 para construção de uma Agenda 21 na Região do Vale do Ribeira, um convênio direto em 2006 com a então Secretaria de Desenvolvimento Sustentável - SDS do MMA para uma Agenda 21 Local em Várzea Grande, e um convênio direto com a Secretaria Executiva - SECEX do MMA para a construção de uma Agenda 21 Regional no Programa de Revitalização do Rio São Francisco em 2005 (lista dos convênios do FNMA, Anexo 5).

Os primeiros editais foram orientados pelo guia “Construindo a Agenda 21 Local”, que não indicavam os “passos” sequenciais como aconteceu a partir de 2005, apenas um conjunto de metas a serem alcançadas pelas agendas. Em alguns casos, como das Agendas 21 Locais que seriam construídas na BR-163 na Amazônia, os editais exigiam, além dos diagnósticos e dos planos de desenvolvimento sustentável, que as agendas também elaborassem um zoneamento ambiental e um sistema de informações georeferenciadas dos municípios, um Plano de Intervenção em Áreas Alteradas – PIAA, um plano de comunicação e uma interação da Agenda 21 com a elaboração do Plano Diretor. Apesar destas indicações contribuírem para a organização das prefeituras e melhor gestão de seus territórios, isso causou grande dificuldade técnica para muitas agendas, sobretudo pela carência de corpo técnico capaz de realizar estas atividades nas cidades e de recursos que fossem investidos em equipamentos adequados e profissionais habilitados.

A partir de 2005, os novos convênios e os ainda em andamento deveriam se adequar ao Passo a Passo, e se orientar na realização das 6 (seis) metas indicadas neste guia. Como colocado anteriormente, cada edital era elaborado em parceria entre o FNMA e a Coordenação da Agenda 21 do MMA. Depois de publicado o edital, toda a decisão dos projetos aprovados e dos repasses era de única responsabilidade do FNMA, sem qualquer participação da Coordenação da Agenda 21, que se responsabilizava apenas pelo apoio técnico aos gestores dos projetos para a construção das Agendas Locais.

#### **4.2 Quem Coordenava as Agendas 21 Locais**

Os editais de construção de Agendas 21 Locais não apresentavam um critério específico para o perfil da instituição que deveria coordenação a Agenda 21 Local, apenas requeria que as prefeituras declarassem sua participação no processo, entendendo que sem os

governos envolvidos as agendas não poderiam cumprir um de seus objetivos centrais, que era proporcionar um ambiente de planejamento participativo para o desenvolvimento das cidades. Desta forma, os convênios estabelecidos com o FNMA/MMA não aconteceram apenas com as prefeituras, mas também com organizações da sociedade civil e universidades. Este arranjo permitiu que projetos de construção das agendas locais fossem protagonizados por diferentes atores em todo o país, não sendo apenas um programa dedicado à implementação junto às prefeituras.

Essa possibilidade de qualquer instituição concorrer aos editais e coordenar os projetos de construção das Agendas Locais permitiu que muitas experiências fossem realizadas em todo o país, promovendo Agendas 21 Locais em diferentes arranjos territoriais e socioeconômico. Esta diversidade proporcionou um conjunto interessante de experiências, que permitiram avaliar a absorção do Passo a Passo em diferentes contextos de gestão, possibilitando distinguir como cada Passo era implementado quando a gestão era de responsabilidade de governos, ou quando da sociedade civil. Essa diferença no lugar da coordenação dos projetos possibilitou algumas distinções nos resultados das agendas, sobretudo em relação ao alcance do planejamento interno da prefeitura de um lado, e na sensibilização popular do outro, como veremos adiante.

Dos 6 (seis) processos pesquisados 4 (quatro) foram coordenados por prefeituras – Rio de Contas, Mâncio Lima, Marcelândia e Litoral Norte de São Paulo, e 2 (dois) foram protagonizados pela sociedade civil – Paty do Alferes e Xanxerê. Entretanto, no Litoral Norte de São Paulo a implementação do projeto se deu em parceria entre 4 (quatro) cidades, cada uma delas organizando seus fóruns locais, os quais tiveram todos os tipos de participação na condução. Em Xanxerê a coordenação do processo ficou sob responsabilidade da Fundação Universidade Oeste de Santa Catarina, que não participou efetivamente da condução técnica do projeto, o que se deu com a integração de um grupo de representantes de ONG e de empresários locais. Em Paty do Alferes a coordenação da Agenda era de responsabilidade de uma ONG local, o Instituto Terra.

Na prática os projetos fomentados pelo FNMA apresentavam duas responsabilidades, uma coordenação financeira e uma coordenação técnica. Enquanto a coordenação financeira cuidava dos recursos e da prestação de contas com o FNMA, uma atividade estritamente burocrática, a coordenação técnica se responsabilizava pela realização do processo de construção da agenda conforme os manuais do MMA e os apoios técnicos prestados. A condução na construção das Agendas era dividida entre uma equipe técnica formada por integrantes dos fóruns, e repartida por várias instituições locais. O que ocorreu com maior intensidade nas Agendas protagonizadas pela sociedade civil. Em geral os processos coordenados pelas prefeituras mantinham maior centralidade nas instituições governamentais, a depender do perfil do técnico responsável pela sua condução.

Segundo as coordenações dos projetos visitados, foram vários os estímulos à participação no edital do FNMA/MMA, desde o fortalecimento dos processos de planejamento que já estavam sendo construídos nas cidades, alguns como Agenda 21 e outros não, até o interesse de ampliar a gestão ambiental a partir das experiências da Agenda 21. Os relatos dos projetos protagonizados pelas prefeituras demonstrou um interesse em aproveitar a política de fomento do MMA para fortalecer a institucionalização da temática ambiental tanto na gestão e no organograma das prefeituras, como no planejamento de seus territórios, o que ficou mais evidente nas agendas elaboradas no Bioma Amazônico. Já os processos protagonizados pela sociedade civil, os relatos apontam a existência de movimentos anteriores de preocupações socioambientais e interesse de maior participação nas decisões governamentais, o que depositou esperança nas características dos editais de construção das Agendas.

Apesar de haver sempre uma instituição na coordenação inicial da Agenda, sobretudo daquelas fomentadas com recursos do FNMA. A continuidade dos processos indica que é comum a troca de cadeiras ao longo da existência dos fóruns e processos, que pode haver internamente às instituições executoras ou entre as instituições que compõem os fóruns.

#### **4.3 As Experiências de Cada “Passo”**

A escolha do Ministério do Meio Ambiente em implementar a Agenda 21 Brasileira através do fomento e apoio à construção de Agendas 21 Locais está relacionada ao fato de ser no local, mais precisamente nos municípios, que a gestão territorial se efetiva, onde as populações podem mais facilmente se inteirar da gestão pública e onde ocorrem todos os movimentos de desenvolvimento, conservação, conflitos, empoderamento, formação de redes, convívio em comunidade, engajamento político, combate aos problemas ambientais, enfim, onde a vida se efetiva no cotidiano.

Essa constatação, expressa em diferentes documentos do Programa, orientaram as atividades da Equipe da Coordenação da Agenda 21 do MMA em oferecer maior atenção à construção de Processos de Agenda 21 Locais em todo o país, sejam por ações de Formação Continuada em Agenda 21, por fomento direto a projetos de elaboração de Agenda 21 em diferentes arranjos territoriais ou pelo apoio na organização e fortalecimento da Rede Brasileira de Agendas 21 Locais - REBAL.

A trajetória da política estabelecida entre 2003 e 2008 pela Coordenação da Agenda 21 do MMA possibilitou uma ampla divulgação dos temas “Agenda 21” e “Desenvolvimento Sustentável”, o que se consolidou através de uma ampla rede de construção de Agenda 21 Locais e do crescente interesse de cidades em elaborar sua Agenda 21 e constituir um movimento de gestão participativa em seus territórios. Sobre esta afirmação, vale destacar que em agosto de 2008 a Equipe da Agenda 21 do MMA identificou aproximadamente 400 Agendas 21 Locais sendo orientadas pelo Passo a Passo em todo o país, a maioria delas ligadas diretamente a REBAL.

Por tudo isso, foi possível acumular uma grande experiência através da observação e acompanhamento da construção dos processos de Agendas 21 Locais, sobretudo aqueles fomentados pelo FNMA. Tal experiência foi enraizada por prefeituras, ONGs e Universidades de todo o país, o que tem sido repassado para cidades vizinhas e diferentes arranjos territoriais que procuram se organizar através de processos de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável, como em unidades de conservação, bacias hidrográficas, bairros e consórcios entre municípios.

Essa experiência acumulada pelos diversos processos em cidades brasileiras permitiu que o Passo a Passo das Agendas 21 Locais pudesse ser analisado, identificando assim o tipo de desenvolvimento sustentável que ele induz, seu alcance na produção de resultados e suas dificuldades e limitações metodológicas. Esta consideração conduziu todo o raciocínio desta pesquisa, procurando também orientar uma reflexão do impacto desta metodologia na organização social e no empoderamento político para a gestão participativa das cidades.

Pôde-se perceber como será apresentado a seguir, que o Passo a Passo da Agenda 21 Local permitiu a possibilidade de organização de governo e sociedade para um planejamento participativo, o que pode se caracterizar como um passo importante para a construção de um novo modelo de desenvolvimento territorial. Entretanto, este movimento apresenta diversas resistências e dificuldades em se consolidar como um modelo definitivo, especialmente em consideração às gestões municipais que tem dificuldades em se abrir para a tomada de decisão participativa, e as trocas de prefeituras que se realizam a cada 4 (quatro) anos, não permitindo uma continuidade nas ações de planejamento.

A consolidação da proposta de Desenvolvimento Sustentável amplamente difundida após a Rio-92 depende diretamente de uma mudança de visão/ação coletiva sobre o desenvolvimento, no que se refere minimamente aos seus aspectos culturais, econômicos, sociais e ambientais. Apenas de forma compartilhada e participativa será possível a promoção de um olhar diferente para os territórios e sua sustentabilidade. É neste contexto que os fóruns das Agendas 21 Locais apresentam papel fundamental na relação sociedade e governos na gestão participativa territorial, identificando as consertações necessárias para a promoção da sustentabilidade e na definição de um horizonte de ações que promovam a mudança de atitude entre os segmentos sociais locais. Sem esta mudança de paradigma, um planejamento corre o risco de se focar apenas no desenvolvimento, sem necessariamente promover a necessária mudança para a sustentabilidade, e nem mesmo proporcionar participação ampla como colocado pelas diretrizes do Programa Agenda 21. Nesse aspecto, o Passo a Passo como roteiro metodológico, se não orientado por uma formação continuada em sustentabilidade, corre o risco de promover apenas um movimento participativo sobre o desenvolvimento e a gestão territorial, sendo mais uma metodologia de planejamento, porém sem foco na mudança de paradigma sobre desenvolvimento.

Foi identificado que apesar de haver grande sucesso e resultados nos processos de “construção” das Agendas Locais, que na prática pode se resumir entre os Passos 1 e 4, sua “implementação”<sup>66</sup> e continuidade, que se referem aos Passos 5 e 6 têm apresentado grandes dificuldades, fazendo com que processos muito bem desenvolvidos se esfriem no momento de implementar as ações planejadas. Na maioria das vezes é necessário criar um novo movimento logo após a finalização dos projetos de construção das Agendas 21 Locais, que vai até o Passo 4, elaboração do PLDS. Sendo importante fortalecer os Fóruns da Agenda 21 Local, ampliar o envolvimento das prefeituras e possibilitar novos aportes de recursos e programas que possam proporcionar continuidade às ações elaboradas no processo de construção das Agendas.

É nesse aspecto que o papel de um fórum, ou mesmo de um grupo executivo bem preparado para protagonizar os processos se mostrou fundamental, para que o Passo a Passo cumpra o papel de iniciar agendas que tenham sustentabilidade em si e que promovam sustentabilidade no território local. Importante também considerar que o Passo a Passo, apesar de não pretender ser uma fórmula de bolo, sua leitura para quem o utiliza nas cidades acontece de diversas formas, e a ideia de uma “receita de bolo” é muito bem vindas para diferentes contextos, que tentam adaptar suas realidades para poder desenvolver suas Agendas 21 Locais. Porém, após o “bolo” pronto ainda é necessário criar mecanismos que garantam sua continuidade e efetividade, o que poderia ser um projeto de lei que estabeleceria as Agendas 21 Locais como uma obrigação dos municípios ou um programa de continuidade dos fóruns e de sua capacidade/oportunidade de implementar ações.

Ao mesmo tempo, existem nestes locais onde a Agenda 21 se constrói diversos outros mecanismos de participação para a sustentabilidade, que, no entanto, não são se referem como Agenda 21, mas pretendem ser espaços deliberativos sobre o desenvolvimento local, como nos diversos Conselhos Municipais, de Unidades de Conservação, de Bacias Hidrográficas e de Desenvolvimento Rural.

Apesar de o Passo a Passo descrever uma fórmula linear de construção de Agendas 21 Locais, suas indicações apontavam apenas para as metas que devem ser estabelecidas para colocar a agenda local em funcionamento. A metodologia de cada passo não foi detalhada

<sup>66</sup> Cabe destacar aqui o que se entende por construção e implementação das Agendas 21 Locais. Segundo o que tem se percebido nos processos apoiados, com ou sem recurso do FNMA, e que se utilizam do Passo a Passo, é que construção é o processo de organização do fórum, de elaboração do diagnóstico participativo e de elaboração do PLDS, que se configura como o documento da Agenda 21 Local. Já a implementação é o processo seguinte, de executar ou por em prática as ações ou deliberações realizadas no documento de Planejamento da Agenda 21.

pelo Passo a Passo, e sua escolha ficava a critério de cada processo de Agenda 21. Essa característica “aberta” sobre as metodologias possíveis de serem utilizadas em cada Passo não eram repassadas pelo MMA de forma estruturada, o que se induzia era a troca de experiências entre os processos, o que foi amplamente proporcionado pela REBAL. Sem uma indicação metodológica para a realização de cada Passo, cada processo deveria identificar métodos que pudessem ser utilizados na escala do local e que permitia que os recursos e as equipes envolvidas pudessem dar conta do recado. Isso proporcionou um indeterminado número de experiências metodológicas para cada Passo, cada um dos métodos se mostrando mais recomendado em situações adversas. A descrição que se segue apresenta um recorte dessas experiências, sendo descrito as características de implementação de cada Passo e o que foi possível atingir com as metodologias utilizadas, suas dificuldades e sucessos.

#### **4.3.1 Passo 1 – Sensibilização e Mobilização**

“A forma conservadora no agir, a repetição de hábitos e costumes, muitas vezes impedem novas ideias e propostas pró-ativas de organização da sociedade, baseadas no cuidado com o homem, sua cultura e seu ambiente - construído e natural. Por isso que o processo de construção de Agenda 21 inicia-se por meio da sensibilização, para produzir unidade, constância, perseverança, fortalecendo a vontade de transformar a realidade local. Cada um descobrirá o modo possível de colocar em prática o passo a passo da Agenda 21 Local, sempre com foco nos conceitos do desenvolvimento sustentável” (MMA, 2005, 17).

A mobilização e sensibilização social para a construção das Agendas 21 Locais sempre foi considerado o Passo inicial de elaboração das Agendas, sejam elas locais, escolares, corporativas e por segmento social. Essa característica ressalta um aspecto central da “filosofia” da Agenda 21 Global, que é a participação ampla nos processos de planejamento para o Desenvolvimento Sustentável. Entretanto, a depender da instituição protagonista da construção da agenda e do caminho metodológico a ser utilizado essa mobilização pode apresentar diferentes aspectos.

As escolhas metodológicas nos casos pesquisados partiram do próprio movimento de construção da agenda e se organizou em torno das instituições que estavam envolvidas. Esses caminhos percorridos faziam parte do cotidiano prático das instituições protagonistas dos processos e da infra-estrutura disponível, o que teve uma relação direta com o tempo para realização do Passo 1, a considerar as responsabilidades com os editais de fomento do FNMA. Agendas 21 Locais iniciadas antes dos projetos puderam experimentar procedimentos mais flexíveis de mobilização, estes por sua vez resultaram no próprio projeto de construção da agenda. De maneira geral, os caminhos mais utilizados se resumiram em: i) mobilização por segmento social; ii) mobilização por territorialidade e, iii) mobilização através de eventos temáticos. Em alguns casos mais de uma metodologia foi utilizada para a mobilização/sensibilização da população local.

A metodologia mais comum para se organizar o processo de mobilização é identificar os segmentos sociais por setores e instituições numa cidade: setor público, setor empresarial, setor da sociedade civil organizada, e em algumas Agendas o setor comunitário. A depender da Agenda, um setor pode ser privilegiado em detrimento de outros, o que em geral tem haver com o perfil da instituição que coordenou o processo. A depender da territorialidade envolvida, uns setores se mostram mais interessados que outros (foi constatada uma diferença em agendas construídas em cidades grandes e cidades pequenas e o tipo de interação social, o que será relatado nas Conclusões). O que é interessante notar é que não foi observado um padrão de resposta na participação e sensibilização dos setores, o que estava muitas vezes condicionado aos arranjos políticos das redes sociais formadas nas localidades em questão. O

perfil da instituição que coordenava o processo e realizava as atividades de mobilização também apresentava um peso no tipo de resposta que eram dadas pelas instituições de cada setor, a depender do grau de credibilidade da instituição protagonista e do papel que ela historicamente assumia na cidade. Fatores como estes indicam a dificuldade de se implementar uma mobilização/sensibilização ampla no inicio de construção de uma Agenda 21 Local, e por isso os manuais do MMA eram claros em destacar que o Passo de mobilização deveria ser constante e envolver de forma “progressiva” todos os setores locais (CPDS, 2000).

A mobilização por setor é muito utilizada nas Agendas Locais, muitas vezes com tarefas divididas por instituições representantes de cada setor. Após uma primeira mobilização em cada segmento social as agendas procuram juntar os setores para a formação do fórum. Como são diversas as expectativas de desenvolvimento de cada segmento social, é também diferenciado o engajamento dos setores na agenda, a depender dos interesses e conflitos envolvidos. Participar é muitas vezes uma forma de legitimar o processo, e o contrário é também utilizado como forma de esvaziamento da importância das Agendas Locais. A depender dos resultados desse tipo de mobilização, muitas vezes a Agenda Local é construída em torno das demandas e visões de um setor, mais do que dos outros, induzindo um planejamento com maiores ênfases para as questões do setor mais representativo.

O perfil metodológico da mobilização estava muitas vezes atrelado também ao movimento que deu origem a Agenda 21 Local. Em alguns casos o tema da Agenda 21 chegou após um primeiro movimento de organização local, tendo sido identificado como uma oportunidade metodológica aos objetivos que se esperavam nos territórios. Esse movimento aconteceu em agendas como Paty do Alferes e Xanxerê, duas agendas protagonizadas pela sociedade civil após instituições locais realizarem eventos para se debater o desenvolvimento local e as preocupações ambientais das cidades. Estes eventos foram organizados por instituições da sociedade civil e tinham como objetivo denunciar problemas socioambientais, ampliar o conhecimento sobre a territorialidade, promover um engajamento entre instituições locais e possibilitar um maior debate e pressão sobre políticas públicas. Sua realização permitiu a formação de redes nos territórios, que em seguida se utilizaram da metodologia e dos preceitos da Agenda 21 para dar continuidade às suas ações. Essa experiência demonstrou que a realização de eventos temáticos pode ser uma estratégia metodológica importante para iniciar a mobilização das Agendas 21, o que foi utilizado também em outros contextos, se tornando uma estratégia interessante, por realizar um marco inicial das Agendas nestes eventos. Apesar deste método se mostrar bem interessante para criar um movimento nas cidades, ele não possibilitava um envolvimento amplo dos setores sociais, devendo ser completado posteriormente com mais atividades de mobilização para não concentrar a Agenda em torno de instituições que se preocupam com uma temática em específico.

Outra metodologia de mobilização das Agendas era a identificação das territorialidades das cidades, o que gerava uma divisão territorial das atividades que aconteciam em bairros ou em comunidades. Esta metodologia era muito utilizada por agendas protagonizadas por governos, e nem sempre possibilitava a formação de fóruns que envolviam representantes de todas as territorialidades, por entender que a cidade é fragmentada e que se devem dar respostas diferenciadas para cada localidade. A mobilização por localidade apresentou pontos positivos e negativos. Enquanto de um lado possibilitava um conhecimento amplo dos territórios dos municípios, pois se buscavam mobilizar e identificar comunidades distantes das áreas urbanas, muitas vezes isoladas, por outro fortaleciam essa fragmentação, pois cada localidade era tratada de forma diferenciada. Em geral, este tipo de mobilização acontecia a partir de uma coordenação central que dividia o território por instituições e/ou técnicos para a sua mobilização, que por sua vez envolvia representações locais para a multiplicação da sensibilização nas localidades. Esse formato favorecia o fortalecimento de representações locais, alguns considerados orgânicos às comunidades envolvidas, outros

entendidos como representantes com interesses políticos. Porém, como as atividades nos territórios eram concentradas em cada localidade, em poucos casos havia uma interação entre os representantes dos territórios, sendo concentrado a coordenação da Agenda em uma equipe central, que por sua vez mantinha os contatos fragmentados pelos territórios.

Mobilizar por território implicava em construir toda a Agenda Local através deste mesmo movimento, o que se apresentou como muito interessante, apesar de limitar a participação ampla em torno dos fóruns. Quando uma Agenda se formava a partir das territorialidades, tanto os diagnósticos como os planejamentos também seguiam o mesmo caminho, permitindo assim uma visão bem ampla dos problemas de cada localidade. Nestes casos, as Agendas não se orientavam por um tema ou por um setor social, mas por questões territoriais, destacando demandas diferenciadas como infraestrutura urbana, carência de distribuição de equipamentos públicos e necessidade de organização social por localidade.

Alguns casos de Agenda utilizavam mais de um desses métodos de mobilização, sendo comum a divisão por segmento e em seguida a mobilização por territorialidade. Nestes casos os fóruns apresentavam uma participação mais diversa, proporcionando maior interação entre os segmentos e setores sociais. Rio de Contas foi um exemplo desta junção de métodos, tendo sido criado uma equipe técnica central representada por várias instituições, que por sua vez mobilizava outras instituições e outras comunidades. Foi formada durante as ações de mobilização um segundo grupo, chamado de “Agentes 21”, organizado por um representante de cada comunidade que representavam o segmento comunitário nas reuniões da Agenda, fazendo o recorte territorial da mobilização. Esse método possibilitou um maior conhecimento da ocupação humana na cidade e uma maior interação entre segmentos sociais, permitindo uma ampla troca de experiências e possibilidade de realização de atividades conjuntas entre as instituições. Agendas construídas assim apresentam planos mais diversos e menos centrados em um tema de referência.

Outra característica metodológica do Passo de mobilização era a utilização de atividades de sensibilização nos temas da Agenda 21 e do Desenvolvimento Sustentável, que na maioria dos casos pesquisados era atravessado por uma preocupação de ordem ambiental e de qualidade de vida, esta última entendida por diversas variáveis: saneamento, saúde, segurança, emprego e renda, educação e formação profissional e equilíbrio ambiental. Estas atividades de sensibilização eram eventos abertos e amplamente divulgados para receber as comunidades e instituições locais e apresentar o projeto de construção da Agenda e as atividades que seriam realizadas. Muitos destes eventos contavam com a participação da Coordenação da Agenda 21 do MMA, em que se apresentavam o Programa, o Passo a Passo e outras políticas ambientais. Estas ações eram realizadas para legitimar os processos e fortalecer sua realização a partir da presença do MMA. Essa participação técnica do MMA contribuía para dar maior visibilidade aos eventos e a Agenda, o que muitas vezes gerava matérias e entrevistas em jornais e TVs locais, o que reforçava a mobilização das Agendas.

Todos os métodos utilizados para proporcionar a mobilização mantinham em suas estratégicas atividades de sensibilização como forma de envolver os diferentes setores nos debates a serem realizados nos fóruns das Agendas. Essa prática era utilizada também como resposta a necessidade de um alinhamento entre as instituições e pessoas que se engajavam nas Agendas, sobretudo porque elas apresentavam demandas, interesses e preocupações diferenciadas sobre o que era desenvolvimento local, e as atividades de sensibilização procuravam manter um alinhamento temático nas Agendas e dar uma resposta ao tipo de demanda que os processos das Agendas 21 Locais poderiam oferecer<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Importante lembrar que as Agendas 21 Locais não esperavam atender as demandas de cada setor no primeiro momento, mas sim elaborar um ambiente de trabalho participativo para se identificar demandas comuns e caminhos possíveis para responder ao temas identificados nos diagnósticos.

O que esses métodos de sensibilização mostraram com legado deixado para as Agendas Locais foi a possibilidade de ampliar o conhecimento dos segmentos sociais existentes numa cidade, e como a cidade estava sendo ocupada, suas principais demandas e oportunidades. Um relato de representante da Agenda de Mâncio Lima no Acre, indicou que a partir da mobilização que ocorreu por territorialidade a prefeitura identificou comunidades que não eram conhecidas da administração pública, carentes de infraestrutura e de equipamentos públicos. Apenas com esse movimento de mobilizar é que a prefeitura passou a reconhecer diversas comunidades e territorialidades da cidade, tendo sido aberto um espaço de diálogo com suas lideranças. Experiências semelhantes ocorreram com a mobilização por segmento, permitindo uma maior interação entre instituições e pessoas de segmentos sociais e setores distintos, permitindo a realização de ações conjuntas entre elas em momentos pós-agenda. Da mesma forma, representações de setores pouco articulados passaram a se legitimar com sua interação com a Agenda, fortalecendo seus segmentos e colocando-os dentro dos debates públicos sobre desenvolvimento. A partir de ações deste Passo de mobilização uma rede de interação foi possível em muitas cidades, sejam entre representações de um mesmo setor, como de setores distintos em relação ao governo. As instituições passavam a se reconhecer e se legitimar, isso ampliava sua capacidade de ação e de parcerias, desdobrando as Agendas 21 em diferentes resultados para além do que se esperava nos processos.

Apesar de em algumas Agendas não ter sido utilizado a elaboração de eventos para a mobilização inicial, o decorrer da aplicação do Passo a Passo promoveu uma série de outras atividades abertas que fortaleceram essa mobilização, tendo sido comum a utilização de mais de um método de sensibilização/mobilização durante as Agendas 21 Locais, o que acontecia nas atividades de diagnóstico participativo, de elaboração de planos, ou mesmo nas atividades que eram elaboradas pelas instituições participantes após sua interação com as temáticas da Agenda 21.

Os principais limites colocados para a boa realização do Passo 1 foram a falta de pessoal com perfil para mobilizar/sensibilizar e o tempo necessário para proporcionar um bom engajamento dos diversos setores locais, sobretudo em cidades maiores, com um número elevado de habitantes. Nos projetos aprovados pelo FNMA existiam prazos fixos para esta atividade, o que algumas vezes deixava o processo incompleto, sem que houvesse uma mobilização ampla dos segmentos sociais. O perfil desta mobilização também influenciava nos resultados. Nem todas as instituições executoras mantinham em seu quadro técnico pessoas com o perfil desejado de mobilização, o que nem sempre resultava em boa articulação local. A conclusão que muitas Agendas Locais chegaram é que o processo de mobilização deve mesmo ser continuo e distribuído por todas as instituições participantes, evitando-se assim processos de formação de fóruns elitistas e fragmentados.

De maneira geral, pode-se dizer que o bom andamento da sensibilização vai indicar o bom funcionamento de todos os Passos seguintes. Sem uma boa mobilização não se pode formar fóruns participativos e representativos, por sua vez fica difícil realizar diagnósticos completos e elaborar planos realmente engajados nas demandas de todos os setores locais. As experiências mostram que quanto maior a mobilização maior os desdobramentos das ações planejadas pelas Agendas, sejam elas executadas por governos ou introduzidas na prática cotidiana das instituições participantes.

#### **4.3.2 Passo 2 – Formação do Fórum da Agenda 21 Local**

O Passo 2, formação do Fórum da Agenda 21 Local é o momento da institucionalização dos processos de Agendas 21 Locais, pois esse procedimento irá determinar o caráter do fórum, e consequentemente a sua forma de relação com a

implementação das ações e da tomada de decisão sobre o desenvolvimento local. O Fórum da Agenda 21 Local é definido como o lugar em que os segmentos locais se reúnem para elaborar, implementar e monitorar a Agenda e o desenvolvimento local, e para isso a sua formação e funcionamento devem garantir a ampla participação e a condução do processo de forma a atender suas metas e seus objetivos, como recomendado pelo MMA. São diversas as formas de funcionar ou institucionalizar os fóruns, e o perfil deste funcionamento está muitas vezes impresso na conduta que se adotou no momento de construção da agenda e de mobilização dos segmentos locais, também influenciadas pela instituição proponente.

O MMA indica sua institucionalização como forma de estabelecer legalmente o fórum como um espaço público de tomada de decisões participativas, porém a forma como esta institucionalização ocorre nem sempre garante que este espaço esteja legitimado pelo governo ou funcione como um espaço deliberativo. A depender da territorialidade em que se esteja trabalhando os fóruns podem ou não ser objetos de legislação municipal. Neste caso, os processos das cidades podem passar por essa legalização através de uma lei ou um decreto municipal. Outras territorialidades devem encontrar outras formas de se institucionalizar, considerando que os territórios podem atravessar mais de um município ou apenas parte de uma cidade.

Porém, antes dos fóruns serem formalizados eles passam por um movimento de instituir espaços públicos de participação, o que ocorre nas reuniões, nos encontros e nas trocas de experiências, nas manifestação dos diferentes segmentos sociais e nos momentos de tomada de decisão participativa. Somente a partir desse funcionamento cotidiano é que os fóruns passam a ser reconhecidamente instituídos, devendo a partir daí ser ou não institucionalizados. Cabe ressaltar que nem todos os fóruns instituídos e em funcionamento chegam a se institucionalizar, funcionando por anos sem que dependam de um recurso legal. Na verdade, é mais importante o seu funcionamento como um espaço aberto e participativo do que institucionalizado e fechado em torno de poucas representações, como ocorre em alguns casos.

A instituição Fórum da Agenda 21 Local se mostrou como um marco importante dentro das Agendas, pois apenas ocorre se está havendo um esforço de trabalho conjunto entre um grupo de instituições e pessoas. A partir das reuniões cotidianas os fóruns vão se instituindo através de uma ou mais instituição que assume a sua coordenação, na maioria dos casos da instituição proponente do edital junto ao FNMA. A partir daí os fóruns estabelecem uma rotina de encontros, uma relação de temas de pauta e alguns procedimentos funcionais, caracterizados como um regimento ou normatização. Tendo se estabelecido desta forma o encontro entre instituições e pessoas se caracteriza como o Fórum da Agenda 21, passa a assumir as decisões da Agenda e implementar algumas de suas ações. Seu funcionamento muitas vezes passa pela criação de Grupos de Trabalhos – GT ou de Câmaras Temáticas, que desenvolvem ações específicas sobre temas e demandas levantadas nos fóruns.

Em geral os fóruns têm muita dificuldade em decidir sua forma de institucionalização, o que depende do grau de participação dos governos e da sociedade, e qual o desejo do fórum, de ser consultivo ou deliberativo das ações da Agenda. São diversas as formas aplicadas pelas Agendas 21 Locais construídas, não existindo uma regra, sendo a opção escolhida diretamente dependente do território e da conjuntura em questão. Neste caso, importante considerar se o território é um município, um bairro, uma região com vários municípios, uma bacia hidrográfica ou uma Unidade de Conservação, pois desta forma se apresentaram diferentes recursos jurídicos e legais que implicam diretamente sobre o grupo que está se formando.

O fórum da Agenda 21 Local pode ser uma instância que reúna vários outros conselhos, comissões e grupos, como os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, os Comitês de Bacias Hidrográficas ou mesmo os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação. Este caráter amplo dos fóruns de Agendas 21 Locais sugere uma dificuldade

maior de mobilizar ou reunir diferentes grupos, o que depende de um maior engajamento dos segmentos locais na proposta. Por isso, o Passo 1, de mobilização, é fundamental para criar um ambiente propício para o Passo 2, formação do fórum. Sem uma boa mobilização a formação do fórum irá concentrar um grupo reduzido de atores, sem que a Agenda 21 esteja legitimada ou elaborada pela participação da diversidade de segmentos locais.

É muito comum a formação de fóruns segmentados e hierarquicamente estruturados, sejam eles formados por governo ou sociedade civil. Essa característica acontece dependendo da dinâmica das relações institucionais que ocorrem durante sua formação e condução do processo de elaboração da Agenda Local. É comum também a não institucionalização dos fóruns, sobretudo por governos, mantendo apenas reuniões funcionais sem que se estabeleça esse lugar da tomada de decisão participativa caracterizada como fórum, induzindo apenas espaços consultivos. Neste sentido, a formação do fórum passa a ser uma estratégia de conferir legitimidade a um grupo de instituições e pessoas como responsáveis e representantes da Agenda 21 Local, e o fórum passa a ser o lugar em que algumas decisões são tomadas, devendo para isso ser elaborado um regimento e uma norma de conduta que o caracterize como um espaço público de participação.

Os fóruns das Agendas 21 Locais são então os espaços onde a participação, o diálogo e a tomada de decisão coletiva acontece, indicando assim a necessidade de ampla representação para que todos os segmentos locais estejam engajados num mesmo movimento de desenvolvimento local. Assim, o MMA recomendava que os fóruns devessem privilegiar um funcionamento que permita a construção de espaços de encontro para discussão objetiva das questões locais, para não se criarem resistências nem expectativas negativas ao processo. Apesar desta estratégia ser indicada nos documentos técnicos do MMA, a prática acabou por consolidar um jogo de forças locais, e a institucionalização e o funcionamento do fórum acabou por apresentar uma inconsistência ao longo do tempo, a depender do perfil das instituições que o compõe ou da objetividade que está sendo conferido no momento de seu funcionamento. É muito comum que diversos fóruns esfriem ao final dos projetos de construção das Agendas 21 fomentadas pelo FNMA, pois após a elaboração do PLDS ocorre uma dispersão de esforços, e a não implementação dos Planos acabam por indicar um esfriamento da participação pela falta de institucionalização política de seus representantes. Em geral os fóruns que sem mantém no tempo são aqueles que foram formados antes mesmo do projeto, ou aqueles que encontraram uma objetividade no seu funcionamento, se mantendo ativos como forma de manter a rede de instituições viva e o seu consequente fortalecimento. Um fórum ativo significa que um grupo de instituições e pessoas encontraram um ambiente de cooperação e participação objetivos, que possa tomar decisões e que possa implementar ações.

Quanto à sua institucionalização, não existe um formato para a formação do fórum, nem um limite para o número de seus membros. Também não se identificou uma regra para a sua condução e funcionamento. O que ocorre é a elaboração de um Regimento Interno e uma Carta de Princípios que irá nortear os trabalhos em grupo, e o tempo de funcionamento vai instituindo um *modus operandi*. Para as Agendas Municipais, as experiências vão apontando dois formatos legais de institucionalização. Ou o Fórum é “regulamentado” a partir de um decreto do prefeito, ou é instituído a partir de uma lei municipal aprovada pela câmara dos vereadores.

Em ambos os casos a estratégia é instituir um espaço público de participação e legitimar este espaço para que seja deliberativo, o que não tem sido constatado na prática. Apesar da adoção legal destas duas medidas, fóruns institucionalizados desta forma não garantem seu funcionamento ao longo prazo em determinam um poder para a tomada de decisão como se gostaria. Apesar destes recursos legitimarem os fóruns socialmente, isso não garante que ele seja uma instância vinculada de decisões governamentais, pois os decretos ou

as leis não determinam nenhuma atribuição aos fóruns que esteja legalmente vinculadas aos poderes executivos e legislativos municipais. Pelo contrário, alguns fóruns criados por decretos ou leis acabam por imprimir nestes procedimentos uma lista de instituições consideradas integrantes dos fóruns, o que cria desconfortos com outras instituições impactando possíveis mobilizações e fortalecimentos da rede de instituições participantes. Os desejos de muitas Agendas é que no processo de formalização legal os fóruns ganhem atribuições formais, podendo se tornar espaços consultivos das decisões governamentais, ou como espaços deliberativos. Em ambos os casos, o desejo é que decisões governamentais passem pelos fóruns antes de serem instituídas, procurando assim imprimir nas políticas públicas o ponto de vista social dos setores representados nos fóruns.

Apesar das dificuldades relatadas, sobretudo em instituir o fórum como um espaço público de tomada de decisão participativa, as experiências vêm demonstrando que mesmo com as dificuldades encontradas os processos de formação dos fóruns vêm fortalecendo a rede de instituições que participam destes movimentos, ampliando suas capacidades de ação e de interação em rede. É muito comum durante as agendas locais algumas instituições que atuavam de maneira informal passarem a se formalizar, como ONG, associações de moradores, cooperativas, conselhos, e a partir daí estabelecerem parcerias mais formais entre si e mesmo com o poder público. A experiência vem mostrando que apesar dos fóruns não alcançarem o poder deliberativo nas municipalidades, eles tem sido importantes instrumentos de fortalecimento institucional e formação política, pois as pessoas e instituições que participam de suas atividades aprendem muito sobre planejamento e gestão pública, ampliando assim sua capacidade institucional e operacional.

Mais do que a sua institucionalização, que nem sempre é um procedimento exitoso, o ciclo de experiências fomentadas pelo seu funcionamento tem sido capaz de promover mudanças significativas na prática das instituições. Por isso, muitas vezes o Passo 2, acaba não sendo “formalmente” instituído, ou quando ocorre todo o restante do processo de construção da Agenda local já foi cumprido. A experiência demonstra que fóruns instituídos de forma precoce tendem a ser hierarquizantes e pouco representativos, enquanto fóruns que demoram a se instituir possibilitam uma ciranda maior de experiências entre as representações sociais das cidades. Por isso, quando um processo de Agenda 21 Local é organizado por um projeto, com data para as metas acontecerem, as chances de o fórum ser formado de forma precoce é muito grande, enquanto os fóruns mais maduros passam por um tempo maior de organização, sendo formados a partir da dinâmica das relações sociais. Essa experiência é mais aparente em agendas protagonizadas pela sociedade civil. Agendas formadas por governo tendem a não investir muita atenção na formalização do fórum se assim a sociedade não requisitar, e quando o faz procuram manter a presidência do fórum na mão do prefeito ou de um secretário local.

Outras experiências de institucionalização dos fóruns tem sido tentadas, como a criação de uma autarquia pública para a implementação das ações da Agenda, a formação de uma instituição governamental que possa viabilizar projetos, a vinculação a outros espaços de participação como comitês ou conselhos. Em todos estes casos se questiona a viabilidade do equilíbrio na tomada de decisões participativas e o caráter do fórum como um lugar de vinculação ao estado para o planejamento do desenvolvimento.

#### **4.3.3 Passo 3 – Elaboração do Diagnóstico Participativo**

O MMA indica que a construção de um plano para o desenvolvimento sustentável deve acontecer a partir de duas ações estruturantes, a mobilização de todos os atores sociais de uma localidade que em seguida deverão identificar quais são os problemas e as

oportunidades para se “consertar” o desenvolvimento local. Apenas assim uma localidade poderá caminhar num movimento de sustentabilidade, com todos os atores envolvidos e com a identificação das prioridades e das ações importantes de serem realizadas/ajustadas. Os Diagnósticos Participativos tem essa intenção, de concentrar os olhares dos segmentos locais nos problemas e nas oportunidades do desenvolvimento em uma territorialidade para, a partir daí se elaborar um planejamento e qualificar suas prioridades.

Com essa indicação as agendas locais organizadas com o Passo a Passo deveriam organizar o fórum antes da elaboração do diagnóstico, para que o fórum, de forma participativa pudesse consultar a população como um todo sobre os aspectos do desenvolvimento local. Por isso, o diagnóstico foi estabelecido como o Passo 3 da Agenda 21 Local. Os relatos indicam que a elaboração do diagnóstico foi um dos Passos mais difíceis de ser realizado, pois o Passo a Passo não indicava uma metodologia ou critérios para a elaboração deste diagnóstico e os processos não contavam necessariamente com especialistas habilitados para realizar essa atividade técnica. Desta forma, as Agendas procuravam metodologias ou experiências que pudessem aplicar em suas localidades para “cumprir” essa tarefa, o que foi basicamente realizado de duas formas gerais, através de elaboração de diagnósticos socioeconômicos técnicos ou realizando oficinas de diagnóstico participativo, cada um destes utilizando diferentes metodologias, e se prestando a diferentes fins.

Apesar de se ter como referência dois importantes documentos, a Agenda 21 Global e a Agenda 21 Brasileira, que por si só já destacavam temas a serem observados para orientar o DS, o momento de elaboração do diagnóstico sempre ficou envolvido por dúvidas dos fóruns e das instituições executoras em como proceder, que informações levantar, quais as fontes, quem deve realizar, como ser participativo e como utilizar este documento posteriormente. Entre as várias técnicas utilizadas para realizar os diagnósticos, algumas se mostraram mais difíceis e outras se mostraram mais eficazes e úteis. Poucas Agendas se orientaram pela Agenda Global ou Brasileira para realizar este Passo, e algumas acabaram elaborando documentos técnicos sem utilidade prática ou que não refletia necessariamente os temas a serem abordados pela Agenda.

Entre as duas formas mais utilizadas – diagnósticos socioeconômicos técnicos ou diagnósticos participativos, a que se mostrou mais funcional foram os diagnósticos participativos, pois se realizava a partir de consultas às populações e segmentos sociais e colhiam dados primários, que facilmente orientavam ações e planos em resposta aos temas, demandas e oportunidades identificadas de forma voluntária e participativa, na maioria das vezes relacionados a temas de melhoria das condições de vida das cidades. Os diagnósticos socioeconômicos técnicos eram elaborados na maioria das vezes por profissional contratado, sem necessariamente acompanhar o processo da Agenda e estruturado a partir do levantamento de fontes secundárias de dados sobre os municípios, muitas vezes compostos de números e tabelas de difícil leitura e sem um direcionamento prático para a elaboração de planos participativos. Entretanto, o bom uso destas duas ferramentas proporcionava uma visão maior sobre problemas e oportunidades ao DS, porém isso requisitava um corpo técnico mais qualificado para a leitura das informações e construção de respostas de planejamento, o que não era comum entre as Agendas, independente de serem Agendas protagonizadas por governo ou por sociedade.

Quando a Agenda apresentava um corpo técnico mais experiente o uso das duas formas de diagnóstico melhor indicava e embasava as ações dos planos, podendo mais facilmente ser convertido em projetos e ações. Este caso foi observado em Paty do Alferes que além da elaboração de um diagnóstico técnico organizado junto ao SEBRAE, montou um sistema georreferenciado que oferecia um melhor olhar sobre o território do município, organizou oficinas de diagnóstico rápido participativo nas localidades do município e levantou informações de fontes secundárias sobre a cidade e sua população.

Os diagnósticos técnicos, elaborados sobre fontes secundárias, em geral eram organizados por técnicos contratados, sendo raros os casos que estes profissionais participavam do fórum. Estes documentos eram encomendados pela coordenação da Agenda Local e entregues em forma de relatórios impressos, sem que houvesse um movimento participativo para sua construção. Dados como perfil da população, renda, escolaridade, ocupação, informações municipais, de fontes prestadoras de serviço recheavam os relatórios de números, tabelas e mapas, poucas vezes de fácil leitura pelos participantes dos fóruns. Muitos destes diagnósticos foram formatados com informações reunidas de Planos Diretores, Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) ou de outros planejamentos locais, e apesar de conter informações pertinentes ao desenvolvimento dos municípios não apresentavam utilização prática, principalmente pela forma como eram colhidas e apresentadas as informações.

Já os diagnósticos participativos apresentavam maior envolvimento com os processos de construção das Agendas 21 Locais, pois envolviam os integrantes do fórum e das localidades e segmentos participantes, em que se identificavam demandas, reclamações, expectativas e oportunidades. Estes diagnósticos também eram mais fáceis de serem elaborados pelas instituições executoras dos projetos, e não requisitavam grandes habilidades técnicas ou profissionais. Em algumas experiências estes diagnósticos eram elaborados por instituições parceiras dos fóruns, como ONG, universidades ou pesquisadores locais. Foram várias as metodologias utilizadas nessa experiência, com destaque ao Diagnóstico Rápido Participativo – DRP; Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças – FOFA; Grupos Focais; e, Muro das Lamentações e Árvore dos Sonhos da Agenda 21 do Pedaço. Estas metodologias consistiam de oficinas ou eventos presenciais em que se convidavam segmentos sociais ou moradores de determinadas localidades para se construir respostas coletivas para uma série de questões. Em alguns casos as oficinas eram realizadas sobre temas já considerados prioritários pelos Fóruns das Agendas, em outros se abriam debates sobre temas que os convidados entendiam como mais importantes. Em todos estes casos os diagnósticos participativos eram elaborados a partir das impressões e opiniões da população, e em alguns casos já se indicavam ações de respostas às demandas e expectativas do desenvolvimento local.

Os diagnósticos participativos ofereciam informações qualitativas sobre as comunidades, carências de políticas públicas e equipamentos públicos, oportunidades e expectativas sobre diferentes aspectos do desenvolvimento, contribuindo para aproximar segmentos sociais e a população em geral da Agenda 21 Local. Por serem realizados através de encontros e diálogos esta metodologia criava um movimento de participação em torno dos fóruns, ampliando o conhecimento local sobre o papel da Agenda e envolvendo instituições e população.

Esse Passo, além de apresentar dificuldades técnicas iniciais, sobretudo na definição do caminho a seguir, apresentava também limitações de tempo e de recursos, a depender da metodologia a ser utilizada. Nos casos das Agendas 21 Locais da Amazônia, eram requeridos outros documentos além dos diagnósticos, como um sistema de monitoramento georreferenciado das cidades e outras informações ambientais, que ampliavam as dificuldades de pessoal e recursos. Com isso, muitas Agendas dependeram de troca de experiência ou de ajuda externa para realizar esse Passo, o que em alguns casos fez com que essa atividade fosse realizada apenas para cumprir exigência, sem que elas fossem de fato utilizadas no que ela tinha de mais importante, que era propiciar um maior conhecimento do município e indicar as ações necessárias para a consertação do modelo de desenvolvimento local.

Contudo, apesar dos relatos dos representantes das Agendas indicarem dificuldades e necessidade de maiores indicações de como elaborar os diagnósticos, todos destacaram que a realização do diagnóstico participativo apresentou uma importante experiência de conhecimento da realidade local e, sobretudo, em ressaltar as responsabilidades públicas e

privadas sobre os diferentes temas debatidos nas oficinas. A partir de um conhecimento maior das realidades locais, dos problemas e oportunidades de uma cidade, integrantes das Agendas 21 passaram a ter um maior entendimento das obrigações legais de instituições públicas como as prefeituras e suas secretarias, o papel do câmara dos vereadores, ministério público e mesmo das responsabilidades de empresas e da sociedade civil sobre temas que entendiam como prioritários. Essa constatação implicou em alguns relatos afirmarem que após os diagnósticos integrantes das Agendas 21 passaram a demandar com maior objetividade ações do governo e da sociedade, levando para suas instituições algumas responsabilidades e projetos que antes não eram objeto de ações internas.

Os Diagnósticos Participativos, apesar de complicados, imprimiam conhecimento e troca de saberes entre os participantes das Agendas, principalmente por ampliar o ponto de vista de todos os participantes de oficinas participativas, que passavam a observar o território do município a partir de outros pontos de vista, e não apenas de suas prioridades. Para as prefeituras o diagnóstico indicava demandas que não eram visíveis aos técnicos de gabinete, possibilitando, quando do interesse das prefeituras, realizar alterações no organograma da gestão pública para atender as reais demandas da cidade.

Um bom exemplo desse rearranjo governamental aconteceu em Marcelância, no Mato Grosso. Após perceber que toda a economia do município girava em torno da exploração irregular de madeira, que ela realizada por empresas de fora do município, o que não gerava impostos locais, a prefeitura percebeu a necessidade de organizar um zoneamento e fortalecer o setor da pequena agricultura, como forma de melhor explorar a terra e gerar emprego e renda para a população local.

#### **4.3.4 Passo 4 – Elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável – PLDS**

A elaboração do PLDS das Agendas 21 Locais também se caracterizou como um Passo técnico e de difícil elaboração pela carência de informações que indicassem sua objetividade. De maneira geral, a construção do PLDS se deu em resposta ao diagnóstico da Agenda 21, e se o Passo do diagnóstico gerou dúvidas, a construção do plano também apresentaria dificuldades. Na maioria das Agendas pesquisadas essa atividade foi de responsabilidade de um corpo técnico reduzido, não necessariamente tendo sido elaborada de forma participativa, e sim apenas consultiva.

Foram diversos os formatos de PLDS elaborados. Na maioria das vezes os Planos eram extensos e procuravam tratar de diferentes temas do desenvolvimento local, tornando os documentos difusos e com muitas ações para serem respondidas, implicando numa sobrecarga de demanda tanto para as instituições participantes dos fóruns como para a prefeitura, a quem foi endereçado a maioria dos PLDS. Apesar da Agenda 21 tratar de temas do cotidiano que envolvia responsabilidade de todos os segmentos e atores sociais de uma localidade, foi uma práxis das Agendas 21 Locais a construção de PLDS que devessem ser implementados pelos governos, independente desta instituição participar ou não do processo da Agenda. Esses planos refletiam desejos de políticas públicas em resposta às demandas apontadas pelos diagnósticos ou pelas instituições que protagonizavam as Agendas. Quando os governos não participavam intensamente da construção dos Planos, estes não eram amplamente validados e não se tornavam um acordo definitivo para a implementação de políticas públicas locais, ou apenas em parte.

Em alguns casos os PLDS não eram elaborados apenas sobre os diagnósticos (técnicos ou participativos), mas respondiam também aos temas das Agendas 21 Global e Brasileira, ou eram resultados de oficinas participativas que apontavam prioridades e ações a serem implementadas localmente. A elaboração dos Planos seguiram diferentes formatos, entre eles: i)

planos que desenvolviam diretrizes para o desenvolvimento local; ii) planos com metas para as políticas públicas; iii) planos com projetos para instituições governamentais e não governamentais; ou iv) planos estratégico com indicações de parcerias em ações consideradas prioritárias. A depender do formato utilizado os Planos apresentavam maior facilidade de serem aplicados, pois eram construídos em função do cotidiano das instituições envolvidas, e não como Planos para outros responsáveis.

Em geral os Planos que apontavam diretrizes para o desenvolvimento apresentavam maior capacidade de influenciar ações de diferentes instituições e ter uma maior validade no tempo, pois eles indicavam caminhos para o desenvolvimento que respondiam as demandas locais e às oportunidades identificadas localmente. Os Planos que apontavam diretrizes eram mais flexíveis e não dependiam de uma ou outra instituição, mas apontavam caminhos para adequação de todas as instituições locais, por isso eram de maior absorção e passíveis de serem adotados em qualquer contexto.

Já os planos com metas claras tinham validade para começar e terminar, e quando isso não acontecia ele perdia sua validade e não necessariamente se enquadrava nas mudanças de conjuntura políticas que ocorriam nos territórios. Os Planos com metas eram elaborados com o desejo de ser implementado em seguida a sua construção, e apontavam ações objetivas, sendo menos flexíveis e mais dependentes do engajamento das instituições governamentais. Se as metas eram elaboradas para as instituições participantes do fórum, sua aplicabilidade era maior, pois eles eram facilmente adotados logo após sua elaboração.

Os Planos de Projetos apresentavam características semelhantes aos Planos com metas, algumas ações poderiam ser implementadas por instituições locais, e outras dependiam de conjunturas favoráveis para ocorrer. Este tipo de Plano era na verdade um conjunto de projetos elaborados para darem respostas às demandas da Agenda 21 Local, e já apresentavam muitas vezes as instituições responsáveis. Em caso de não haver recursos ou ambiente favorável para sua implementação estes planos poderiam perder sua validade ou não ser implementado.

Já os Planos que se fechavam em parcerias dependiam dos esforços das instituições participantes para ocorrer, e em muitos casos apresentavam uma sobrecarga de demanda para instituições pequenas e sem recursos, o que implicava em sua inviabilidade. As indicações deste tipo de Plano contribuiu para maior relação entre instituição, mas não garantia que as ações elaboradas seriam de fato realizadas integralmente.

Entretanto, apesar dos Planos, na maioria dos casos, apresentarem um conjunto muito amplo de demandas e expectativas relativas a diversos temas do cotidiano do desenvolvimento, e ser de difícil realização, o pós-elaboração do PLDS induzia uma melhor organização das instituições participantes para a implementação de ações relativas ao processo de construção da Agenda 21. Foi comum observar que as instituições participantes das Agendas 21 Locais apresentaram maior capacidade de realizar projetos, parcerias e atividades após experimentarem a participação na construção da Agenda. Instituições com perfil de denuncia, de mobilização e até mesmo as que apresentavam experiências em projetos, após as Agendas 21 ampliavam sua capacidade operacional e demonstravam um alinhamento maior sobre as atividades de caráter sustentável e com indicações nas Agendas Locais. Instituições governamentais que participavam da elaboração do Plano apresentavam melhor organicidade nas suas atividades, em respostas as demandas sociais que apareciam nas Agendas.

Apesar dos Planos apresentarem uma sobrecarga de demanda de ações e políticas públicas que as instituições, governamentais ou não, tinha dificuldades de implementar em seu conjunto, sua elaboração permitiu que estas instituições entendessem melhor suas limitações e trabalhassem para ampliar sua capacidade de ação. Apesar dos Planos não serem

aplicados de forma integral, sua experiência permitiu um amadurecimento institucional e uma qualificação das ações realizadas após as Agendas.

Na prática, a experiência de elaboração dos PLDS contribuiu para um processo de aprendizado importante para as instituições participantes, apesar da dificuldade de elaborar Planos que fossem de fato integrados ao cotidiano da gestão pública ou ao cotidiano de funcionamento das instituições em geral. Pode-se dizer, que a experiência de construção das Agendas 21 Locais, considerando desde o Passo 1 ao Passo 4, demonstrou uma importância muito grande em enriquecer a atuação política e social das instituições e pessoas envolvidas, tendo contribuído ainda para um maior engajamento das instituições em redes locais. Independente de considerar se a Agenda 21 Local alcançou o DS, sobretudo nos indicadores oficiais de sustentabilidade, o processo de aprendizado sobre gestão pública e territorial expandiu a capacidade operacional e reflexiva dos integrantes destas Agendas Locais.

#### **4.3.5 Passo 5 – Implementação do PLDS**

Nenhum dos projetos apoiados por recursos do FNMA/MMA compreendiam o Passo 5 e o Passo 6, implementação e monitoramento do PLDS e da Agenda 21 Local. Estas ações requerem recursos e um sistema de indicadores que deveria ser elaborados pelos Fóruns de forma espontânea, como consequência da construção da Agenda 21 Local. Em todos os editais abertos pelo FNMA, os projetos recebiam recursos que se direcionavam apenas a elaboração da Agenda até o seu PLDS. Toda a sequencia de atividades posteriores deveria ser implementada pelo fórum ou pelos governos locais, o que poderia ser objeto de políticas públicas ou de acesso a outros editais do FNMA ou de outros ministério e fontes, como ocorreu com algumas Agendas 21 Locais<sup>68</sup>.

Existem diferentes pontos de vista do que caracteriza a Agenda 21 Local, em alguns casos a Agenda Local é entendida como o seu Fórum, em outros a Agenda é o PLDS, e para muitos a Agenda é o processo em construção/implementação. Dependente do ponto de vista em questão, o sucesso de uma Agenda 21 Local fica relacionado ao sucesso e a boa implementação daquilo que caracteriza a Agenda, podendo ser o bom andamento do Fórum, a implementação do Plano ou a continuidade do processo em si. A implementação do PLDS para muitos irá definir se a Agenda Local teve ou não sucesso, e a sua não implementação pode ser vista como um fracasso, o que não demonstra o sucesso das ações realizadas durante o processo de construção da Agenda ou pelas instituições que compõem o Fórum.

Dessa forma, avaliar o Passo 5 apenas pela total implementação do PLDS e adoção deste pelo poder público, pode não indicar os êxitos ocorridos durante e após a construção do processo da Agenda 21 Local. Como colocado, a maioria dos PLDS construídos se tornaram Planos muito extensos, com muitas demandas, tendo gasto boa parte dos esforços das Agendas para a sua elaboração, sobretudo em cumprir exigência do FNMA para que os projetos de construção das Agendas fossem corretamente implementados. Não é comum que os PLDS sejam amplamente aplicados nos municípios em que foram construídos, sobretudo por não contar com apoio ou integração das prefeituras locais e recursos para o colocar em prática.

Os PLDS, em sua maioria, não estavam voltados para uma maior organização dos fóruns ou uma continuidade dos processos de funcionamento das Agendas. Eles não previam necessariamente ações de fortalecimento das instituições participantes nem apontavam ações de maior mobilização dos setores que ainda não haviam sido integrados aos fóruns. Estas

---

<sup>68</sup> Agendas como a de Rio de Contas e Paty do Alferes conseguiram aprovar projetos junto ao FNMA e outros ministérios para implementar ações que estavam descritas em seus PLDS.

ações eram demandas naturais dos processos das agendas locais após o fim dos convênios com o FNMA, porém elas não eram objeto de planejamento nas ações de diagnóstico e elaboração do PLDS, que se dedicavam, em sua maioria, para os temas do desenvolvimento local. Com isso, os PLDS não apresentavam um plano de funcionamento da Agenda e do Fórum pós-recursos do FNMA, que organizassem uma série de ações para dar continuidade as Agendas.

Como colocado, os PLDS eram Planos dedicados a “resolver” o modelo de desenvolvimento local, não apresentando uma estratégia temporal pra isso, apenas ressaltando uma série de demandas e ações que deveriam ser elaboradas para o DS das cidades. Porém, muitos fóruns locais, como o de Xanxerê, após a construção do PLDS entendiam que algumas ações deveriam ser postas em prática para manter viva a Agenda, e criavam estratégias próprias para que isso ocorresse, sem que houvesse indicações no Passo a Passo ou nas atividades de apoio técnico da Coordenação da Agenda 21. Todas estas experiências foram sendo construídas com o tempo, pois não havia referências anteriores que indicassem essas fragilidades dos Processos das Agendas.

Essa característica dos Planos implicou que a maioria das Agendas 21 Locais elaboradas pela lógica dos projetos fossem construídas com esse desejo, de indicar para a gestão pública municipal o que a sociedade esperava de políticas para o DS. Desta forma, os Passos 5 e 6 ficaram comprometidos por esse compromisso de implementar a Agenda 21. Nos casos em que os PLDS não foram logo colocados em prática as Agendas passavam a se esvaziar de boa parte das instituições participantes, se reduzindo a um grupo pequeno que mantinha acesso o “espírito” da Agenda 21. Este grupo procurava implementar em suas instituições as ações do PLDS ou realizar outras atividades em resposta às demandas e capacidades operacionais disponíveis para manter as Agendas.

Como os Planos se caracterizavam por um conjunto de diretrizes, ações, projetos e expectativas, sua implementação dependia de recursos, parcerias e responsabilidades das instituições, estando sujeitos necessariamente a uma articulação pós-realização do Passo 4 – construção do Plano. Este era o desejo do Passo a Passo, que o Passo 5 fosse a implementação do Plano em si. Porém, as ações elaboradas não eram, em sua maioria, dedicadas às instituições que compunham o Fórum, tornando difícil sua implementação. Por consequência do esvaziamento que ocorria após esse círculo de ações de construção da Agenda 21 Local, que iria do Passo 1 ao Passo 5, as instituições mais envolvidas com as Agendas passavam a levar para o seu cotidiano as diretrizes da Agenda, o que se estabelecia em projetos e ações, que nem sempre eram entendidas como a implementação do PLDS, fazendo parecer que a Agenda Local não teve continuidade. Pesava ainda sobre a Agenda a descontinuidade dos governos que sofriam mudanças a cada quatro anos, devendo novamente se rearticular a prefeitura e suas secretarias em torno dos Planos elaborados, o que nem sempre era um sucesso, sobretudo considerando um hábito político de governantes não continuarem programas de gestões anteriores.

Em casos em que os PLDS não foram adotados integralmente pelas gestões municipais, sua implementação era resultado das instituições participantes da Agenda, e aconteciam de diferentes formas e tempos. Muitas instituições locais adotavam uma ou mais indicações do Plano como projetos próprios, buscavam recursos e realizavam projetos sem que este respondesse a Agenda 21. Essa foi uma forma muito comum de implementar o PLDS, porém sem referência direta desta implementação pelo Fórum ou pelos governos locais.

Nos casos em que o PLDS foi absorvido pelas gestões municipais, ele contribuiu para uma melhor articulação entre governo e sociedade, permitindo que muitas políticas públicas fossem adotadas em conformidade com as demandas locais. Em casos como Mâncio Lima, Marcelândia e Rio de Contas, os PLDS contribuíram para uma melhor organização do

organograma das prefeituras, tendo induzido a criação de secretarias de meio ambiente, cultura e assistência social, e consequentemente de projetos vinculados a estas secretarias. Em Marcelândia o PLDS se configurou como um plano central da administração pública, tendo contribuído para todo o planejamento territorial da cidade, tendo sido amplamente adotado pela elaboração do Plano Diretor e induzido projetos de desenvolvimento econômico do município. Neste caso, o processo da Agenda 21 Local foi protagonizado pela prefeitura, o que contribuiu para a construção de um PLDS interno às secretarias de governo.

Essas considerações são possíveis apenas após o ciclo de Agendas 21 Locais terem se fechado com a utilização do Passo a Passo. Sem que houvesse essas experiências não seria possível prever os entraves e os sucessos do processo construído com este guia metodológico. Isso indica uma necessidade de realinhamento das indicações técnico/metodológicas para a construção de novas Agendas Locais, sobretudo em indicar a necessidade de Planos que possam fortalecer a Agenda, seu fórum e suas instituições, para que de forma continua esses atores possam elaborar e implementar ações em conformidade como DS.

#### **4.3.6 Passo 6 – Monitoramento**

O monitoramento da Agenda 21 é um Passo pouco realizado pelas Agendas 21 Locais. Considerando que os processos são relativamente recentes, tendo concluído sua construção entre 2005 e 2009 nos casos das Agendas apoiadas pelo FNMA, a maioria das Agendas ainda se encontra trabalhando pela implementação das ações do PLDS e pela manutenção do processo, em especial mantendo funcionais as reuniões de seus fóruns.

No momento da realização da pesquisa nenhuma Agenda estava realizando seu monitoramento por estarem envolvidas com a finalização dos projetos ou implementação dos PLDS. Esta atividade, na prática, depende de uma continuidade dos processos e da elaboração de indicadores para que sejam monitorados. Não existem ainda experiências públicas de construção de indicadores nas Agendas elaboradas pelo Passo a Passo, e como todas as metodologias vem sendo elaboradas a partir das trocas de experiências, não existe um guia ou um padrão para o Passo 6, monitoramento.

O que os fóruns tem feito é atualizar seus PLDS, revisando as ações que foram implementadas e revendo se as ações indicadas ainda atendem as demandas locais. Essas ações não apresentam a mesma abrangência observada nos momentos de construção das Agendas, com muitas atividades de diagnóstico e consulta para elaboração dos Planos. São experiências mais recentes, realizadas no âmbito das instituições que participam dos fóruns.

Com o esfriamento da REBAL a partir da retração do apoio do MMA após 2009, a troca de experiências entre as Agendas se reduziu aos contatos locais, sem que estas experiências fossem circuladas em encontros, sites e redes de email. Essa retração na troca de experiência ocorreu no momento em que as Agendas iriam iniciar a implementação e o monitoramento de seus Planos, o que inviabilizou uma observação técnica mais próxima da Coordenação da Agenda 21 do MMA e o registro das técnicas e metodologias utilizadas para este monitoramento.



## CAPITULO V - SUSTENTABILIDADE ALCANÇADA: RESULTADOS E CONTRIBUIÇÕES DAS AGENDAS 21 LOCAIS

“O objetivo maior da Agenda 21 Local é servir de subsídio à elaboração e implementação de políticas públicas, orientadas para o desenvolvimento sustentável. Os processos em andamento mostram que a Agenda 21, além de ser um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, é também um poderoso instrumento de gestão democrática das cidades e validação social das propostas do Estatuto da Cidade e seus Planos Diretores” (MMA, 2003 – Agenda 21 e a Sustentabilidade das Cidades).

Os resultados das Agendas 21 Locais construídas a partir do Passo a Passo do MMA pode ser caracterizado de duas formas. A primeira se refere aos legados deixados durante a construção das Agendas, resultantes das ações implementadas pelo Passo a Passo e que já contribuem para um rearranjo das forças políticas locais e de um maior amadurecimento da participação socioambiental de instituições e pessoas envolvidas. A segunda se refere ao conjunto de atividades, projetos, políticas públicas e realizações que ocorrem pós-Agenda Local, implementadas por todos os tipos de instituições e que ocorrem em consequência dos arranjos políticos estabelecidos no processo de implementação da Agenda e de seu PLDS.

Esse segundo grupo de resultados foi também identificado pela pesquisa de uso do Passo a Passo, e pode neste capítulo ser agregado a outras pesquisas realizadas no âmbito da Coordenação da Agenda 21 do MMA e que descrevem resultados de Agendas 21 Locais de todo o país. Como poderá se observar os resultados das Agendas Locais não se limitam apenas às ações de cunho ambiental como se imagina inicialmente, mas se desdobram em ações sociais, econômicas, culturais, de organização comunitária, de fortalecimento da cidadania ativa, de organização institucional e de ampliação de redes sociais, entre outros.

A proposta desse capítulo é apresentar uma série de resultados alcançados por Agendas 21 Locais e registrados por três pesquisas elaboradas entre 2009 e 2011 no âmbito da Coordenação da Agenda 21, que tinham como expectativa entender melhor os resultados das Agendas Locais e redirecionar as atividades de apoio e fomento à construção de novos processos. As pesquisas procuram entender também a relação entre o Passo a Passo, as Agendas Locais e o desenvolvimento local, descrevendo como vem funcionando as Agendas Locais e que tipo de resultados podem contribuir para o DS.

### 5.1 Pesquisas Quantitativas Internas à Coordenação da Agenda 21

Entre 2009 e 2011 a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental – SAIC, através da Coordenação da Agenda 21 desenvolveu duas pesquisas para identificar os resultados da implementação de processos de Agenda 21 Locais no Brasil, procurando perceber quais eram os efeitos mais evidentes da construção de Agendas e divulgar as 100 agendas mais exitosas do país. O primeiro estudo foi organizado internamente por analistas da equipe da Coordenação da Agenda 21 e publicado para distribuição durante a Rio+20 com o título “Agenda 21 Local: resultados selecionados” (MMA, 2011). A segunda foi objeto de um termo de referência realizado pelo Instituto Vitae Civilis que, entre outras ações<sup>69</sup>, deveria

<sup>69</sup> O termo de referência estabelecido entre o Vitae Civilis e o MMA através de contrato com o PNUD estabelecia 4 produtos “a saber: 01) uma consultoria para a elaboração de propostas que visem a atualização da Agenda 21 Brasileira e a reestruturação e revitalização da CPDS; 02) documento contendo a sistematização de 100 Experiências Exemplares de Agendas 21 Locais no Brasil, selecionadas a partir de fontes governamentais e não-governamentais; 03) análise e proposta de atualização de Agenda 21 Brasileira; e 04) a proposição de um evento nacional sobre o tema da atualização da Agenda 21 Brasileira.” (VITAE CIVILIS: 2011, 4)

identificar a partir de uma pesquisa em todo o território nacional quais seriam os 100 casos de Agendas Locais mais exitosas, intitulado “Produto II – Sistematização de 100 experiências exitosas de Agendas 21 Locais no Brasil” (VITAE CIVILIS, 2011).

### **5.1.1 “Agenda 21 Local: resultados selecionados”**

A pesquisa realizada internamente tinha como objetivo “mapear os processos de Agenda 21 Locais existentes no território; identificar os resultados de sua implementação; gerar subsídios para a atualização da Agenda 21 Brasileira e para repensar o modelo de fomento de Agendas 21 Locais; elaborar uma publicação contendo os resultados da pesquisa; e produzir um vídeo-documentário sobre o conjunto das experiências”. De fato, apenas a publicação foi gerada com a identificação dos resultados da implementação das Agendas, não tendo sido possível realizar os outros objetivos, principalmente pela dificuldade de mapear todos os processos de Agenda 21 Local existentes e porque não houve promoção da SAIC/MMA para a produção do vídeo e de um novo mecanismo de fomento às Agendas 21 Locais. Entretanto, a análise dos resultados obtidos a partir das respostas de 177 processos de Agenda 21 Local já permite a descrição de um padrão de ações realizadas durante a construção e implementação das Agendas Locais.

A pesquisa, do tipo quantitativa-qualitativa, se deu a partir da divulgação ampla de uma carta aberta distribuída pelas redes de Agenda 21 e meio ambiente de todo o país contendo um chamamento às Agendas 21 Locais a responder e enviar um questionário à equipe da Coordenação da Agenda 21 com três blocos de perguntas: i) sobre o funcionamento dos fóruns; ii) sobre os resultados da implementação das Agendas; e iii) sobre propostas de apoio do MMA aos processos. Este questionário, que continha 32 perguntas, foi desenvolvido internamente pela Coordenação da Agenda 21 e passou por consulta de integrantes da REBAL antes de ser distribuídos pelas redes e pela própria REBAL aos processos de Agenda 21. A orientação era de que o questionário fosse preenchido em reunião do fórum, e na impossibilidade deste por um coordenador ou integrante que tivesse participado de todo o processo de construção e implementação da Agenda.

Dos 177 processos que responderam ao questionário, 45% eram do sudeste, 20% do sul, 17% do nordeste e 9% consecutivamente do norte e do centro-oeste. Deste total, foram 1.144 pessoas diretamente envolvidas, sendo 45% da sociedade civil, 44% de governos e 11% de outros setores sociais. Segundo a distribuição territorial, 143 processos eram municipais, 21 de bairros-districtos, 9 regionais e 4 estadual. Apenas 44 processos haviam sido patrocinados pelo FNMA, dos quais 15 haviam finalizados o PLDS e apenas 6 estavam no estágio de monitoramento e avaliação. A pesquisa relatou que entre os respondentes, descritos como responsáveis pelo questionário, 45% eram da sociedade civil, 43% de governos e 11% de outros segmentos (educação, conselhos e outros coletivos).

Deste universo de respostas já se pode perceber que existe uma paridade entre a participação de governo e sociedade nos processos de construção da Agenda, o que é entendido como fundamental entre as recomendações do MMA, o que caracteriza uma experiência de integração governo/sociedade no processo de planejamento territorial. Podendo entender isso como uma experiência/efeito positivo da política de construção de Agendas 21 Locais. Interessante notar ainda, que quase a metade das Agendas respondentes estão situadas na região sudeste, proporção semelhante ao número de Agendas 21 Locais identificadas pelo MMA no país. Apenas Espírito Santo não acompanha essa característica, de abrigar muitas Agendas 21 Locais como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

A pesquisa demonstra que a existência de Fóruns ocorre em 164 das Agendas respondentes (92,65%), entre as quais 46,4% apresentavam reuniões frequentes entre 1 a 2

meses. Essa frequência de reuniões é muito comum em processos em construção, fomentados por reuniões que deliberam e trabalham sobre diagnósticos e elaboração dos Planos. Dos segmentos envolvidos na organização da Agenda e constituição dos Fóruns, 121 apresentaram participação de técnicos de prefeituras, 61 de ONG, 43 de movimentos sociais, 40 de associações locais, 19 envolvendo empresas e consultorias, 14 com participação de sindicatos e 8 (oito) com envolvimento de organizações de apoio técnico como o Sistema S e a Emater. Esses números, que sugerem um maior envolvimento de técnicos governamentais, indica que no universo das Agendas que responderam o questionário, sua grande maioria tem participação efetiva das prefeituras e autarquias públicas. Essa participação é um indicador de sucesso e continuidade destas Agendas 21 Locais, pois demonstra que o processo está envolvido com a administração pública local e poderá contribuir para a tomada de decisão sobre formulação de políticas públicas. Porém, não se pode entender essa participação da prefeitura como padrão. Processos em que os governos locais não se envolvem tendem a ter menos durabilidade no tempo e apresentar fóruns esfriados, o que pode explicar o baixo número de retorno das Agendas 21 Locais identificadas no país na pesquisa em questão<sup>70</sup>. Importante destacar ainda, que do total das Agendas que responderam, 58% estavam envolvidas diretamente com a REBAL, o que quer dizer que muitas outras Agendas 21 Locais participantes da REBAL não apresentaram interesse em responder aos questionário do Ministério (MMA, 2011)<sup>71</sup>. Cabe notar ainda, que apesar da maioria dos processos serem coordenados por governos locais, o numero de participantes é equilibrado entre governo e sociedade, com um leve aumento deste segundo segmento, indicando um interesse da sociedade civil em integrar processos de Agendas 21 Locais.

Interessante notar com a pesquisa que os períodos de inicio da construção das Agendas 21 Locais estavam muito envolvidos com os períodos de lançamento dos guias “Construindo a Agenda 21 Local” (primeira e segunda edição) e o “Passo a Passo da Agenda 21 Local”. Do conjunto de respostas, 20% relataram ter iniciado o processo entre a Rio-92 e o lançamento da primeira edição do “Construindo a Agenda 21 Local” (entre 1990 e 2001), enquanto 39% relataram ter iniciado logo após a segunda edição deste guia, período da construção do Programa Agenda 21 e da Coordenação da Agenda 21 no MMA. Já o Passo a Passo influenciou 40% das Agendas entrevistadas, que se iniciaram entre 2006 e 2009 (MMA, 2011).

No que se refere à influência das Agendas Locais sobre políticas de organização territorial, 54% relataram ter havido envolvimento da Agenda com o Plano Diretor Municipal, 10% envolvidos na elaboração do PPA municipal e 36% influenciaram outras políticas públicas governamentais, como criação de Unidades de Conservação e planos de Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE. Este numero, relativamente baixo em comparação às indicações do MMA de que as Agendas Locais devem ser integradas aos Planos Municipais exemplifica uma dificuldade de envolver as Agendas de forma transversal às políticas de gestão territorial. Quase metade das Agendas respondentes não apresentaram nenhuma relação entre os

---

<sup>70</sup> Num total de 368 Agendas 21 Locais identificadas em 2008 pela Coordenação da Agenda 21 do MMA, apenas 177 processos responderam ao questionário, o que representa 48% do montante de Agendas reconhecidas e que receberam a carta de divulgação da pesquisa.

<sup>71</sup> Como colocado anteriormente, o período da gestão Carlos Minc no MMA representou um esfriamento de recursos para o Programa Agenda 21, tendo sido reduzido o número de técnicos da equipe da Coordenação da Agenda 21, os investimentos em apoio às atividades da REBAL, as atividades de apoio aos processos em construção e não houve mais nenhum edital de fomento a construção de Agendas Locais pelo FNMA. Esta retração do apoio do MMA representou um afastamento político de muitos processos em relação à Coordenação da Agenda 21, o que pode ter impactado na falta de respostas de muitas Agendas 21 Locais ao questionário da pesquisa, sobretudo aquelas em que não haviam a participação dos governos locais.

processos e os Planos locais, o que indica a não introdução da Agenda na pauta dos governos como um todo.

Quanto ao envolvimento das Agendas em atividades econômicas sustentáveis, apenas 71 processos relataram influência direta com atividades de agricultura familiar, economia solidária, agroextrativismo, sistemas agroflorestais, turismo sustentável, créditos e auxílios técnicos rurais entre outras atividades. Este número representa apenas 40% do total de Agendas respondentes, demonstrando que ainda não é uma marca das Agendas a influência efetiva sobre políticas econômicas sustentáveis, apesar de um número expressivo delas já terem apresentado influência nesse tema. É comum às Agendas Locais ter um maior esforço no fortalecimento das instituições locais, e apresentarem poucos resultados efetivos em políticas locais antes de terem seu PLDS desenvolvido.

No que se refere à capacidade das Agendas 21 Locais em influenciar a organização social nos territórios, do total das Agendas entrevistadas 96 relataram ter influenciado na criação/fortalecimento de organizações sociais, com 57,3% de organizações coletivas de produção, 53,1% de associações, 17,7% de ONG, 16,6% de movimentos sociais e 13,5% de entidades de classe. Já em relação ao fortalecimento da gestão pública, 148 processos declararam contribuir na formação de secretarias e conselhos, com 70,3% na criação de secretarias de meio ambiente, 60,8% de outras secretarias municipais, 59,4% na organização de conselhos de meio ambiente, 29,7% de outros conselhos e 23% na construção de um fundo municipal de meio ambiente. Essa capacidade de promover maior organização institucional é talvez uma das principais características das Agendas 21 Locais no país. A experiência de fomentar espaços públicos de participação em que se debatem expectativas, oportunidades e demandas de políticas de desenvolvimento vêm promovendo uma oportunidade de maior relacionamento entre instituições e pessoas de diferentes setores sociais, o que vem promovendo trocas de experiências institucionais e proporcionando maior organização de base social e comunitária nos territórios que experimentam processos de Agendas Locais.

Como a pesquisa pretendia entender que tipo de influência as Agendas 21 Locais exerciam sobre a gestão ambiental das territorialidades envolvidas, foram criadas perguntas para avaliar que tipo de política as Agendas mais se dedicavam, tendo sido relatada numa ordem decrescente: a) gestão de resíduos sólidos, b) recuperação de áreas degradadas, c) criação de legislação ambiental, d) redução de poluição atmosférica, e) criação de unidades de conservação, f) redução de desmatamento, e g) elaboração de zoneamento ecológico econômico. A maioria destes itens faz parte dos indicadores de desenvolvimento sustentável do IBGE, que procura medir alterações dos resultados da política ambiental nos municípios e no país. Em relação aos temas que mais ocupavam as demandas dos fóruns, a pesquisa apontou numa ordem decrescente, 50% dedicadas à Agenda Marrom (infraestrutura de saneamento básico), 13% com educação ambiental, 11% envolvidas com o Plano Diretor, 9% na manutenção do Fórum e 9% empenhadas em orçamentos participativos. Nota-se que as Agendas Locais apresentam uma especial atenção à institucionalização de uma gestão ambiental mais integrada e participativa, porém, outras pautas têm sido tratadas nos fóruns e que são transversais à temática ambiental. Em geral, os processos mais amadurecidos e que já passaram por um movimento de fortalecimento institucional, é que passam a apresentar resultados em outros temas sociais, como economia, educação e saúde, infraestrutura, segurança e transporte.

A pesquisa perguntava ainda quais eram os principais acertos/sucessos das Agendas e os principais obstáculos para sua construção. Entre os acertos, os mais relatados foram: a) mobilização e participação da sociedade e do poder público; b) facilitação de um modelo de gestão integrada; c) instituição do Fórum como uma instância consultiva; e d) implementação de ações concretas em diferentes temas do desenvolvimento local. Para além dos números demonstraram que a mobilização social é uma característica das Agendas 21 Locais, os

participantes destas Agendas percebem que os processos, em particular, tem a capacidade de promover essa articulação entre governo e sociedade, sendo destacado esta característica como um sucesso, pois atende às demandas de maior democracia e participação nas cidades.

Entre os obstáculos do processo de construção das Agendas, foram destacados: 43% para a falta de recursos para a implementação das ações do Plano; 13% sobre a estruturação do fórum; 11% na falta de divulgação da Agenda; 10% pouca adesão do conjunto de setores sociais locais; 9% falta de apoio técnico do MMA; e, 4% falta de qualificação técnica das equipes locais. Estas respostas implicaram em sugestões dos fóruns para o fortalecimento das Agendas Locais, tendo sido destacado 57% para apoio na implementação das ações, 36% solicitaram apoio para elaboração de projetos e captação de recursos e 33% destacaram a necessidade de maior relacionamento entre o MMA e outros ministérios para apoiar as Agendas 21 Locais. De fato, o conjunto de obstáculos se refere a um desejo de maior contribuição técnica e de recursos por parte dos governos, para que a capacidade operacional e de tomada de decisão das Agendas possa se ampliar, o que pode indicar um maior interesse social na participação nos processos de gestão territorial. Como o processo de construção da Agenda e do PLDS suscita um conjunto amplo de demandas e expectativas dos segmentos sociais, e as prefeituras e instituições dos fóruns não apresentam capacidade operacional (técnica e de recursos) para a implementação das ações estabelecidas, a indicação de apoio são, em sua maior parte, dedicadas à solicitação de recursos e políticas públicas que fortaleça as gestões municipais e sua capacidade operacional.

Como se pode ver, apesar de haverem dificuldades no processo de construção das Agendas 21 Locais, o maior desafio destas Agendas é a implementação das ações elaborados nos Planos, sobretudo no que se refere ao acesso a recursos e políticas públicas de âmbito federal. Esse conjunto de respostas reflete um ponto de vista característico de Agendas com participação de governos locais, pois em agendas onde a prefeitura não participa as indicações tem apontado para uma maior responsabilidade dos governos locais em assumir as ações do PLDS.

Essa tendência das respostas analisadas demonstra que a maioria das Agendas Locais respondentes apresenta participação governamental, o que tende a apresentar maior demanda de fomento do Governo Federal ou Estadual. Cabe considerar também, que a época do chamamento das Agendas para responderem ao questionário da pesquisa foi uma época de crise na REBAL, parte ocasionada pela retração do apoio do MMA as atividades da Rede, parte relacionada a uma crise interna de renovação do quadro de representantes do Colegiado Nacional e de renovação do perfil e gerência do site da Rede, considerada à época o principal mecanismo de comunicação da REBAL e de divulgação das experiências das Agendas 21 Locais. Essa retração do MMA se deu após a troca de ministros em 2008, o que desarticulou o Colegiado Nacional da Rede e desmobilizou muitos encontros estaduais e regionais. Essa retração do apoio do MMA à REBAL gerou em algumas Agendas com protagonismo de instituições não governamentais um não interesse de respostas, o que reduziu consideravelmente o universo de questionários respondidos.

Porém, o conjunto de respostas permitiu que a Coordenação da Agenda 21 do MMA fizesse algumas considerações sobre os resultados das Agendas 21 Locais. O relatório da pesquisa indicou que, quanto ao funcionamento dos fóruns, existe uma paridade na composição destes, divididos entre governo e sociedade; que os processos têm apresentado participação de diferentes setores na composição dos fóruns, expressos nas iniciativas de coordenação dos processos; que os fóruns têm apresentado considerável periodicidade entre suas reuniões; e que a sustentação financeira tem sido espontânea entre as instituições participantes, com poucos processos apoiados financeiramente pelo FNMA.

Quanto aos resultados práticos das Agendas em relação ao Desenvolvimento Sustentável, conclui que os processos têm contribuído para o fortalecimento e a criação de

organizações sociais; tem possibilitado a organização de atividades econômicas sustentáveis; que tem se dedicado a implementar ações de caráter ambiental nas cidades; tem proporcionado fortalecimento institucional da gestão pública; e tem possibilitado a criação de instrumentos jurídicos de proteção e gestão ambiental nas cidades (MMA, 2011, 57). Estas considerações foram apresentadas como os principais resultados das Agendas 21 Locais, cabendo considerar que a pesquisa apresentava um especial interesse em identificar a contribuição das Agendas Locais no processo de gestão ambiental, responsabilidade central do MMA. Não é por isso, que as Agendas Locais não apresentam outros sucessos em áreas que não sejam estritamente ambientais, como se pode ver nos resultados da pesquisa realizada pelo Vitae Civilis.

### **5.1.2 100 casos exitosos de Agenda 21 Local**

Resultados semelhantes foram obtidos pela pesquisa realizada pelo Vitae Civilis, porém com um aprofundamento maior em diferentes itens e destaque para outras questões. Neste caso, a pesquisa se destinou a identificar 100 processos exitosos de Agendas 21 Locais, descritos como êxito a “longevidade do processo” e a qualidade dos “resultados advindos da mobilização dos atores envolvidos”. A pesquisa apresentava duas dimensões: “por um lado, dar visibilidade a estes processos, os quais conseguem destacar-se no cenário nacional, divulgando e reconhecendo suas qualidades; e, por outro, demonstrar para a sociedade um inventário das reais conquistas advindas da implementação da Agenda 21 Local no país na última década” (VITAE CIVILIS, 2011, 5).

Para a escolha/definição dos 100 casos foi estabelecido entre o Vitae Civilis e o MMA alguns critérios para seleção das Agendas 21 Locais. O primeiro passo foi a definição do que se entendia como Agenda Local, ressaltando que as Agendas 21 deveriam ter atuação territorial e que, em alguma medida deveria influenciar as gestões públicas territoriais para atenderem aos critérios de seleção. Uma exigência do MMA era de que a pesquisa deveria abranger todo o território nacional, através de identificação de Agendas 21 Locais dos diferentes Estados e regiões, não destacando nenhum Estado em relação a outros. A pesquisa não considera que os 100 casos representam “as melhores Agendas 21 Locais”, pois não existiriam critérios para esta definição, mas entende que os casos selecionados correspondem às exigências da pesquisa e buscam apresentar um quadro amplo de Agendas 21 Locais espalhadas pelo país e que atendem a algumas características, destacadas a seguir:

- “1) Processos que demonstrem resultados práticos (aqueles que conseguiram implementar ações, seja através de ações dos próprios integrantes do fórum, seja através da incorporação de diretrizes, sugestões e demandas do processo de Agenda 21 do município em normativas jurídicas municipais);
- 2) Processos em estágio de implementação de políticas públicas (aqueles cuja mobilização e articulação do fórum redundou em incorporação das diretrizes, sugestões e demandas surgidas em políticas no âmbito municipal);
- 3) Processos longevos (aqueles que conseguiram manter-se em atividade por um longo período de tempo, sem perder a mobilização inicial);
- 4) Processos cujo fórum da Agenda 21 Local reúna-se com frequência e com grande número de integrantes de vários setores (aqueles cuja vitalidade do fórum é um dos pontos fortes da experiência em questão);
- 5) Paridade regional exigida pelo edital (critério que implica a obrigatoriedade de escolher as 100 experiências de Agenda 21 Local em todas as regiões do país, em um máximo possível de unidades da federação, sem concentrar demasiadamente os casos em um ou outro Estado, ressaltada a diversidade demográfica e quantidade de municípios UF)” (VITAE CIVILIS, 2011, 11-12).

A partir da definição das características necessárias das Agendas 21 Locais, a escolha dos 100 casos se deu a partir do levantamento da lista de Agendas 21 Locais de três fontes principais: i) a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC (IBGE, 2010); ii) a lista de Agendas Locais identificadas na pesquisa “Agenda 21 Local: resultados selecionados” (MMA, 2011); e, iii) a lista de Agendas 21 Locais identificadas pela REBAL e pela Coordenação da Agenda 21 elaborada em 2009 (já citada anteriormente, Anexo 3).

A partir da junção das três listas foi relacionado um total de 1.130 processos em todo o país, que deveriam ser então filtrados. A equipe do Vitae Civilis aplicou três filtros para a seleção dos 100 casos: i) a identificação de processos que já haviam construído o Passo 1 de mobilização, sensibilização e tenham formados os seus fóruns (Passo 2), o que gerou um total de 616 casos; ii) a definição de uma seleção de aproximadamente 200 agendas em que 150 delas tivessem experiências em fase de implementação da Agenda em políticas públicas e outras 50 em fase de elaboração do PLDS ou dos diagnósticos da Agenda; e iii) o contato direto com as 222 Agendas Locais pré-selecionadas para então identificar aquelas que cumpriram as características anteriormente estabelecidas entre Vitae Civilis e MMA, e passíveis de responderem ao questionário da pesquisa. No total, 138 processos tiveram os questionários respondidos, dos quais foram selecionados os 100 casos da pesquisa (VITAE CIVILIS, 2011, 16-18).

Todos os 100 processos selecionados passaram por um *survey*, tendo respondido um questionário com a presença de um pesquisador *in loco*, e participado em seguida de uma entrevista *in loco* ou à distância. Os questionários foram aplicados entre setembro de 2010 e janeiro de 2011, apresentando 9 (nove) blocos de perguntas, a saber:

“Bloco 1 – criação do processo de Agenda 21 Local;  
Bloco 2 – fórum da Agenda 21 do Município;  
Bloco 3 – sobre o processo de Agenda 21 do Município;  
Bloco 4 – sobre a CPDS e a Agenda 21 Nacional;  
Bloco 5 – resultados do processo da Agenda 21;  
Bloco 6 – avaliação do processo de Agenda 21;  
Bloco 7 – continuidade do processo de Agenda 21;  
Bloco 8 – outros processos de Agenda 21;  
Bloco 9 – considerações finais”. (VITAE CIVILIS, 2011, 19)

Com este conjunto amplo de temas essa pesquisa possibilitou uma abrangência maior de informações do que a pesquisa realizadas internamente pela Coordenação da Agenda 21 do MMA, sobretudo por possibilitar a visita *in loco* de um pesquisador que conduziu as perguntas junto aos respondentes, apesar do numero menos de Agendas respondentes. Do conjunto de Agendas selecionadas a pesquisa identificou que 54% das Agendas consideradas exitosas foram construídas pós-2005, tendo sido diretamente influenciadas pelo “Passo a Passo” do MMA. O inicio dos outros 46% das Agendas se deu da seguinte maneira: 36% foram construídas entre 2001 e 2004 (durante o período do guia “Construindo a Agenda 21 Local”) e apenas 10% haviam sido formadas pós-Rio-92. Este resultado demonstrou um número considerável de Agendas 21 Locais consideradas exitosas que foram apoiadas pelo Programa Agenda 21 do MMA, entre 2003 e 2009 (VITAE CIVILIS, 2011, 21).

As prefeituras foram identificadas como a instituição que mais protagonizou o inicio dos projetos, estando diretamente envolvidas na construção de 77% das Agendas, contra 27% de ONG, 19% de pessoas de comunidade, 14% de movimentos sociais, 13% de outros, 10% de empresas, 10% de sindicatos e 8% por consultoria técnica (em alguns casos mais de uma instituição estiveram envolvidas com o protagonismo da Agenda 21). Este resultado ressalta a importância do papel das prefeituras para o sucesso das Agendas 21 Locais, não expresso apenas na longevidade das Agendas, mas na sua capacidade de influenciar políticas públicas

locais (VITAE CIVILIS, 2011, 22). Os resultados se assemelham, em parte, quando comparadas as duas pesquisas quantitativas, indicando um maior protagonismo de prefeituras na construção das Agendas, o que reforça o argumento de que essa participação governamental é um indicativo de sucesso das Agendas 21 Locais.

Quanto à construção dos Fóruns, a pesquisa identificou que 97% das Agendas instituíram esta instância para a deliberação de todo o processo. Porém, nos outros 3% também se formou um núcleo central para condução da Agenda, neste caso sob responsabilidade de um outro órgão representante de uma coletividade, como os conselhos municipais. Esse dado demonstra uma característica central das Agendas 21, que é a formação de um espaço de participação para o seu funcionamento, não apenas expresso nos documentos que orientam as construções das Agendas 21, mas nas suas experiências de funcionamento. Porém, interessante notar que 60% dos fóruns criados foram formados após 2005, ano de publicação do Passo a Passo, documento que destacava a institucionalização dos Fóruns das Agendas como um Passo fundamental.

No conjunto das Agendas com fórum, a pesquisa demonstrou que sua construção foi fomentada em 74% dos casos pelas prefeituras, com apenas 27% criados por ONG, o que se relaciona com o protagonismo destas instituições em coordenar a construção das Agendas. Do conjunto de fóruns formados, 89 apresentavam reuniões periódicas e com funções ativas no período da pesquisa, sendo apenas 3 os fóruns desativados. Em 57% dos casos com fóruns criados as reuniões aconteciam mensalmente, com 13% apresentando reuniões com períodos menores que um mês e 28% com reuniões de bimestral a quadrimestral. Apenas 1% apresentou um ritmo de reuniões anuais. A pesquisa identificou ainda que do conjunto de Agendas com fóruns, no momento da pesquisa, 63% contavam com a prefeitura na sua coordenação, 50% apresentavam representantes da sociedade civil e apenas 16% apresentava coordenação com participação do setor empresarial (VITAE CIVILIS, 2011, 24-25). Esta divisão de responsabilidades na coordenação dos fóruns é outra característica das Agendas 21 Locais, de promover uma descentralização da tomada de decisão da Agenda e fomentar fóruns de gestão compartilhada.

Quanto à participação, a pesquisa demonstrou que em apenas 10% dos casos os fóruns apresentou um quórum menor que 10 participantes. Fóruns entre 11 a 20 participantes representou 29% das Agendas, contra 42% nos fóruns entre 21 e 50 participantes e 15% nos fóruns com mais de 50 participantes. Ainda no total de fóruns ativos, a pesquisa demonstrou que 76% deles são regidos por um regimento interno, contra 21% sem normas de funcionamento, indicação de funcionamento divulgada pelo MMA e amplamente difundida pela REBAL. Ainda sobre o perfil desta participação, a pesquisa demonstrou que a sociedade civil apresentou participação semelhante ao poder público nos fóruns, com 84% do total enquanto a iniciativa privada indicou sua presença em 80% das agendas com fórum. Ainda na enquete, foi identificado que a sociedade civil é o setor com maior contribuição no funcionamento do fórum, com uma diferença mínima em relação ao poder público, sendo 62% para a primeira e 61% para a segunda. A contribuição da iniciativa privada ficou com 38% das respostas. Sobre o fluxo de funcionamento dos fóruns, a pesquisa demonstrou que em 62% dos casos as reuniões ocorrem abertas à população, contra 60% realizando reuniões fechadas apenas para membros, 51% utilizando também a formação de grupos de trabalho, 29% tendo formado câmaras temáticas e 12% com consultas a população através de consultorias. (VITAE CIVILIS, 2011, 27-28).

Um fato comum entre as Agendas 21 Locais é a sua paralisação temporária, muitas vezes relacionadas com a troca de prefeitura ou mudança na instituição coordenadora do fórum. A pesquisa apresentou que 46% das Agendas selecionadas já teve seu processo interrompido, contra 50% que diz nunca ter paralisado. Entre as que foram interrompidas, a maioria (66%) relatou haver travancado o processo apenas uma vez. Do total das Agendas

que paralisaram seu processo, 47% se interrompeu apenas por um ano, contra 73% que foram paralisadas até dois anos.

Quanto à utilização do “Passo a Passo” como orientador do funcionamento das Agendas, 85% dos processos selecionados indicaram ter se referenciado neste guia para a construção da Agenda, mesmo após o processo já ter sido iniciado, nos casos de Agendas construídas antes de 2005. Em relação aos Passos percorridos, 100% delas indicaram ter concretizado a mobilização; 95% criou o Fórum; 90% elaborou o diagnóstico participativo; 69% estava na fase de construção do PLDS; 52% estavam implementando ações independente da construção do Plano; 45% indicaram que a Agenda se tornou política pública no município, através de lei ou decreto; 44% relataram ter finalizado a construção do PLDS; 43% já tinham implementado ações do PLDS; e, 41% já haviam realizado ações de monitoramento e avaliação das ações da Agenda. Em relação à elaboração de um plano para o município, 62% narrou já ter construído um, e 6% indicou ter construído um plano para uma região específica do município. Esta resposta difere do conjunto de respostas anteriores, que indica um total de 44% com PLDS elaborado, o que demonstra que independente do PLDS como indicado no Passo a Passo, outros planos territoriais tem sido elaborados para diferentes fins dentro das Agendas 21 Locais (VITAE CIVILIS, 2011, 36-38).

Quanto à formação em Agenda 21 e Desenvolvimento Sustentável, 95% dos casos indicaram ter recebido uma capacitação. Deste total, 59% foram promovidas pelo poder público local, 34% pela sociedade civil organizada, 34% pelo Governo Federal e 23% pelo Governo do Estado. Ainda do total das Agendas selecionadas, apenas 31% haviam recebido fomento do FNMA/MMA, com a maioria, 66% com o processo construído com recursos diferenciados.

Interessante notar, que apesar de ter apoiado financeiramente apenas 31% das Agendas selecionadas, o MMA realizou apoio técnico para 66% das Agendas de um total de 74% de Agendas que relataram haver recebido algum tipo de apoio técnico. Outras acessórias foram prestadas pela REBAL (47%), especialistas e voluntários (43%), organizações governamentais (38%), universidades (35%), ONG (34%), consultorias privadas (28%), instituições de apoio técnico (20%), e outros (14%). Estes números demonstram como são imprescindíveis as ações de capacitação e formação em Agenda 21, pois esses processos formativos é que instauram um ambiente culturalmente diferenciado de gestão participativa em prol do desenvolvimento sustentável e colaboram para o tipo de resultado hora identificado. Nota-se ainda nos números, que o MMA realizou apoio técnico para um grupo menor do que relatou ter se utilizado do Passo a Passo, o que demonstra a ampla divulgação e multiplicação deste roteiro metodológico para além das atividades da Coordenação da Agenda 21.

No que se refere à participação popular na construção da Agenda, 99% relataram haver tido participação aberta nos processos, porém com algumas diferenças de intensidade. Em 53% foi relatada participação popular ampla, contra 36% com média participação e 10% com pouca participação popular. Ainda em relação à influência das Agendas 21 nas cidades, 41% relatou haver outros processos nos territórios de abrangência da Agenda 21 Local, com 95% destes casos com Agenda 21 Escolar, 18% com Agenda 21 em Bairros e 16% com Agendas 21 empresariais (VITAE CIVILIS, 2011, 42). A questão da participação popular é uma característica que se desenvolve sob duas circunstâncias: quem está conduzindo o processo e qual a metodologia utilizada em eventos como a elaboração do diagnóstico participativo e do PLDS. A depender da conjuntura adotada, a Agenda terá ou não um espaço aberto à população. Segundo a pesquisa qualitativa que envolveu a visita e entrevista aos 6 (seis) processos, essa participação popular depende ainda do tamanho da cidade com Agenda 21. As observações indicam que em cidades grandes a participação tem sido menor não apenas em proporção, mas de fato, pois a mobilização é mais dispersa e a proximidade

publico-privado é ainda mais difícil de acontecer. Já em relação às Agendas 21 Escolares, é quase um padrão, aonde tem Agenda Local quase sempre se desenvolvem Agendas Escolares.

Quanto ao apoio governamental, 85% das Agendas relataram haver algum tipo de apoio de governos, com 83% destes destinados a apoio técnico e 54% com apoio financeiro. A REBAL foi relatada por 79% das Agendas, indicando um funcionamento de rede entre a maioria dos processos nacionais. A troca de apoio entre governo e sociedade é uma práxis das Agendas 21, de todos os tipos, e também um indicativo de que a Agenda vai bem ou não. Não é a toa que as Agendas descritas como os 100 casos mais exitosos tenham apresentado essa taxa de apoio relativamente alta. Agendas que não conseguem articular apoios tem maior dificuldade de implementar ações e se manter no tempo.

Quando perguntados sobre resultados práticos dos processos de Agenda 21 Local, 93% das Agendas relataram haver resultados em políticas públicas de desenvolvimento local. Os três temas que mais apresentaram respostas foram, i) Meio Ambiente (83); ii) Recursos Naturais (67); e iii) Tratamento de Resíduos (62), todos relacionados com a gestão ambiental dos municípios e com aspectos de abrangência difusa. Já entre os temas menos impactados as respostas foram as seguintes: i) Raça/Etnia/Populações Tradicionais (26); ii) Transportes (26); e iii) Questões Trabalhistas (10), temas por sua vez pouco explorados politicamente pelo conjunto das Agendas 21 apesar de apresentar características também difusas.

Nota-se, que a ocorrência dos temas que são trabalhados pelas Agendas se desenvolvem conforme as Agendas vão se estabilizando. Existe um tipo de resultado que acontece no processo de construção de Agendas, que se volta em sua maioria para o fortalecimento das instituições. Em seguida, na fase de implementação dos Planos as conquistas são de escala ambiental, temas que se apresentam mais relevantes quando se fala em desenvolvimento sustentável, e somente após a consolidação do processo outras demandas sociais e de políticas públicas passam a figurar entre os resultados das Agendas Locais.

Ainda sobre os resultados, 85% das Agendas selecionadas relataram haver influência das Agendas em normas jurídicas, programas ou projetos de seus municípios. Neste contexto, 70% das respostas apontaram alguma influência na elaboração do PPA Municipal; 65% com contribuições ao Plano Diretor; 62% em algum programa municipal; 49% na inclusão de alguma Lei de Diretrizes Orçamentárias; 20% na Lei Orgânica do Município; e 39% em outras políticas públicas. Esses números são possíveis em Agendas Locais que são duráveis no tempo e que apresentam participação do governo local, o que facilita a absorção dos debates nas políticas públicas, fato que seria difícil de ser alcançar se o conjunto das Agendas não apresentassem envolvimento das prefeituras. No entanto, mesmo que as Agendas 21 Locais com participação governamental apresentem mais resultados concretos, isso não quer dizer que não sejam exitosos os processos que envolvem mais a sociedade civil, que apresentam outras características como veremos adiante.

Como efeito no fortalecimento institucional de organizações dos municípios, 90% das Agendas relataram que o processo de construção da Agenda 21 Local contribuiu com o fortalecimento de diferentes instituições locais, entre elas escolas (85%), associações (81%), lideranças comunitárias (73%), empresas, (45%), cooperativas (41%), redes ou coletivos diversos (37%) e câmeras técnicas (14%). Quanto ao fortalecimento de órgãos públicos, as respostas foram diversas, ressaltando a criação e fortalecimentos de todos os tipos secretarias de governo, conselhos municipais, departamentos e autarquias públicas de todas as áreas e órgão vinculados à execução de serviços públicos (VITAE CIVILIS, 2011, 60). Na maioria dos casos as Agendas contribuíram com maior ênfase nas políticas ambientais, sobretudo por envolver com maior frequência secretarias de meio ambiente e ONG ambientalistas no seu processo construtivo.

Entre as falhas e obstáculos do processo de construção e implementação das Agendas 21 Locais, 95% das entrevistas relataram ter esbarrado com alguma dificuldade, sendo o

maior obstáculo a falta de recursos financeiros e de pessoal para implementação das ações da Agenda (74%), seguido da mudança na administração municipal (40%). De fato, os processos de Agenda 21 Locais que se orientam pelos guias disponibilizados pelo MMA apresentam certa facilidade de construir e implementar seus processos, apesar de esbarrarem com questões técnicas e de recursos. Porém, estas dificuldades são superáveis caso haja políticas que contribuam para minimizar estes obstáculos. No cotidiano, os maiores desafios são o de envolver os governos locais e transformar as Agendas em políticas públicas efetivas e continuas que gerem Planos com sustentação legal e que permitam um espaço de tomada de decisões participativas.

Esta série de resultados apresentados demonstra a viabilidade das Agendas 21 Locais de promover um ambiente de gestão mais democrático e sustentável caso os governos estejam de fato envolvidos com os processos. Porém, para haver sustentabilidade as ações devem permanecer no tempo, serem concluídas e monitoradas, proporcionar um contínuo processo de mobilização e sensibilização da sociedade, estabelecer indicadores locais de sustentabilidade e, antes de tudo, se tornarem políticas efetivas de desenvolvimento local.

É evidente a importância do Passo a Passo na organicidade das Agendas, apesar das dificuldades técnicas, superáveis como se pode ver. Se comparados os resultados com as expectativas do Programa Agenda 21, pode-se dizer que os processos de construção e implementação de Agendas 21 Locais permitem que as cidades possam iniciar um movimento diferenciado de gestão territorial, com melhorias evidentes na institucionalização da temática ambiental, na promoção da participação social, no fortalecimento das instituições representativas de base social e comunitária e na organização das prefeituras e instituições locais para empreender ações de desenvolvimento sustentável. Porém, as dificuldades dos processos, tanto em realizar ações como em permanecer no tempo indicam a necessidade de maiores investimentos para a consolidação dos objetivos de uma Agenda 21 como expressos pelo Programa Agenda 21 do MMA, o que depende, neste caso, diretamente de uma política de nível federal que dê sustentação às contribuições e movimentos em direção à sustentabilidade das cidades.

## **5.2 Reflexões da Pesquisa Qualitativa Sobre o Uso do Passo a Passo**

Resultados muitos semelhantes foram observados na pesquisa qualitativa sobre a aplicação do Passo a Passo, que apesar de não demonstrar resultados estatísticos permitiu uma série de observações não visíveis quando analisados apenas os números. Em primeiro lugar, perceber as diferenças que ocorrem na condução dos processos quando eles são formados por conjunturas diferentes e por escolhas metodológicas distintas. E em seguida, poder comparar características que ocorrem quando o caminho é por um tipo de conjuntura sociopolítica ou por escolhas operacionais que não estão no Passo a Passo, mas sim derivadas do próprio processo de condução da Agenda Local.

As descrições que se seguem foram fruto da observação e entrevista com os 6 (seis) casos visitados para o estudo do uso do Passo a Passo, consultoria realizada para a Coordenação da Agenda 21 em 2009 e que contemplaram as Agendas 21 Locais de Xanxerê, Litoral Norte de São Paulo, Paty do Alferes, Rio de Contas, Mâncio Lima e Marcelândia. Nestas Agendas foi possível aplicar um questionário entre coordenadores e o fórum, além de se realizar outras observações. Porém, o contato direto com dezenas de outros processos também permitiram a reflexão e o aprofundamento de diversas percepções que serão apresentadas a seguir.

Apesar das experiências em construir Agendas 21 Locais completar 20 anos, o método sistematizado no Passo a Passo e algumas de suas recomendações são relativamente recentes,

tendo sido utilizadas apenas na ultima década, sem referências de comparação que pudessem antecipar as dificuldades operacionais da utilização da metodologia. Essa falta de parâmetros para a aplicação da metodologia gerou dificuldades técnicas e operacionais em todas as Agendas. Neste caso, nem a equipe do MMA previa certas dificuldades, nem as prefeituras e instituições participantes dos fóruns estavam preparadas para dar respostas aos percursos da experiência. No entanto, estas experiências possibilitaram muitas das observações que são possíveis de descrever nesta análise.

Uma comparação feita entre processos patrocinados pelo FNMA com outros processos que foram construídos com recursos próprios e não por prazos determinados por convênio, já demonstrou significativas diferenças no seu decorrer. Uma boa reflexão dessa diferença é a análise do conjunto de 100 experiências exitosas, das quais apenas 31 foram fomentadas pelo FNMA. Em geral, Agendas que levaram o tempo necessário para desenvolver cada Passo tiveram mais oportunidade de se adaptar a metodologia e tirar proveito das etapas do que aquelas que precisavam dar respostas temporais para cada Passo. A mobilização é um bom exemplo disso. Agendas como Xanxerê e Paty do Alferes, por apresentarem atuação social antes de iniciarem os projetos com o FNMA permitiram maior sensibilização da população local, tendo relatado maior interesse da mídia da cidade em acompanhar suas ações e contado com apoio popular na legitimação do processo e o seu engajamento nas atividades abertas. O mesmo foi percebido em relação ao tempo necessário para a consolidação de um bom diagnóstico e de um bom plano nas Agendas que não precisaram cumprir prazos e tarefas, mas elaborar documentos que fossem orientadores da prática. Neste aspecto do tempo de cada etapa, ficou evidente que a formação do fórum não é algo que possa se fazer a qualquer momento, sobretudo se é um desejo sua institucionalização legal, que depende de prefeituras ou câmaras de vereadores. Por isso, o tempo ideal para cada Passo é o tempo necessário para que se alcance os resultados desejados em cada cidade, por cada etapa, e não o tempo de um projeto.

Quanto ao ordenamento entre Passos indicado pelo Passo a Passo, ficou evidente que o encadeamento dos seis Passos impressos neste manual de fato facilita uma construção lógica entre Agendas participativas. Porém, em alguns casos os Passos não foram necessariamente seguidos, o que não comprometeu a qualidade da Agenda. Esta consideração é apresentada no próprio manual do Passo a Passo, de que ele não deve ser utilizado de forma estática, mas sim adaptado pela dinâmica e oportunidades operacionais de cada cidade. O que se demonstrou importante é a realização das metas indicadas pelo Passo a Passo, e que caracterizam os processos como Agendas 21 Locais.

Os resultados alcançados pelas Agendas visitadas se assemelham muito aos resultados estatísticos apontados pelas pesquisas descritas anteriormente, e a pesquisa qualitativa permitiu perceber as condições locais que mais induziram cada tipo de resultado. Apesar do conjunto de resultados ser muito semelhante entre as Agendas Locais como um todo, as evidências demonstram que sobre certas conjunturas um tipo de resultado é mais evidente do que outros, o que está relacionado diretamente pelo perfil da instituição que coordenou o processo (governamental ou não-governamental), pelas escolhas metodológicas utilizadas (fóruns abertos ou não; diagnósticos técnicos ou participativos), pela abrangência territorial envolvida (envolvimento comunitário ou não, meio urbano ou rural) e pelo sucesso da mobilização (condução mais pluralista ou processos mais elitistas).

Em comparação às pesquisas quantitativas apresentadas anteriormente, os relatos dos processos visitados para a pesquisa qualitativa também indicaram como um dos resultados mais relevantes o fortalecimento das instituições locais e a possibilidade de atuação em rede que o processo de construção da Agenda possibilitou. Este fortalecimento institucional foi destacado como um acerto em todas as Agendas visitadas, sobretudo no envolvimento dos

atores em relação às questões socioambientais locais e a possibilidade de sua participação nas políticas públicas dedicadas aos temas abordados nas Agendas.

O fortalecimento das instituições representativas da sociedade e o canal que se abre como diálogo e aprendizado sobre a gestão pública são relatados como um legado importante de todas as Agendas, e que influencia todas as atividades que ocorrem pós-Agenda, independente de sua continuidade ou não. A diferença que se observou em torno deste resultado, de uma Agenda para outra, é que quanto maior a mobilização ampla e a escolha de processos mais pluralistas, com fóruns mais abertos e formativos, maior é a escala de instituições locais envolvidas e maior é o numero de instituições e pessoas que se beneficiam desse fortalecimento institucional e político.

A partir dessa melhor articulação e parceria entre instituições de diferentes setores, a experiência de trabalhar de forma participativa em um fórum também foi considerado um ponto positivo das Agendas Locais. Mesmo que os fóruns não tenham apresentado poder de deliberação sobre todos os aspectos da gestão territorial, a experiência do trabalho colaborativo e planejado foi entendido por muitos integrantes de fóruns como um exercício importante de democracia, que amadurecia a participação social de pessoas e instituições e possibilitava uma cultura de cooperação e participação que poderia ser utilizada em outros espaços públicos de participação que não os fóruns de Agenda 21 Local, como conselhos de unidades de conservação, conselhos municipais, conselhos de saúde, conselhos tutelares entre outros. Alguns relatos consideraram ainda que procedimentos simples como organizar uma pauta para as reuniões, planejar atividades, obedecer os tempos de fala de forma colaborativa foram experiências que ampliaram a capacidade de pessoas e lideranças locais de se articular em rede, podendo além disso entender melhor as formas de relacionamento formal entre instituições.

Aliado a essa experiência/aprendizado, algumas pessoas e instituições apontaram que os trabalhos de diagnóstico e planejamento foram especialmente importantes para os grupos dos fóruns, sobretudo lideranças comunitárias e de base local, entenderem melhor como os governos se organizam, como são divididos os poderes e responsabilidades (executivo, legislativo e judiciário) e a quem reivindicar em cada tipo de demanda social. O que os relatos demonstraram é que independente dos resultados e das respostas que as Agendas 21 Locais conseguem alcançar, o aprendizado possível no processo de participação nos fóruns foram considerados fundamentais para se criar uma cultura de participação política em muitas pessoas e instituições que passavam a dialogar com mais propriedade sobre a cultura e a linguagem da gestão pública dos municípios.

Segundo a conclusão dos resultados de maior organização social nos municípios, alguns apontamentos assinalaram ainda para o sucesso na mobilização de comunidades e suas escolas quanto aos processos de gestão comunitária, o que se expressa como um aprendizado importante sobre as responsabilidades do governo e da sociedade associados aos mais diversos temas do desenvolvimento local. Cidades onde acontecem Agendas 21 Locais tendem a abrigar uma população mais consciente do papel dos governos e da sociedade, e identificar as organizações de base comunitárias como importantes canais de participação social e de realização de ações comunitárias, caso estas Agendas se mobilizem de forma ampla.

Uma especial atenção foi atribuída à formação de associações de moradores em algumas Agendas. Todo o processo de mobilização e diagnóstico participativo que ocorreu a partir da escolha de realizar diagnósticos participativos nas territorialidades possibilitaram uma melhor representatividade destas comunidades e o fortalecimento das suas lideranças e associações. Ações como mutirão, educação ambiental, parceria entre associações, ONG, escolas e prefeituras, pequenos projetos de meio ambiente, cultura e educação e a institucionalização das associações permitiram que muitas comunidades pudessem resolver

problemas do seu cotidiano sem depender de ações governamentais ou exógenas. Os processos de fortalecimento e legitimação de lideranças locais permitiram maior articulação entre diversas comunidades, que ampliaram sua capacidade de ação e de dar respostas aos problemas locais. Comunidades em cidades onde a Agenda 21 Local desenvolveu a mobilização e o diagnóstico por territorialidades puderam ampliar sua resiliência e se envolver diretamente com políticas públicas sem depender necessariamente de intermediários.

Em todas as Agendas visitadas os relatos apontaram ainda para os resultados das atividades realizadas em cada Passo - mobilizar, formar um fórum, elaborar um diagnóstico participativo e um plano de desenvolvimento. Estas atividades são relatadas como importantes sucessos das Agendas, expressas na sensação dos entrevistados de que estas ações em si já fortalecem seus municípios e fazem diferença para o futuro do desenvolvimento local, o que expressa uma validação da metodologia do Passo a Passo. Diversos relatos indicam que os diagnósticos ampliaram o conhecimento da ocupação humana dos municípios e dos problemas associados às comunidades, que muitas vezes não eram nem conhecidas do governo e das instituições sociais, com especial destaque às Agendas da Amazônia Legal. O mesmo foi relatado em relação aos processos de mobilização, que permite um maior conhecimento entre os segmentos existentes nas cidades e a relação entre eles. Todo esse movimento de mobilizar e conhecer melhor o município contribuiu também com a gestão pública, que pode afinar políticas e programas a real necessidade das cidades.

Em alguns fóruns surgiu a consideração de que após as Agendas 21 todas as instituições locais se tornaram mais capazes de elaborar e realizar projetos e parcerias, tendo ampliado suas preocupações socioambientais e permitido um maior envolvimento institucional com um universo maior de questões. Foi possível identificar em todas as Agendas que os processos contribuíram para que ONG, associações de moradores, cooperativas, escolas e outros coletivos passassem a atuar de forma mais eficaz em suas localidades a partir da implementação de projetos, da captação de recursos e do conhecimento de políticas públicas nos diferentes níveis de governo. Em alguns casos, foram relatados projetos realizados com editais e convênios com políticas federais e/ou estaduais que só foram possíveis a partir das articulações e experiências geradas por Agendas 21 Locais. Um exemplo disto foi o maior envolvimento popular sobre os Planos Diretores, dos projetos de lei na câmara dos vereadores e na composição dos conselhos municipais. Em alguns processos, secretarias de governo, escolas e ONG conseguiram estabelecer convênios com o FNMA, outros ministérios e outros editais públicos não governamentais a partir de demandas e conhecimentos gerados nas Agendas, o que permitiu a realização de projetos ambientais, de cultura, de educação e de economia solidária, por exemplo.

Alguns processos indicaram especial organização da gestão ambiental do município, tendo relatado a possibilidade de criação de áreas protegidas, a implementação de planos de coleta seletiva e educação ambiental, reflorestamento, criação e fortalecimento de secretaria de meio ambiente e do conselho municipal de meio ambiente e da legislação ambiental dos municípios. Processos como o de Xanxeré conquistaram o reconhecimento da população local e passaram a ter seu fórum convidado a elaborar pareceres sobre licenciamentos e Termos de Ajuste e Conduta - TAC. Em Paty do Alferes a secretaria de meio ambiente foi criada por reivindicação da Agenda 21, e passou a dividir o espaço da Casa da Agenda 21 e a gerir os programas do PLDS. Em todos os relatos foi permitido perceber que a institucionalização ambiental nas cidades se fortaleceu com as Agendas 21 Locais, com fortalecimento das instituições que compõem o SINAMA e de sua legislação municipal específica.

Agendas Locais como Marcelândia e Rio de Contas também experimentaram a criação de novas secretarias pós Agenda 21, tendo sido criadas para permitir a gestão de políticas públicas expressas nos PLDS. Em Marcelândia toda a prefeitura foi reestruturada e a secretaria de planejamento era a responsável pela Agenda. Rio de Contas teve sua secretaria

de assistência social formada para possibilitar programas de assistência para todas as comunidades que integraram o fórum local, tendo gerado diversos projetos a partir de editais públicos. Todos os fóruns visitados demonstraram ter influenciado alguma política pública da prefeitura, seja por participação direta de suas secretarias, seja por pressão das instituições que compunham o fórum da Agenda.

Nota-se que Agendas 21 elaboradas em cidades pequenas apresentaram maior capacidade de envolver e influenciar a gestão pública, pois a prefeitura exerce um papel central nestas cidades, não apenas de gestão, mas de oferta de empregos e proximidade cotidiana com toda a população. Agendas 21 em cidades grandes apresentaram maior dificuldade de responder as reivindicações nas políticas públicas, sobretudo pela dificuldade de pressionar os governos ou de demandar prioridades na tomada de decisões. No entanto, nas Agendas em que a prefeitura esteve conduzindo o processo e envolvida de fato, a adoção dos resultados da Agenda nas políticas públicas apresentaram um papel importante de reformar os organogramas e as políticas públicas locais, o que ficou evidente em Agendas como Mâncio Lima, Marcelândia, Rio de Contas e Paty do Alferes.

Ainda sobre a diferença entre cidades grandes e cidades pequenas, a pesquisa empírica demonstrou que Agendas 21 Locais em cidades pequenas apresentam mais chance de se desenvolverem e apresentarem resultados estruturantes na gestão municipal, enquanto nas cidades grandes os resultados mais evidentes são voltados para o fortalecimento das instituições não governamentais. A dinâmica social em cidades pequenas é mais simples, a interação entre prefeitura e população é cotidiana e as etapas de mobilização, formação do fórum e elaboração de diagnósticos tem maior facilidade de envolver toda a cidade e gerar resultados factíveis do ponto de vista operacional. Já em cidades grandes o processo tende a se concentrar em um grupo de instituições e atuar sobre um ou outro tema ambiental ou social, pois a impossibilidade de articular todos os setores sociais, realizar diagnóstico em todas as territorialidades e proporcionar um ambiente de dialogo e cooperação entre instituições governamentais e não governamentais é quase impossível, o que indica uma necessidade de fragmentar as Agendas de cidades grandes em menores unidades administrativas ou em alguns temas para que o Passo a Passo tenha possibilidade de se organizar de forma plena.

Enquanto as cidades pequenas permitem que as ações da Agenda sejam de fato abrangentes, tanto pelo ponto de vista de envolver a população quanto o seu território, as cidades grandes apresentam maior dispersão da gestão municipal, com muitas secretarias e demandas difíceis de organizar em um modelo de planejamento territorial como o sugerido pela Agenda 21 Local. O mesmo pode se projetar para as ações de monitoramento das Agendas, possíveis de serem visíveis em cidades pequenas enquanto quase inviável em cidades grandes a depender do que será monitorado. A questão aqui não é dizer que não seja possível elaborar Agendas 21 em cidades grandes, mas apontar as cidades pequenas como mais adequadas à utilização do Passo a Passo como ele está formatado. As cidades grandes já consolidaram um modelo de desenvolvimento difícil de se alterar para dinâmicas sustentáveis, e o desafio da consertação é muito maior, dependendo de um esforço maior de disciplinar modelos de desenvolvimento e de mobilização social<sup>72</sup>.

Foi possível notar ainda uma diferença em cidades mais urbanizadas e cidades mais rurais. As cidades muito urbanizadas demonstraram maior dificuldade de promover um amplo processo de mobilização social e participação de diferentes setores nos fóruns, o que se

<sup>72</sup> Um exemplo interessante de se perceber essa constatação de dificuldade de aplicar o Passo a Passo em cidades grandes é a experiência da Cidade de São Paulo. São Paulo tem uma Agenda 21 Local bem organizada, porém toda dividida por áreas administrativas, cada uma independente entre si. Como as populações destas áreas são muito grandes e dispersas, as Agendas atuam por questões pontuais, desenvolvendo atividades com alguns segmentos sociais e avançando sobre diferentes temas por vez.

reforça quando comparado cidades grandes com cidades pequenas. Cidades pequenas em geral apresentam maior ocupação populacional em áreas rurais, apresentando maior facilidade de envolver comunidades e sensibilizar os diferentes segmentos em torno do fórum e das oficinas de diagnóstico participativo e planejamento. Foram comuns os relatos de que a mobilização sempre apresentou melhor resposta popular em áreas rurais e maior dificuldade em núcleos urbanizados. A isso se atribuíram diferentes argumentos, como o fato de nas áreas rurais as populações serem mais homogêneas e por isso mais participativas e “curiosas”, e de que nas áreas urbanas as populações apresentam menor carência de equipamentos públicos e infraestrutura e por isso não se interessam em “reivindicar” melhorias no planejamento das Agendas. Independente dos argumentos, a diferença entre mobilizar e construir Agendas 21 Locais nas cidades pequenas e menos urbanizadas foi um aspecto de destaque nas Agendas observadas, sobretudo porque foi considerado mais fácil apresentar a Agenda 21 para a população como um todo nestas cidades, e as campanhas de comunicação e sensibilização sempre apresentaram melhor resposta.

Foi evidenciado também em algumas Agendas que o processo de diagnóstico local participativo permitiu uma melhor identificação de oportunidades de desenvolvimento econômico de algumas atividades, o que gerou ações de instituições públicas, privadas e da sociedade civil. Esse movimento foi também fortalecido pela rede de instituições que se formaram em torno do fórum, que permitiram uma maior cooperação e troca de conhecimentos para a formação de cooperativas, ampliação de mercados para produtos sustentáveis e melhor divulgação de empreendimentos. Sobre estes resultados, os relatos apontam que a partir das Agendas 21 Locais os municípios apresentaram maior capacidade de planejamentos integrados nos mais diversos temas do cotidiano, tendo colaborado para a formação de parcerias que não seriam possíveis de ocorrer sem a conjuntura formada em torno da Agenda.

Importante considerar que os resultados apontados reflete o conjunto de experiências de diferentes Agendas 21 Locais, porém, muitas delas apresentam processos pouco participativos e pouco engajados nas questões socioambientais dos municípios, como se deseja. Estes processos nem sempre conseguiram atingir os resultados comumente vistos nas Agendas que realizam processos mais abertos e participativos. Algumas Agendas apresentam uma condução mais elitista como descrito anteriormente, seja por parte do governo ou mesmo da condução de instituições da sociedade civil. Nestas Agendas, os processos fortalecem as instituições participantes, consegue-se alcançar importantes resultados e mudanças nas conjunturas políticas locais, mas não se democratiza as experiências de forma ampliada como se pode ver em Agenda que elaboraram processos mais abertos aos diferentes segmentos sociais e comunidades dos municípios.

Posturas elitistas foram comuns de ver em muitas prefeituras onde as Agendas Locais foram construídas. Em alguns casos, apesar do prefeito validar a Agenda e uma secretaria se responsabilizar pelo processo, era comum uma retração de outras secretarias em relação aos fóruns, evitando sua participação para não se gerar demandas de políticas públicas. Mesmo nestas Agendas protagonizadas por prefeituras, foi possível ouvir relatos de que a tomada de decisões governamentais nunca esteve aberta aos fóruns, e que as prefeituras escolhiam o que elas adotariam da Agenda ou não. Em vários casos pesquisados houve relatos de afastamento das prefeituras após a troca de prefeitos, implicando em um novo movimento do fórum de sensibilizar o governo para sua adoção do PLDS. No conjunto, pôde-se perceber que a relação entre o governo e a Agenda é o principal limite para o bom desenvolvimento das Agendas, e um importante desafio para se buscar soluções. Por diferentes motivos, sejam envolvidos em interesses políticos, relacionados à capacidade técnica do governo, derivados da falta de recursos para dar respostas a todas as demandas levantadas, ou por falta de articulação entre os governos e outras organizações responsáveis por diferentes demandas locais. A indicação

de uma maioria de Agendas consideradas exitosas nas pesquisas qualitativas de terem participação de governos, demonstra a necessidade desse envolvimento governamental como um critério de sucesso das Agendas, explicando a postura do MMA de apoiar apenas Agendas que apresentassem o compromisso de integração dos governos locais. O que não quer dizer necessariamente que Agendas sem participação das prefeituras não apresentem um conjunto de resultados também satisfatórios.

Sobre a relação das prefeituras com as Agendas 21 Locais, foi percebido em alguns relatos de representantes governamentais que a cultura participativa expressa nos documentos da Agenda 21 Global são pouco valorizados por alguns gestores, que entendem que a tomada de decisão é sempre do governo e que o processo de eleição já conferiu poder ao prefeito e aos vereadores para fazer o que os fóruns da Agenda 21 desejam fazer. Com isso, a posição adotada por alguns governos é apenas de consulta para legitimação da Agenda e das decisões governamentais. Ainda nestes casos, o processo de construção da Agenda 21 demonstrou maior capacidade organizacional das prefeituras para atender demandas sociais e planejar seu funcionamento e a gestão do território, não tendo sido possível, por sua vez, promover maior organização social ou fomentar redes e parcerias entre instituições não governamentais. Isso demonstra um limite das Agendas 21 Locais nas cidades, que apesar de apresentarem resultados relevantes, ainda não se tem um ambiente favorável em relação à cultura de participação política que consolide processos de gestão territorial mais participativos e democráticos, necessitando com isso maior investimento de tempo e experiências para se buscar métodos mais eficazes de consolidar a proposta das Agendas 21 Locais.

O contrário também ficou evidente. Agendas construídas por organizações da sociedade civil e que não experimentaram envolvimento das prefeituras apresentaram maior capacidade de fortalecer redes sociais e por sua vez organizar instituições para pressionar políticas públicas governamentais. Nestes casos, mesmo quando os governos não adotaram os PLDS como políticas públicas, este Plano induziu projetos e ações das instituições locais, ampliando a capacidade operacional de muitos grupos sociais e pessoas dos municípios. Nestas Agendas a formação de redes entre instituições não governamentais é mais evidente, enquanto nas Agendas protagonizadas por prefeituras é mais evidente o uso do planejamento da Agenda na organicidade da administração pública.

Porém, nenhum dos dois casos pode ser visto como uma característica estática de uma Agenda 21 Local. Movimentos de participação ou não das prefeituras são cílicos, e se alteram de forma significativa entre uma gestão e outra. O mesmo pode ser experimentado quanto à participação da sociedade civil. Em alguns casos apenas o fato de mudar a instituição que assume a secretaria executiva do fórum toda a conjuntura de atores participantes pode se alterar e a Agenda encontrar uma nova conjuntura de forças e instituições.

Esse fato, de que as Agendas se alteram significativamente no tempo é percebido como um entrave às Agendas, que são fomentadas para serem permanentes e promoverem um movimento contínuo de gestão participativa para a sustentabilidade. Apesar de ainda não haverem recomendações técnicas para minimizar este fato, o que poderia ser diferente caso houvesse uma legislação que disciplinasse a criação e funcionamento das Agendas, alguns processos tem buscado soluções de manutenção dos fóruns como forma de manter continua a Agenda 21 Local. Xanxerê e Paty do Alferes são Agendas protagonizadas pela sociedade civil e que demonstraram boa capilaridade do processo em relação às organizações da sociedade civil. Como o fórum envolve um grupo permanente de pessoas e instituições não governamentais ele independe da participação governamental, e procuram realizar constantemente atividades que possibilitem manter as reuniões do fórum e estabeleçam objetividade em diferentes atividades. A Agenda de Rio de Contas também apresenta uma boa legitimidade em relação à população, mas o funcionamento do fórum sempre esteve atrelado à gestão municipal, o que implica em momentos de não funcionamento de reuniões.

O fortalecimento do fórum como espaço de encontro e de troca de experiências e aprendizado tem sido uma forma de manter reuniões e ações ativas, porém esse movimento ainda não se tornou um procedimento do conjunto de Agendas criadas, mas de alguns fóruns que encontraram formas de se manterem ativos. A relação entre público e privado é central nos processos de Agenda 21 Locais. Tanto o engajamento dos governos tem sua importância crucial na consolidação das Agendas, quanto o envolvimento da sociedade civil para a manutenção dos fóruns e estabelecimento de uma cultura de sustentabilidade nos mais diversos setores locais. O fórum é então o lugar de excelência do funcionamento da Agenda 21 Local, sem ele não se completa o ciclo de desenvolvimento sustentável que a filosofia da Agenda 21 preconiza.

As Agendas 21 com governos envolvidos são fundamentais para influenciar a gestão pública. Agendas 21 com a sociedade civil participativa são importantes para se criar uma rede em torno de ações sustentáveis e de fortalecimento da cidadania ativa e da capacidade operacional de instituições não governamentais. Apenas com estes dois movimentos em funcionamento uma Agenda 21 pode de fato influenciar o DS local e se consolidar, e o fórum como espaço público de participação é o elo de ligação entre estes dois movimento importantes das Agendas 21 Locais, e tem se demonstrado como o lugar da permanência ou não do funcionamento das Agendas 21 Locais. Mesmo que sem os fóruns funcionando as instituições públicas ou sociais continuam a realizar ações da Agenda 21, apenas com eles a dinâmica de troca e fortalecimento se realiza.

## CONCLUSÃO

“A Agenda 21 introduz, dessa forma, a ideia de que desenvolvimento e meio ambiente constituem binômio central e indissolúvel. A principal contribuição desse conceito de ruptura entre dois padrões de desenvolvimento foi tornar compatíveis duas grandes aspirações do final do século que se encerrava: o direito ao desenvolvimento, sobretudo para os países em patamares insatisfatórios de renda e riqueza; e o direito à vida ambientalmente saudável, para esta e para as futuras gerações” (MMA, 2003, 15 – Construindo a Agenda 21 Local).

É possível atingir o Desenvolvimento Sustentável nas cidades em que se construíram Agendas 21 Locais? A depender do que se entende por Sustentabilidade, poderemos chegar a indefinidas respostas, mas antecipo uma, de que as Agendas 21 Locais do modo como estão sendo construídas e implementadas ainda não conquistaram a sua própria sustentabilidade. O que não quer dizer que não tenham promovido ações de Desenvolvimento Sustentável em seus territórios.

Essa primeira resposta anunciada reflete um ponto de vista fácil de ouvir em redes de Agendas 21 e de meio ambiente, que esperavam que as Agendas 21 Locais conseguissem fazer uma revolução definitiva nos territórios em que foram construídas, e que pudessesem se manter ativas eternamente. Porém, o fato é que o sucesso das Agendas 21 Locais, como esperado, depende da boa administração pública, de uma cultura política de democracia participativa, de uma ética colaborativa de diferentes setores sociais, de um fortalecimento das instituições representativas da sociedade civil, de um sistema político que permita maior transparência e democracia na gestão pública e de decisões políticas e econômicas estruturantes advindas do Governo Federal.

A considerar a intenção do MMA de fomentar Agendas 21 “de baixo para cima”, das cidades para o país, por não ver consolidado uma dedicação maior da política macro do Governo Federal em relação à CPDS e a Agenda 21 Brasileira, pode-se concluir que as experiências e os resultados apresentados anteriormente indicam um relativo sucesso em promover uma política pública que possibilitou uma ampla mobilização e sensibilização social acerca dos temas do Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Global. As experiências de construção de Agendas 21 Locais permitiram identificar atividades que geraram de fato mobilizações sociais nas cidades e maior cidadania ativa em processos de planejamento territorial participativo para um modelo mais socioambiental de desenvolvimento, tendo criado canais de participação para setores sociais interessados em participar de um modelo diferente de desenvolvimento. Apesar do MMA ter fomentado a partir de convênios 95 projetos que envolveram 169 municípios, no total o Programa Agenda 21 conseguiu influenciar mais que o dobro de municípios, que desenvolveram suas Agendas de forma espontânea se utilizando das recomendações práticas e políticas do Passo a Passo e de outros documentos.

O fato de, na prática, as Agendas Locais não trabalharem apenas questões ambientais possibilitou que diferentes movimentos sociais encontrassem nas Agendas um caminho de reivindicação de suas pautas, permitindo em algumas Agendas uma confluência bem diversa de interesses sociais. Apesar desta diversidade não ser uma característica da maioria das Agendas Locais, sobretudo daquelas mais urbanizadas e mais fragmentadas, o processo de construção das Agendas e sua proposta de um modelo diferenciado de desenvolvimento soa muito oportuno para movimentos sociais e ONG dos mais diferentes temas sociais, e o método da Agenda 21 poderia ser bem aplicado em diferentes programas de desenvolvimento para além da temática ambiental.

Diferentes formas de participação foram exercidas e experimentadas nas Agendas 21 Locais, interagindo no mesmo espaço do fóruns. A multiplicidade de atores sociais que se envolvem com as Agendas, cada um com um perfil e capacidade de influenciar decisões, permitiu a troca constante de saberes entre pessoas e instituições, o que por sua vez ampliou a capacidade de participar de muitos segmentos sociais. Foram experimentadas a “participação como aprendizado”, “participação como exercício da cidadania e da democracia”, “participação como organização”, “participação como relação público e privado”, “participação popular, ‘de baixo para cima’”, “participação como prática de resistência e afirmação”, “participação como associativismo” (ROMANO, 2007), todas produzindo significados e formatando uma cultura política nos espaços em que foram exercidas. Essa “multiplicidade de possibilidades” de participar permitiu ainda que as Agendas Locais induzissem outras experiências, que era o lugar de quem participa, ou o perfil da participação. Aqueles segmentos mais engajados experimentaram um papel de sujeitos da ação, outros segmentos se colocavam como beneficiários, ou como clientes ou consumidores das atividades das ações da Agenda (CORNWALL, 2000). De todas as formas, o ato de participar possibilitou inúmeras formas de relação entre sociedade e governo, ampliando experiências de cidadania ativa e democracia participativa, tão importantes para os movimentos de desenvolvimento e sustentabilidade.

As diversas ações implementadas por governos, ONG, associações de moradores, cooperativas, empresas e pessoas que se envolveram com as Agendas 21 Locais podem não ter consolidados as Agendas Locais como procedimento de gestão territorial, mas indicaram a viabilidade de se proporcionar atividades de sustentabilidade nos mais diversos setores sociais e arranjos políticos. O fortalecimento institucional conquistado por inúmeros grupos sociais independe agora da continuidade ou não das Agendas Locais, pois proporcionaram uma cultura de interação e participação que indicaram a viabilidade destas organizações em empreender ações de forma autônoma independente do paternalismo de governos ou de instituições exógenas.

As Agendas 21 Locais permitiram em seus territórios que ONG, associações e movimento sociais pudessem se aproximar da gestão pública local para reivindicar políticas públicas, colaborar com atividades de diagnósticos e planejamentos e desejar um modelo de desenvolvimento que os incluíssem. Essa característica das Agendas 21 Locais, amplamente descritas pelos processos pesquisados proporcionam em si uma oportunidade de cidadania pouco experimentado de forma abrangente por outras políticas públicas em cidades brasileiras. As experiências da prática cotidiana das Agendas permitiram a diferentes segmentos sociais se aproximarem da gestão pública e tomarem conhecimento sobre Planos Diretores, conselhos municipais, legislação, orçamento participativo, formulação de políticas públicas, melhor conhecimento de seus territórios entre outras tantas experiências que não seriam possíveis sem que houvessem atividades como as proporcionadas pelo Passo a Passo e pelos fóruns de Agendas 21 Locais. Estes motivos, por si só, já demonstram um ganho valoroso para a cidadania ativa nas cidades brasileiras, que carecem de políticas de fomento que proporcionem uma maior propagação desta oportunidade.

Pelo viés da administração pública, as Agendas 21 Locais foram além da institucionalização da gestão ambiental nos municípios. Permitiram que prefeituras se organizassem para gerir seus territórios de forma planejada, influenciaram a criação de todos os tipos de secretaria de governo, proporcionaram a elaboração de políticas públicas mais adequadas às demandas sociais, permitiram que a gestão pública fosse mais transparente em relação às populações locais e experimentaram processos de diálogo e participação social. Para além da institucionalização das Agendas 21 Locais, a experimentação dessa política demonstrou a viabilidade de se instituir processos de desenvolvimento mais planejados,

possibilitando uma gestão mais alinhada com os diferentes aspectos e demandas do desenvolvimento local.

Se comparados os objetivos desejados pela Agenda 21 Global e pelo Programa Agenda 21 do MMA, pode-se destacar que as Agendas 21 Locais, de modo geral, conseguiram: a) implementar ações de conservação ambiental; b) influenciar processos de economia solidária; c) proporcionar políticas públicas de assistência social; d) gerar espaços de participação democráticos e colaborativos; e) realizar projetos de melhoria das condições de vida em áreas como saúde, educação, cultura, saneamento, geração de emprego e renda; f) articular programas de governo e sociedade; g) proporcionar intercâmbio de experiências nos mais diversos campos do desenvolvimento; h) proporcionar investimentos em agricultura sustentável; i) organizar a estrutura administrativa dos municípios; j) contribuir para um planejamento dos territórios; k) fortalecimento de instituições da sociedade civil e minorias; l) proporcionar processos formativos sobre diferentes temas; m) contribuir para a criação de legislação favorável ao desenvolvimento sustentável; e n) proporcionar a inclusão de diferentes segmentos sociais em processos participativos e em políticas públicas.

O maior desafio que envolve a política da Agenda 21 é a sua adoção definitiva como política de governo, não apenas pelas cidades que desenvolveram suas Agendas 21 Locais, mas, sobretudo pelo Governo Federal que apresentou retração na política do Programa Agenda 21, o que ocasionou um significativo enfriamento das Agendas Locais de todo o país. A política de Agenda 21 determina uma visão de desenvolvimento diferenciado de crescimento econômico, como explanado no primeiro capítulo desta dissertação. Assumir o compromisso de fomentar e encubar processos de Agenda 21 Local depende de uma política de Desenvolvimento Sustentável e de uma postura Pluralista na relação público e privado. Como colocado, as Agendas 21 não implicam apenas na institucionalização da temática ambiental na gestão pública, ela proporciona um diálogo completo sobre desenvolvimento a depender dos setores sociais que se integram aos fóruns das Agendas, o que, por sua vez, depende de uma política transversal de desenvolvimento que proporcione planejamentos cruzados entre todos os temas do cotidiano da administração pública.

Por mais exitosos que sejam processos de construção de Agendas 21 Locais, a manutenção dos seus resultados dependem de uma continuidade política que não ocorreu no MMA e em muitas prefeituras que protagonizaram processos de Agenda Local. Essa manutenção da política de Agenda 21 também não se apresenta nos mecanismos da ONU, que fragmentaram seus temas em diferentes conferências e ações, descaracterizando a importância dos processos participativos e transversais que fazem parte da lógica central do DS expresso no documento da Agenda 21 Global.

Em 2012, com a Rio+20, o tema da Agenda 21 nem chegou a ser citado durante a conferência oficial, não se fez o balanço da implementação do DS no mundo como se esperava, e conceitos como Economia Verde passaram a figurar o debate de desenvolvimento mundial no lugar do DS. Essa retração ao debate da sustentabilidade das nações que compõem o sistema ONU indica que a Agenda 21 não está mais, ou de fato nunca esteve, no centro do projeto político de desenvolvimento internacional, seja para os países desenvolvidos ou aqueles considerados “em desenvolvimento”.

Apesar da temática das mudanças climáticas permanecerem, de forma cada vez mais preocupante, nos acordos e preocupações que envolvem o desenvolvimento e a globalização, não se questiona mais o modelo econômico adotado em escala mundial. A resposta a esses problemas são programas de adaptação e resiliência aos efeitos das mudanças climáticas e aos desastres, cada vez mais constantes. As mazelas do “desenvolvimento” vão impor cada vez mais respostas das nações, e quem sabe num futuro algumas premissas da Agenda 21 voltem a figurar no cenário político dos programas e políticas de governos.

É nesse cenário, que as experiências de participar de processos de Agendas 21 Locais pode gerar, em longo prazo, uma cultura política de reivindicação mais democrática, forçando governos a adotarem posturas mais pluralistas de tomada de decisão. Apenas o tempo vai demonstrar se as posturas elitistas dos governos permanecerão no novo jogo de forças locais, e que as experiências de participar e vivenciar as políticas públicas possam criar novos mecanismos de pressão sobre governos, cada vez mais alimentadas por um rico movimento de troca de informações que a internet e outros meios de comunicação vem imprimindo na sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECKER, Howard S. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- BOURDIEU, Pierre. A representação política: elementos para uma teoria do campo político. In: Bourdieu Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1998, cap VII.
- \_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- CARDOSO, Ruth (org.). *A Aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CPDS. *Agenda 21 Brasileira: bases para discussão*. Brasília: MMA, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Agenda 21 Brasileira: ações prioritárias*. 2ª Edição. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Agenda 21 Brasileira: resultado da consulta nacional*. 2ª Edição. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.
- CNUMAD. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU*. De 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.
- Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. 2ª Edição – Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- CORNWALL, Andrea: *Beneficiary, consumer, citizen: perspectives on participation for poverty reduction*. Stockholm: Sida, 2000.
- DAGNINO, E.; Olivera, A.; Panfichi, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: Evelina Dagnino, Alberto J. Oliveira e Aldo Panfichi (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*, São Paulo: Paz e Terra; Campinas SP: Unicamp, 2006, p. 13-92.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FREUD, S. *O Mal-estar na Civilização*. In: *Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud*. Rio de Janeiro: Imago, 1996. p. 73-150.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FGV. *Indicadores de Juruti: para onde caminha o desenvolvimento o município*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- \_\_\_\_\_. *O saber local*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Perfil dos Municípios Brasileiros: 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KOHLER, Maria Claudia Mibielli. Agenda 21 Local: desafios de sua implementação. Experiências de São Paulo, Rio de Janeiro, Santos e Florianópolis. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

Leal, Vitor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 5<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

MATOS, Karla Monteiro. Agenda 21: Instrumento para a Conservação da Biodiversidade em parques Nacionais no Brasil? Dissertação defendida no Programa EICOS. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2006.

MMA. Construindo a Agenda 21 Local. 2<sup>a</sup> Edição Revisada e Atualizada. Brasília: MMA, 2003.

\_\_\_\_\_. Caderno de Debate: Agenda 21 e a sustentabilidade das cidades. Brasília: MMA, 2003.

\_\_\_\_\_. Caderno de Debate: Agenda 21 articulando planos nos municípios. Brasília: MMA, 2005.

\_\_\_\_\_. Caderno de Debate: Agenda 21 ética e sustentabilidade. Brasília: MMA, 2006.

\_\_\_\_\_. Caderno de Debate: A Agenda 21 e os objetivos do milênio: as oportunidades para o nível local. Brasília: MMA, 2005.

\_\_\_\_\_. Caderno de Debate: A Agenda 21, o semi-árido e a luta contra a desertificação. Brasília: MMA, 2004.

\_\_\_\_\_. Caderno de Debate: Agenda 21 e o setor mineral. Brasília: MMA, 2004.

\_\_\_\_\_. Caderno de Debate: Agenda 21 – um novo modelo civilizatório. Brasília: MMA, 2003.

\_\_\_\_\_. Caderno de Debate: Uma nova agenda para a Amazônia. Brasília: MMA, 2004.

\_\_\_\_\_. Caderno de Debate: Mata Atlântica o futuro é agora. Brasília: MMA, 2004.

\_\_\_\_\_. Passo a Passo da Agenda 21 Local. Brasília: MMA, 2005.

\_\_\_\_\_. Agenda 21 e Juventude: experiências de todo o Brasil. Brasília, MMA, 2009.

\_\_\_\_\_. Agenda 21 Local: resultados selecionados. Brasília: MMA, 2011.

MORIN, Edgard. Os sete saberes necessários à educação do futuro. – 5<sup>a</sup> Ed.. Brasília: UNESCO, 2002.

NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a institucionalização de um conceito. Brasília: Ed. IBAMA, 2002.

ONU, Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global. Povos Resilientes, Planeta Resiliente: um Futuro Digno de Escolha. Nova York: Nações Unidas, 2012.

PARIZOTTO, Kátia M<sup>a</sup> Zgoda. Pensar a Agenda 21 Local: um exercício de cidadania. Xanxerê: Agenda 21 de Xanxerê, 2006.

\_\_\_\_\_. Agenda 21 de Xanxerê: exercício de cidadania, Plano Local de Desenvolvimento Sustentável – PLDS. Xanxerê: Agenda 21 de Xanxerê, 2008.

PRADO, Rosane Manhães . A indigenização da agenda 21: reflexão a partir de um caso na Ilha Grande/Angra dos Reis, RJ. In: XXVII Encontro Anual da ANPOCS, 2003, Caxambu.

CD-Rom do 27º Encontro Anual da ANPOCS - GT: Rituais, Representações e Narrativas Políticas, 2003.

RIVERO, Oswaldo de. *O mito do desenvolvimento. Os países inciáveis no século XXI.* Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

ROMANO, Jorge Osvaldo. *Política nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira.* Rio de Janeiro: Mauad X, 2009; Seropédica, RJ: EDUR, 2009.

ROMANO, Jorge Osvaldo; Andrade, Maristela de Paula; Antunes, Marta. *Olhar Crítico sobre Participação e Cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa as partir do local.* 1ª Edição. São Paulo: Expressão Popular: Action Aid Brasil, 2007.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado.* Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

\_\_\_\_\_. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável.* Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

\_\_\_\_\_. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável.* Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI.* Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VITAE CIVILIS. *Sistematização de 100 experiências exitosas de Agendas 21 Locais no Brasil.* São Paulo: Vitae Civilis, 2011.



## **ANEXO**

## **Anexo 1: Resumo das Seções da Agenda 21 Global**

---

### **CAPÍTULO 1      Preâmbulo**

---

#### **Seção I - DIMENSÕES SOCIAIS E ECONÔMICAS**

### **CAPÍTULO 2      Cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento e políticas internas correlatas**

- Promoção do Desenvolvimento Sustentável por meio do comércio
- Estabelecimento de um apoio recíproco entre comércio e meio ambiente
- Oferta de recursos financeiros suficientes aos países em desenvolvimento
- Estímulo a políticas econômicas favoráveis ao Desenvolvimento Sustentável.

### **CAPÍTULO 3      Combate à pobreza**

- Capacitação dos pobres para a obtenção de meios de subsistência sustentáveis.

### **CAPÍTULO 4      Mudança dos padrões de consumo**

- Exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo
- Desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais para estimular mudanças nos padrões insustentáveis de consumo.

### **CAPÍTULO 5      Dinâmica demográfica e sustentabilidade**

- Desenvolvimento e difusão de conhecimentos sobre os vínculos entre tendências e fatores demográficos e Desenvolvimento Sustentável.
- Formulação de políticas nacionais integradas para meio ambiente e desenvolvimento, levando em conta tendências e fatores demográficos.
- Implementação de programas integrados de meio ambiente e desenvolvimento no plano local, levando em conta tendências e fatores demográficos.

### **CAPÍTULO 6      Proteção e promoção das condições da saúde humana**

- Satisfação das necessidades de atendimento primário da saúde, especialmente nas zonas rurais.
- Controle das moléstias contagiosas.
- Proteção dos grupos vulneráveis.
- O desafio da saúde urbana.
- Redução dos riscos para a saúde decorrentes da poluição e dos perigos ambientais.

### **CAPÍTULO 7      Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos assentamentos humanos**

- Oferecer a todos habitação adequada
- Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos
- Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra.
- Promover a existência integrada de infra-estrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos.
- Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos.
- Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres.
- Promover atividades sustentáveis na indústria da construção.

- Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos.

## **CAPÍTULO 8      Integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões**

- Integração entre meio ambiente e desenvolvimento nos planos político, de planejamento e de manejo.
  - Criação de uma estrutura legal e regulamentadora eficaz.
  - Utilização eficaz de instrumentos econômicos e de incentivos de mercado e outros.
  - Estabelecimento de sistemas de contabilidade ambiental e econômica integrada.
- 

## **Seção II - CONSERVAÇÃO E GESTÃO DOS RECURSOS PARA O DESENVOLVIMENTO**

### **CAPÍTULO 9      Proteção da atmosfera**

- Consideração das incertezas: aperfeiçoamento da base científica para a tomada de decisões.
- Promoção do Desenvolvimento Sustentável.
- Prevenção da destruição do ozônio estratosférico.
- Poluição atmosférica transfronteiriça.

### **CAPÍTULO 10     Abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres**

- Abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres.

### **CAPÍTULO 11     Combate ao desflorestamento**

- Manutenção dos múltiplos papéis e funções de todos os tipos de florestas, terras florestais e regiões de mata.
- Aumento de proteção, do manejo sustentável a da conservação de todas as florestas e provisão de cobertura vegetal para as áreas degradadas por meio de reabilitação, florestamento e reflorestamento, bem como de outras técnicas de reabilitação.
- Promoção de métodos eficazes de aproveitamento e avaliação para restaurar plenamente o valor dos bens e serviços proporcionados por florestas, áreas florestais e áreas arborizadas.
- Estabelecimento e/ou fortalecimento das capacidades de planejamento, avaliação e acompanhamento de programas, projetos e atividades da área florestal, ou conexos, inclusive comércio e operações comerciais.

### **CAPÍTULO 12     Manejo de ecossistemas frágeis: a luta contra a desertificação e a seca**

- Fortalecimento da base de conhecimentos e desenvolvimento de sistemas de informação e monitoramento para regiões propensas à desertificação e seca, sem esquecer os aspectos econômicos e sociais desses ecossistemas.
- Combate à degradação do solo por meio, inter. alia, da intensificação das atividades de conservação do solo, florestamento e reflorestamento.
- Desenvolvimento e fortalecimento de programas de desenvolvimento integrado para a erradicação da pobreza e a promoção de sistemas alternativos de subsistência em áreas propensas à desertificação.
- Desenvolvimento de programas abrangentes de antidesertificação e sua integração aos planos nacionais de desenvolvimento e ao planejamento ambiental nacional.
- Desenvolvimento de planos abrangentes de preparação para a seca e de esquemas para a mitigação dos resultados da seca, que incluam dispositivos de auto-ajuda

para as áreas propensas à seca e preparem programas voltados para enfrentar o problema dos refugiados ambientais.

- Estímulo e promoção da participação popular e da educação sobre a questão do meio ambiente centrados no controle da desertificação e no manejo dos efeitos da seca.

#### **CAPÍTULO 13      Gerenciamento de ecossistemas frágeis: Desenvolvimento Sustentável das montanhas**

- Geração e fortalecimento dos conhecimentos relativos à ecologia e ao Desenvolvimento Sustentável dos ecossistemas das montanhas.
- Promoção do desenvolvimento integrado das bacias hidrográficas e de meios alternativos de subsistência.

#### **CAPÍTULO 14      Promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável**

- Revisão, planejamento e programação integrada da política agrícola à luz do aspecto multifuncional da agricultura em especial no que diz respeito à segurança alimentar e ao Desenvolvimento Sustentável.
- Obtenção da participação popular e promoção do desenvolvimento de recursos humanos para a agricultura sustentável.
- Melhora na produção agrícola e dos sistemas de cultivo por meio da diversificação do emprego não-agrícola e do desenvolvimento da infra-estrutura.

#### **CAPÍTULO 15      Conservação da Diversidade Biológica**

- Conservação da diversidade biológica.

#### **CAPÍTULO 16      Manejo ambientalmente saudável da biotecnologia**

- Aumento da disponibilidade de alimentos, forragens e matérias-primas renováveis.
- Melhoria da saúde humana.
- Aumento da proteção do meio ambiente.
- Aumento da segurança e desenvolvimento de mecanismos de cooperação internacional.
- Estabelecimento de mecanismos de capacitação para o desenvolvimento e a aplicação ambientalmente saudável de biotecnologia.

#### **CAPÍTULO 17      Proteção de oceanos, de todos os tipos de mares - inclusive mares fechados e semifechados - e das zonas costeiras e proteção. Uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos**

- Gerenciamento integrado e desenvolvimento sustentável das zonas costeiras, inclusive zonas econômicas exclusivas.
- Proteção do meio ambiente marinho.
- Uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos de alto mar.
- Uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos sob jurisdição nacional.
- Análise de incertezas críticas para o manejo do meio ambiente marinho e mudança do clima.
- Fortalecimento da cooperação e da coordenação no plano internacional, inclusive regional.
- Desenvolvimento sustentável das pequenas ilhas.

#### **CAPÍTULO 18      Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos**

- Desenvolvimento e manejo integrado dos recursos hídricos.

- Avaliação dos recursos hídricos.
- Proteção dos recursos hídricos, da qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos.
- Abastecimento de água potável e saneamento.
- Água e desenvolvimento urbano sustentável.
- Água para produção sustentável de alimentos e desenvolvimento rural sustentável.
- Impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos.

**CAPÍTULO 19 Manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas, incluída a prevenção do tráfico internacional ilegal dos produtos tóxicos e perigosos**

- Expansão e aceleração da avaliação internacional dos riscos químicos.
- Harmonização da classificação e da rotulagem dos produtos químicos.
- Intercâmbio de informações sobre os produtos químicos tóxicos e os riscos químicos.
- Implantação de programas de redução dos riscos.
- Fortalecimento das capacidades e potenciais nacionais para o manejo dos produtos químicos.
- Prevenção do tráfico internacional ilegal dos produtos tóxicos e perigosos.

**CAPÍTULO 20 Manejo ambientalmente saudável dos resíduos perigosos. Incluindo a prevenção do tráfico internacional ilícito de resíduos perigosos**

- Promoção da prevenção e redução ao mínimo dos resíduos perigosos.
- Promoção do fortalecimento da capacidade institucional do manejo de resíduos perigosos.
- Promoção e fortalecimento da cooperação internacional para o manejo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos.
- Prevenção do tráfico internacional ilícito de resíduos perigosos.

**CAPÍTULO 21 Manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com esgotos**

- Proteção da qualidade e da oferta dos recursos de água doce (18)
- Promoção do desenvolvimento sustentável dos estabelecimentos humanos (7)
- Proteção e promoção da salubridade (6)
- Mudança dos padrões de consumo (4)

**CAPÍTULO 22 Manejo seguro e ambientalmente saudável dos resíduos radioativos**

- Promoção do manejo seguro e ambientalmente saudável dos resíduos radioativos.

**Seção III - FORTALECIMENTO DO PAPEL DOS GRUPOS PRINCIPAIS**

**CAPÍTULO 23 Preâmbulo**

**CAPÍTULO 24 Ação mundial pela mulher, com vistas a um desenvolvimento sustentável equitativo**

**CAPÍTULO 25 A infância e a juventude no desenvolvimento sustentável**

- Promoção do papel da juventude e de sua participação ativa na proteção do meio ambiente e no fomento do desenvolvimento econômico e social.

- A criança no desenvolvimento sustentável.

**CAPÍTULO 26 Reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e suas comunidades**

**CAPÍTULO 27 Fortalecimento do papel das Organizações Não-Governamentais: parceiros para um Desenvolvimento Sustentável**

**CAPÍTULO 28 Iniciativas das autoridades locais em apoio à Agenda 21**

**CAPÍTULO 29 Fortalecimento do papel dos trabalhadores e de seus sindicatos**

**CAPÍTULO 30 Fortalecimento do papel do comércio e da indústria**

- Promoção de uma produção mais limpa.
- Promoção da responsabilidade empresarial.

**CAPÍTULO 31 A comunidade científica e tecnológica**

- Melhoria da comunicação e cooperação entre a comunidade científica e tecnológica, os responsáveis por decisões e o público.
- Promoção de códigos de conduta e diretrizes relacionados com ciência e tecnologia.

**CAPÍTULO 32 Fortalecimento do papel dos agricultores**

---

#### **Seção IV - MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

**CAPÍTULO 33 Recursos e mecanismos de financiamento**

**CAPÍTULO 34 Transferência de tecnologia ambientalmente saudável, cooperação e fortalecimento institucional**

**CAPÍTULO 35 A ciência para o Desenvolvimento Sustentável**

- Fortalecimento da base científica para o manejo sustentável.
- Aumento do conhecimento científico.
- Melhora da avaliação científica de longo prazo.
- Aumento das capacidades e potenciais científicos.

**CAPÍTULO 36 Promoção do ensino, da conscientização e do treinamento**

- Reorientação do ensino no sentido do Desenvolvimento Sustentável
- Aumento da consciência pública.

**CAPÍTULO 37 Mecanismos nacionais e cooperação internacional para fortalecimento institucional nos países em desenvolvimento**

**CAPÍTULO 38 Arranjos institucionais internacionais**

**CAPÍTULO 39 Instrumentos e mecanismos jurídicos internacionais**

## **CAPÍTULO 40    Informação para a tomada de decisões**

- Redução das diferenças em matérias de dados.
- Aperfeiçoamento da disponibilidade da informação.

## ANEXO 2: Resumo dos Objetivos da Agenda 21 Brasileira

### Agenda 21 Brasileira: Plataforma das 21 Ações Prioritárias

<b>Plataforma das 21 Ações Prioritárias</b>	
<b>A economia da poupança na sociedade do conhecimento</b>	
<b>Objetivo 1</b>	Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício
<b>Objetivo 2</b>	Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas
<b>Objetivo 3</b>	Retomada do planejamento estratégico, infra-estrutura e integração regional
<b>Objetivo 4</b>	Energia renovável e a biomassa
<b>Objetivo 5</b>	Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável
<b>Inclusão social para uma sociedade solidária</b>	
<b>Objetivo 6</b>	Educação permanente para o trabalho e a vida
<b>Objetivo 7</b>	Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS
<b>Objetivo 8</b>	Inclusão social e distribuição de renda
<b>Objetivo 9</b>	Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde
<b>Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural</b>	
<b>Objetivo 10</b>	Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana
<b>Objetivo 11</b>	Desenvolvimento sustentável do Brasil rural
<b>Objetivo 12</b>	Promoção da agricultura sustentável
<b>Objetivo 13</b>	Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável
<b>Objetivo 14</b>	Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável
<b>Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas</b>	
<b>Objetivo 15</b>	Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas
<b>Objetivo 16</b>	Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade
<b>Governança e ética para a promoção da sustentabilidade</b>	
<b>Objetivo 17</b>	Descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local
<b>Objetivo 18</b>	Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos
<b>Objetivo 19</b>	Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável
<b>Objetivo 20</b>	Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação
<b>Objetivo 21</b>	Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade

### Anexo 3: Listagem de Agendas 21 Locais Reconhecidas pela Coordenação da Agenda 21 em 2008

<i>Nº</i>	<i>Nome do processo</i>	<i>Região</i>	<i>UF</i>	<i>Municípios (sede)</i>	<i>Facilidades</i>	<i>* População</i>
1	Assis Brasil	N	AC	Assis Brasil	Recursos Internacionais	5.351
2	Brasiléia	N	AC	Brasiléia	Recursos Internacionais	19.065
3	Capixaba	N	AC	Capixaba	Recursos Internacionais	8.446
4	Epitaciolândia	N	AC	Epitaciolândia	Recursos Internacionais	13.434
5	Mâncio Lima	N	AC	Mâncio Lima	Recursos do MMA	13.785
6	Xapuri	N	AC	Xapuri	Recursos Internacionais	14.314
7	Arapiraca	NE	AL	Arapiraca	Recursos do MMA	202.398
8	Apuí	N	AM	Apuí	Recursos do MMA	17.451
9	De Olho no Ambiente	N	AM	Coari	De Olho no Ambiente <sup>73</sup>	65.222
10	Boa Vista de Ramos	N	AM	Manaus		1.646.602
11	Maués	N	AM	Maués	Recursos do MMA	47.020
12	Parintins	N	AM	Parintins	Recursos do MMA	102.044
13	Barra do Choça	NE	BA	Barra do Choça		32.489
14	Belmonte	NE	BA	Belmonte		21.479
15	Boquira	NE	BA	Boquira		21.863
16	Brumado	NE	BA	Brumado	Recursos do MMA	62.381
17	Camaçari	NE	BA	Camaçari		220.495
18	Cruz das Almas	NE	BA	Cruz das Almas		54.827
19	Curaçá	NE	BA	Curaçá	Recursos do MMA	32.449
20	Feira de Santana	NE	BA	Feira de Santana		571.997
21	Jacobina	NE	BA	Jacobina		76.463
22	Porto Seguro	NE	BA	Porto Seguro	Recursos próprios	114.459
23	Rio de Contas	NE	BA	Rio de Contas	Recursos do MMA	13.447
24	S. Cruz Cabrália	NE	BA	S. Cruz Cabrália		25.110
25	S. Francisco do Conde	NE	BA	S. Francisco do Conde		29.829
26	Cajazeiras	NE	BA	Salvador ( 6 Bairro)		2.892.625
27	Santo Estevão	NE	BA	Santo Estevão		44.532
28	Sento Sé	NE	BA	Sento Sé	Recursos próprios	36.517
29	Simões Filho	NE	BA	Simões Filho		109.269
30	Tucano	NE	BA	Tucano		48.740
31	Valença	NE	BA	Valença		84.931
32	Vitoria da Conquista	NE	BA	Vitoria da Conquista	Recursos do MMA	308.204
33	Campo Sales	NE	CE	Campo Sales	Recursos próprios	25.553
34	Cruz	NE	CE	Cruz		22.144
35	Fortaleza	NE	CE	Fortaleza	Recursos próprios	2.431.415
36	Vale do Jaguaribe	NE	CE	Jaguaribe		35237
37	Maracanaú	NE	CE	Maracanaú	Recursos próprios	197.301
38	Maranguape	NE	CE	Maranguape		102.982
39	Quixadá	NE	CE	Quixadá		76.105
40	Sobral	NE	CE	Sobral	Recursos do MMA	176.895
41	Viçosa do Ceará	NE	CE	Viçosa do Ceará		52855

<sup>73</sup> Os processos intitulado “De Olho no Ambiente” fazem parte de um programa de relacionamento da Petrobras com comunidades situadas nas áreas de entorno de seus empreendimentos instalados no Brasil.

42	Regional ES ( 3 municípios)	SE	ES	Aracruz	Recursos do MMA	73.358
43	Regional ES ( 3 municípios)	SE	ES	Ibiraçú	Recursos do MMA	
44	Regional ES ( 3 municípios)	SE	ES	João Neiva	Recursos do MMA	
45	Serra	SE	ES	Serra	Recursos próprios	385.370
46	Vila Velha	SE	ES	Vila Velha	Recursos do MMA	398.068
47	Vitória	SE	ES	Vitória	Recursos próprios	314.042
48	Anápolis	CO	GO	Anápolis		325.544
49	Corumbaíba	CO	GO	Corumbaíba		8.001
50	Luziânia	CO	GO	Luziânia		196.046
51	Orizona	CO	GO	Orizona		14.374
52	Pirenópolis	CO	GO	Pirenópolis	Recursos do MMA	20.460
53	Pires do Rio	CO	GO	Pires do Rio		26.857
54	Silvânia	CO	GO	Silvânia		18.370
55	Alcântara	NE	MA	Alcântara		21.349
56	Baixada- Rio Urú e Amazônia Maranhense	NE	MA	Buriticupu		61.480
57	Cururupu	NE	MA	Cururupu		34.018
58	ComLago (8 Municípios)	SE	MG	Abaeté	Recursos do MMA	22.474
59	Acaíaca	SE	MG	Acaíaca	Recursos do MMA	4.056
60	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Alvarenga	Recursos do MMA	4.558
61	Bacia do Rio Fanado	SE	MG	Angelândia	Recursos do MMA	8.130
62	Augusto de Lima	SE	MG	Augusto de Lima		4.589
63	Barbacena	SE	MG	Barbacena		122.377
64	Barroso	SE	MG	Barroso		19.352
65	Belo Horizonte	SE	MG	Belo Horizonte		2.412.937
66	Betim	SE	MG	Betim	Recursos do MMA	415098
67	ComLago (8 Municípios)	SE	MG	Biquinhas	Recursos do MMA	2.592
68	Rola Moça	SE	MG	Brumadinho		31.965
69	Buenópolis	SE	MG	Buenópolis		9.522
70	Buritizeiro	SE	MG	Buritizeiro		26.133
71	Caeté	SE	MG	Caeté		39.039
72	Bacia do Rio Fanado	SE	MG	Capelinha	Recursos do MMA	33.061
73	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Caratinga	Recursos do MMA	81.731
74	Carmo de Cachoeira	SE	MG	Carmo de Cachoeira		11656
75	Cedro de Abaeté	SE	MG	Cedro de Abaeté		1198
76	Conceição do Mato Dentro	SE	MG	Conceição do Mato Dentro	Recursos do MMA	18.070
77	Congonhal	SE	MG	Congonhal		9.692
78	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Conselheiro Pena	Recursos do MMA	21.793
79	Contagem	SE	MG	Contagem	Recursos do MMA	608650
80	Corinto	SE	MG	Corinto		22.741
81	Divinópolis	SE	MG	Divinópolis		209.921
82	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Dom Cavati	Recursos do MMA	5.593
83	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Entre Folhas	Recursos do MMA	4.931
84	Extrema	SE	MG	Extrema		24886
85	ComLago (8 Municípios)	SE	MG	Felizlândia	Recursos do MMA	13.618
86	Governador Valares	SE	MG	Governador Valares	Recursos do MMA	260.396

87	Ibiaí	SE	MG	Ibiaí		7571
88	Ijaci	SE	MG	Ijaci		5687
89	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Imbé de Minas	Recursos do MMA	6.324
90	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Inhapim	Recursos do MMA	24.289
91	Itabirito	SE	MG	Itabirito		41.522
92	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Itanhomi	Recursos do MMA	11.880
93	Iturama	SE	MG	Iturama		31495
94	Jequitaí	SE	MG	Jequitaí		8.029
95	Juatuba	SE	MG	Juatuba		19548
96	Lagoa dos Patos	SE	MG	Lagoa dos Patos		4.448
97	Lassance	SE	MG	Lassance		6.458
98	Limeira do Oeste	SE	MG	Limeira do Oeste		6.492
99	Mariana	SE	MG	Mariana		51.693
100	Mateus Leme	SE	MG	Mateus Leme		25627
101	Bacia do Rio Fanado	SE	MG	Minas Novas	Recursos do MMA	30.578
102	Montes Claros	SE	MG	Montes Claros		352.384
103	ComLago (8 Municípios)	SE	MG	Morada Nova de Minas	Recursos do MMA	8.297
104	Morro da Garça	SE	MG	Morro da Garça		2.887
105	Nova Lima	SE	MG	Nova Lima		72207
106	Nova Era	SE	MG	Nova Era	Recursos do MMA	
107	Oliveira	SE	MG	Oliveira		37805
108	Ouro Preto	SE	MG	Ouro Preto		67048
109	ComLago (8 Municípios)	SE	MG	Paineiras	Recursos do MMA	4.594
110	Passos	SE	MG	Passos		102765
111	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Piedade de Caratinga	Recursos do MMA	6.444
112	Pirapora	SE	MG	Pirapora		51.636
113	Poços de Caldas	SE	MG	Poços de Caldas		144386
114	ComLago (8 Municípios)	SE	MG	Pompéu	Recursos do MMA	28393
115	Sabará	SE	MG	Sabará		120.770
116	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Santa Bárbara do Leste	Recursos do MMA	7.451
117	Santa Fé	SE	MG	Santa Fé	Recursos próprios	4034
118	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Santa Rita de Minas	Recursos do MMA	5.787
119	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	São Domingos das Dores	Recursos do MMA	5.232
120	ComLago (8 Municípios)	SE	MG	São Gonçalo do Abaeté	Recursos do MMA	6156
121	São João Del Rei	SE	MG	São João Del Rei		81.918
122	São José da Lagoa	SE	MG	São José da Lagoa		4.729
123	São Romão	SE	MG	São Romão		9114
124	São Roque de Minas	SE	MG	São Roque de Minas		6.141
125	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	São Sebastião do Anta	Recursos do MMA	5.388
126	Mineiridade em Pencas	SE	MG	Taquaraçu de Minas		3.757
127	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Tarumirim	Recursos do MMA	14.185
128	Teófilo Otoni	SE	MG	Teófilo Otoni		126895
129	Timóteo	SE	MG	Timóteo		76.092
130	ComLago (8 Municípios)	SE	MG	Três Marias	Recursos do MMA	26.431
131	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Tumiritinga	Recursos do MMA	5.964

132	Bacia do Rio Fanado	SE	MG	Turmalina	Recursos do MMA	17.219
133	B Hidrográfica do Rio Caratinga	SE	MG	Ubaporanga	Recursos do MMA	12.060
134	Varginha	SE	MG	Varginha		116.093
135	Várzea da Palma	SE	MG	Várzea da Palma		34448
136	Virgolândia	SE	MG	Virgolândia		5724
137	Campo Grande	CO	MS	Campo Grande	Recursos do MMA	724.524
138	Alta Floresta	CO	MT	Alta Floresta	Recursos do MMA	49.140
139	Cáceres	CO	MT	Cáceres		84.175
140	Carlinda	CO	MT	Carlinda	Recursos do MMA	12.108
141	Cuiabá	CO	MT	Cuiabá		526.831
142	Denise	CO	MT	Denise	Recursos do MMA	10.349
143	Juína	CO	MT	Juína	Recursos do MMA	38.422
144	Juruena	CO	MT	Juruena	Recursos do MMA	8.731
145	Marcelândia	CO	MT	Marcelândia	Recursos do MMA	14.084
146	Nova Olímpia	CO	MT	Nova Olímpia	Recursos do MMA	19.474
147	Nova Xavantina	CO	MT	Nova Xavantina	Recursos do MMA	18.670
148	Novo Mundo	CO	MT	Novo Mundo	Recursos do MMA	6.725
149	Paranaíta	CO	MT	Paranaíta	Recursos do MMA	11.540
150	São Félix do Araguaia	CO	MT	São Félix do Araguaia	Recursos do MMA	10.713
151	Sorriso	CO	MT	Sorriso	Recursos do MMA	55.134
152	Terra Nova do Norte	CO	MT	Terra Nova do Norte	Recursos do MMA	14.584
153	Várzea Grande	CO	MT	Várzea Grande	Recursos do MMA	230.307
154	Baixo Tocantins (CODESEI)	N	PA	Abaetetuba		132.222
155	Altamira	N	PA	Altamira	Recursos próprios	92.105
156	Aveiro	N	PA	Aveiro		18.830
157	Baixo Tocantins (CODESEI)	N	PA	Baião		26.190
158	Baixo Tocantins (CODESEI)	N	PA	Barcarena		84.560
159	Belém	N	PA	Belém		1.408.847
160	Belterra	N	PA	Belterra		12.707
161	Bom Jesus do Tocantins	N	PA	Bom Jesus do Tocantins	Recursos do MMA	13.145
162	Brejo Grande do Araguaia	N	PA	Brejo Grande do Araguaia	Recursos do MMA	7.444
163	Baixo Tocantins (CODESEI)	N	PA	Cametá		110.323
164	Dom Eliseu	N	PA	Dom Eliseu	Recursos do MMA	38.150
165	Gurupá	N	PA	Gurupá	Recursos do MMA	24.384
166	Baixo Tocantins (CODESEI)	N	PA	Igarapé Miri		54.673
167	Itaituba	N	PA	Itaituba	Recursos do MMA	118.194
168	Juruti	N	PA	Juruti	Recursos próprios	33.775
169	Baixo Tocantins (CODESEI)	N	PA	Limoeiro do Ajuru		23.284
170	Medicilândia	N	PA	Medicilândia	Recursos do MMA	22.624
171	Baixo Tocantins (CODESEI)	N	PA	Mocajuba		23.258
172	Baixo Tocantins (CODESEI)	N	PA	Moju		63.821
173	Muaná	N	PA	Muaná	Recursos do MMA	28.796
174	Novo Repartimento	N	PA	Novo Repartimento	Recursos do MMA	51.645
175	Baixo Tocantins (CODESEI)	N	PA	Oeiras do Pará		25.420
176	Piçarra	N	PA	Piçarra	Recursos do MMA	12.707

177	Rondon do Pará	N	PA	Rondon do Pará	Recursos do MMA	45.016
178	São Geraldo do Araguaia	N	PA	São Geraldo do Araguaia	Recursos do MMA	24.872
179	Trairão	N	PA	Trairão	Recursos do MMA	16.097
180	Tucuruí	N	PA	Tucuruí		89.264
181	Uruará	N	PA	Uruará	Recursos do MMA	35.076
182	Bacia do Mamanguape	NE	PB	Alagoa Nova	Petrobras Ambiental	19.163
183	Bacia do Mamanguape	NE	PB	Areial	Petrobras Ambiental	6.234
184	Bacia do Mamanguape	NE	PB	Esperança	Petrobras Ambiental	29.801
185	Baixo Gramame	NE	PB	João Pessoa	Recursos da Prefeitura e parceiros	674.762
186	Bacia do Mamanguape	NE	PB	Lagoa Seca	Petrobras Ambiental	24.937
187	Bacia do Mamanguape	NE	PB	Matinhos	Petrobras Ambiental	4.178
188	Bacia do Mamanguape	NE	PB	Montadas	Petrobras Ambiental	4.558
189	Bacia do Mamanguape	NE	PB	São Sebastião de Lagoa de Roça	Petrobras Ambiental	10.908
190	Região de Aldeia	NE	PE	Abreu e Lima	Recursos do MMA	92.217
191	Região de Aldeia	NE	PE	Araçoiaba	Recursos do MMA	16.520
192	Araripina	NE	PE	Araripina	Recursos do MMA	75.878
193	Cabo St. Agostinho	NE	PE	Cabo St. Agostinho	Recursos do MMA	163.139
194	Região de Aldeia	NE	PE	Camaragibe	Recursos do MMA	136.381
195	Caruaru	NE	PE	Caruaru	Recursos do MMA	289.086
196	Escada	NE	PE	Escada	Recursos do MMA	59.850
197	Frei Miguelino	NE	PE	Frei Miguelino	Recursos do MMA	14.067
198	Igarassu	NE	PE	Igarassu	Recursos do MMA	93.748
199	Ipojuca	NE	PE	Ipojuca		70.070
200	Olinda	NE	PE	Olinda	Recursos do MMA	391.433
201	Parnamirim	NE	PE	Parnamirim	Recursos do MMA	19.214
202	Região de Aldeia	NE	PE	Paudalho	Recursos do MMA	45.777
203	Região de Aldeia	NE	PE	Paulista	Recursos do MMA	307.284
204	Estadual	NE	PE	Pernambuco	Recursos do MMA	estadual
205	Petrolina	NE	PE	Petrolina	Recursos do MMA	268.339
206	Região de Aldeia	NE	PE	Recife	Recursos do MMA	1.533.580
207	Região de Aldeia	NE	PE	São Lourenço da Mata	Recursos do MMA	95.304
208	Avelino Lopes	NE	PI	Avelino Lopes	Recursos do MMA	11.507
209	Curimatá	NE	PI	Curimatá	Recursos do MMA	10.360
210	Júlio Lopes	NE	PI	Júlio Borges	Recursos do MMA	5.250
211	Morro Cabeça do Tempo	NE	PI	Morro Cabeça do Tempo	Recursos do MMA	4.241
212	Vale do Ribeira Sustentável	S	PR	Adrianópolis	Recursos do MMA	6.709
213	Arapongas	S	PR	Arapongas		96.669
214	Araucária	S	PR	Araucária		109.943
215	Bacia do Paraná III	S	PR	Bacia do Paraná III		regional
216	Vale do Ribeira Sustentável	S	PR	Bocaiuva do Sul	Recursos do MMA	9.533
217	Campo Mourão	S	PR	Campo Mourão	Recursos do MMA	82.530
218	Vale do Ribeira Sustentável	S	PR	Cerro Azul	Recursos do MMA	17.693
219	Bairro Vila da Torres	S	PR	Curitiba		regional
220	Vale do Ribeira Sustentável	S	PR	Doutor Ulysses	Recursos do MMA	5.956
221	Fórum Permanente Paraná	S	PR	Estado do Paraná		estadual
222	Foz do Iguaçu	S	PR	Foz do Iguaçu	Recursos Empresariais/ITAIPU	311.336

223	Goioerê	S	PR	Goioerê		28.941
224	Guaraqueçaba	S	PR	Guaraqueçaba		7.732
225	Vale do Ribeira Sustentável	S	PR	Itaperuçu	Recursos do MMA	22.021
226	Mamborê	S	PR	Mamborê	Recursos próprios	14.132
227	Medianeira	S	PR	Medianeira		38.397
228	Nova Santa Rosa	S	PR	Nova Santa Rosa		7.582
229	Vale do Ribeira Sustentável	S	PR	Rio Branco do Sul	Recursos do MMA	31.486
230	Telêmaco Borba	S	PR	Telêmaco Borba		65.797
231	Vale do Ribeira Sustentável	S	PR	Tunas do Paraná	Recursos do MMA	5.921
232	Bacia do Rio Paraíba do Sul	SE	RJ	Bacia do Paraíba do Sul		regional
233	Barra Mansa	SE	RJ	Barra Mansa		175.315
234	Cachoeira Macacu Fórum Comperj	SE	RJ	Cachoeira Macacu	Recursos do MMA / Petrobras	53.037
235	Casimiro de Abreu Fórum Comperj	SE	RJ	Casimiro de Abreu	Petrobras	27.086
236	Eng. Paulo Frontin	SE	RJ	Eng. Paulo Frontin		7.032
237	Guapimirim Fórum Comperj	SE	RJ	Guapimirim	petrobras	44.692
238	Itaboraí Fórum Comperj	SE	RJ	Itaboraí	Recursos do MMA / Petrobras	215.792
239	Japeri	SE	RJ	Japeri		93.197
240	Macaé	SE	RJ	Macaé	Recursos do MMA	169.513
241	Magé Fórum Comperj	SE	RJ	Magé	Petrobras	232.171
242	Maricá Fórum Comperj	SE	RJ	Maricá	Petrobras	105.294
243	Mendes	SE	RJ	Mendes		17.242
244	Mesquita	SE	RJ	Mesquita		182.495
245	Natividade	SE	RJ	Natividade		14.930
246	Niterói Fórum Comperj	SE	RJ	Niterói	Petrobras	474.002
247	Nova Friburgo Fórum Comperj	SE	RJ	Nova Friburgo	Recursos do MMA / Petrobras	177.376
248	Paty do Alferes	SE	RJ	Paty do Alferes	Recursos do MMA	25.132
249	Petrópolis	SE	RJ	Petrópolis	Recursos próprios	306.645
250	Rio Bonito Fórum Comperj	SE	RJ	Rio Bonito	Petrobras	51.942
251	Rio de Janeiro Fórum Comperj	SE	RJ	Rio de Janeiro	Recursos Próprios / Petrobras	6.093.472
252	Bairro de Santa Teresa	SE	RJ	Rio de Janeiro (1 bairro)	Recursos do MMA	regional
253	São Gonçalo Fórum Comperj	SE	RJ	São Gonçalo	Petrobras	960.631
254	Saquarema Fórum Comperj	SE	RJ	Saquarema	Petrobras	62.174
255	Silva Jardim Fórum Comperj	SE	RJ	Silva Jardim	Recursos Próprios / Petrobras	21.362
256	Tanguá Fórum Comperj	SE	RJ	Tanguá	Petrobras	28.322
257	Teresópolis Fórum Comperj	SE	RJ	Teresópolis	Petrobras	150.268
258	Vassouras	SE	RJ	Vassouras		32.495
259	Volta Redonda	SE	RJ	Volta Redonda		255.653
260	Açu	NE	RN	Açu	Recursos do MMA	51.262
261	Grossos	NE	RN	Grossos	Recursos do MMA	9.441
262	Maxaranguape	NE	RN	Maxaranguape	Recursos do MMA	8.969
263	Natal	NE	RN	Natal	Recursos do MMA	774.230
264	Cacoal	N	RO	Cacoal	Recursos próprios	76.155
265	Castanheiras	N	RO	Castanheiras	Recursos do MMA	7.808
266	Ministro Andreazza	N	RO	Ministro	Recursos do MMA	10.343

					Andreazza	
267	Ouro Preto do Oeste	N	RO	Ouro Preto do Oeste	Recursos do MMA	36.040
268	Pimenta Bueno	N	RO	Pimenta Bueno	Recursos do MMA	32.893
269	Primavera de Rondônia	N	RO	Primavera de Rondônia	Recursos do MMA	3.704
270	Bagé	S	RS	Bagé		112.550
271	Bento Gonçalves	S	RS	Bento Gonçalves		100.643
272	Canoas–Ubra–Univ.Luterana	S	RS	Canoas		326.458
273	Charqueadas	S	RS	Charqueadas		33.708
274	Gravataí	S	RS	Gravataí	Gestão Municipal	261.150
275	Ijuí	S	RS	Ijuí		76.739
276	Passo Fundo	S	RS	Passo Fundo		183.300
277	Pelotas	S	RS	Pelotas	Recursos do MMA	339.934
278	Rio Grande	S	RS	Rio Grande		194.351
279	Regional do Vale do Rio Pardo	S	RS	Santa Cruz do Sul		115.857
280	Santa Vitória do Palmar	S	RS	Santa Vitória do Palmar		31.183
281	Santana do Livramento	S	RS	Santana do Livramento	Recursos do MMA	83.478
282	São José do Norte	S	RS	São José do Norte		24.905
283	São Lourenço do Sul	S	RS	São Lourenço do Sul		42.339
284	Blumenau	S	SC	Blumenau		292.972
285	Bombinhas	S	SC	Bombinhas	Recursos do MMA	12.456
286	Criciúma	S	SC	Criciúma		185.506
287	Florianópolis	S	SC	Florianópolis		396.723
288	Itaituba	S	SC	Itaituba	apoio da Universidade de SC	36.231
289	Itajaí	S	SC	Itajaí	Recursos do MMA	163.218
290	Joinville	S	SC	Joinville		487.003
291	Porto Belo	S	SC	Porto Belo	Recursos do MMA	13.301
292	Estadual	S	SC	Santa Catarina	Recursos do MMA	estadual
293	São Francisco do Sul	S	SC	São Francisco do Sul		37.613
294	Xanxerê	S	SC	Xanxerê	Recursos do MMA	40.228
295	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Apiaí	Recursos do MMA	25.463
296	Barra Bonita	SE	SP	Barra Bonita		2.064
297	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Barra do Chapéu	Recursos do MMA	5.077
298	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Barra do Turvo	Recursos do MMA	7.620
299	Baruerí	SE	SP	Baruerí		252.748
300	Litoral São Paulo	SE	SP	Bertioga	Recursos próprios	39.091
301	Caçapava	SE	SP	Caçapava		80.458
302	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Cajati	Recursos do MMA	28.285
303	Campinas	SE	SP	Campinas		1.039.297
304	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Cananéia	Recursos do MMA	12.039
305	Litoral Norte São Paulo	SE	SP	Caraguatatuba	Recursos do MMA	88.815
306	Litoral Sul São Paulo	SE	SP	Cubatão	Recursos de Empresas	120.271
307	Agenda 21 do ABC Paulista	SE	SP	Diadema	Recursos próprios	386.779
308	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Eldorado	Recursos do MMA	14.038
309	Franca	SE	SP	Franca		319.094

310	Desenvolvendo o Futuro	SE	SP	Guará		18.611
311	Litoral Sul São Paulo	SE	SP	Guarujá	Recursos próprios	296.150
312	Guarulhos	SE	SP	Guarulhos	Recursos próprios	1.236.192
313	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Iguapé	Recursos do MMA	28.977
314	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Ilha Comprida	Recursos do MMA	8.875
315	Litoral Norte São Paulo	SE	SP	Ilhabela (município sede)	Recursos do MMA	23.886
316	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Iporanga	Recursos do MMA	4.603
317	Itanhaém	SE	SP	Itanhaém		80.778
318	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Itaoca	Recursos do MMA	3.087
319	Itapecerica da Serra	SE	SP	Itapecerica da Serra		148.728
320	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Itapirapuã Paulista	Recursos do MMA	3.723
321	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Itariri	Recursos do MMA	15.115
322	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Jacupiranga	Recursos do MMA	16.112
323	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Juquiá	Recursos do MMA	19.352
324	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Juquitiba	Recursos do MMA	27.777
325	Agenda 21 do ABC Paulista	SE	SP	Mauá	Recursos próprios	402.643
326	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Miracatu	Recursos do MMA	22.796
327	Osasco	SE	SP	Osasco		701.012
328	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Pariguera-Açu	Recursos do MMA	18.079
329	Agenda 21 do ABC Paulista	SE	SP	Pedreira	Recursos próprios	38.152
330	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Pedro de Toledo	Recursos do MMA	9.692
331	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Peruíbe	Recursos do MMA	54.457
332	Pilar do Sul	SE	SP	Pilar do Sul	Recursos do MMA	26.457
333	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Registro	Recursos do MMA	53.369
334	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Ribeira	Recursos do MMA	3.444
335	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Ribeirão Branco	Recursos do MMA	18.879
336	Agenda 21 do ABC Paulista	SE	SP	Ribeirão Pires	Recursos próprios	107.046
337	Rio Pardo 21	SE	SP	Ribeirão Preto		547.417
338	Agenda 21 do ABC Paulista	SE	SP	Rio Grande da Serra	Recursos próprios	39.270
339	Micro-bacia Alvarenga	SE	SP	S. Bernardo do Campo		781.390
340	Litoral Norte São Paulo	SE	SP	S. Sebastião	Recursos do MMA	67.348
341	Agenda 21 do ABC Paulista	SE	SP	Santo André	Recursos próprios	667.891
342	Litoral São Paulo	SE	SP	Santos	Recursos próprios	418.288
343	Agenda 21 do ABC Paulista	SE	SP	São Bernardo do Campo	Recursos próprios	781.390
344	Agenda 21 do ABC Paulista	SE	SP	São Caetano do Sul	Recursos próprios	144.857
345	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	São Lourenço da Serra	Recursos do MMA	16.121
346	Agenda da Cidade de São Paulo	SE	SP	São Paulo	Recursos próprios	10.886.518

347	SP Macro Norte	SE	SP	São Paulo (1 bairro)	Recursos próprios	regional
348	SP Macro Metropolitana	SE	SP	São Paulo (1 bairro)	Recursos próprios	regional
349	SP Macro Leste	SE	SP	São Paulo (11 bairros)	Recursos próprios	regional
350	SP Macro Oeste	SE	SP	São Paulo (3 bairros)	Recursos próprios	regional
351	SP Macro Sul	SE	SP	São Paulo (7 bairros)	Recursos próprios	regional
352	SP Macro Centro	SE	SP	São Paulo (8 bairros)	Recursos próprios	regional
353	São Vicente	SE	SP	São Vicente	Recursos próprios	323.599
354	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Sete Barras	Recursos do MMA	12.975
355	Vale do Ribeira Sustentável	SE	SP	Tapiraí	Recursos do MMA	7.953
356	Ubarana	SE	SP	Ubarana		4.552
357	Litoral Norte São Paulo	SE	SP	Ubatuba	Recursos do MMA	75.008
358	Luzinópolis Regional	N	TO	Aguiarnópolis	Recursos do MMA	3.995
359	Luzinópolis Regional	N	TO	Ananás	Recursos do MMA	9.358
360	Luzinópolis Regional	N	TO	Angico	Recursos do MMA	3.169
361	Luzinópolis Regional	N	TO	Cachoeirinha	Recursos do MMA	2.171
362	Luzinópolis Regional	N	TO	Darcinópolis	Recursos do MMA	5.130
363	Luzinópolis Regional	N	TO	Luzinópolis	Recursos do MMA	2.784
364	Luzinópolis Regional	N	TO	Nazaré	Recursos do MMA	4.528
365	Luzinópolis Regional	N	TO	Riachinho	Recursos do MMA	3.691
366	Luzinópolis Regional	N	TO	S. Bento do Tocantins	Recursos do MMA	4.447
367	Luzinópolis Regional	N	TO	S. Terezinha do Tocantins	Recursos do MMA	2.291
368	Sampaio	N	TO	Sampaio	Recursos do MMA	3.672
<b>TOTAL 365 processos</b>						<b>63.286.686</b>
* Fonte: IBGE, Contagem da População 2007 e Estimativas da População 2007.						
(1) Enviadas para o TCU em 14/11/2007.						
** Justiça Eleitoral - Eleições Municipais 2004						
Última atualização em: 06/03/2008						

## **Anexo 4: Roteiro de Entrevistas utilizado na pesquisa sobre o Passo a Passo**

### **Roteiro para Entrevistas aos Processos Selecionados**

Aplicado com Representantes das Agendas e Grupo Focal com o Fórum

#### Dados do Entrevistado

1. Nome
2. Instituição
3. Tipo de Participação no Fórum
4. Tempo de Participação na Ag 21
5. Contatos Pessoais/Institucionais

(Obs.: para o Grupo Focal, listar participantes e contatos)

#### Descrição do Processo

1. Localidade
2. Passo
3. Número de Membros do Fórum
4. Ano do Edital
5. Ano de Início do Processo de Agenda 21
6. Parcerias
7. Existência de Sede da Agenda 21 (endereço)
8. Participações Governamentais
9. Listagem das Instituições participantes

#### Descrição dos Passos

1. Descrição qualitativa da aplicação de cada Passo (como, quem, período, ...)
2. Dificuldades de cada Passo
3. Resultados de cada Passo
4. Percepções Gerais
5. Indicações de melhoria (apoio técnico, correções, ...)

#### Descrição de Resultados/Conquistas/Dificuldades da Agenda 21 (relacionar ao Passo a Passo)

1. Ações implementadas pela Agenda 21
2. Mudanças da realidade Local após a Agenda 21
3. Conquistas da Agenda 21
4. Estado da Participação no Fórum
5. Fortalecimento e Empoderamento Local
6. Redução de Impactos Ambientais
7. Melhoria na Legislação
8. Fortalecimentos Institucionais
9. Inclusão de Todos os Segmentos Locais (ou não)

#### Sugestões em Geral

1. Expectativas em geral
2. Sugestões para cada Passo
3. Sobre a atuação do MMA – Coordenação da Agenda 21

#### Sobre a atuação do FNMA

1. Ponderações sobre o funcionamento do FNMA
2. Dificuldades Burocráticas
3. Sugestões

(Obs.: As entrevistas foram gravadas e anotadas em Caderno de Campo para posterior sistematização)

**Anexo 5: Tabela com Agendas 21 Locais fomentadas com Recursos Financeiros do MMA**

**Dados do Sistema de Acompanhamento das Agendas 21**

---

**Demanda espontânea**  
**FNMA 2001**  
**(Construção de**  
**Agendas 21 Locais)**

Processos locais:

- 1- Agenda 21 Araripe / CE
- 2- Agenda 21 Açu / RN
- 3- Agenda 21 Bacia Caratinga / MG (*Alvarenga, Caratinga, Conselheiro Pena, Dom Cavati, Entre Folhas, Imbé de Minas, Inhapim, Itanhomi, Piedade de Caratinga, Santa Bárbara do Leste, Santa Rita de Minas, São Domingos das Dores, São Sebastião do Anta, Tarumirim, Tumiritinga, Ubaporanga*)
- 4- Agenda 21 Cabo de Santo Agostinho / PE
- 5- Agenda 21 Camaragibe / PE
- 6- Agenda 21 Campo Grande / MS
- 7- Agenda 21 Escada / PE
- 8- Agenda 21 Grossos / RN
- 9- Agenda 21 Guará / SP
- 10- Agenda 21 Olinda / PE
- 11- Agenda 21 Pernambuco / PE
- 12- Agenda 21 Santa Catarina / SC
- 13- Agenda 21 Santa Tereza (bairro) / RJ

**Projetos = 13**  
**Municípios = 26 (sendo 1 de bairro)**  
**Estaduais = 2**

---

**FNMA 02/2003**  
**(Construção de**  
**Agendas 21 Locais)**

Processos locais:

- 1- Agenda 21 Alta Floresta / MT
  - 2- Agenda 21 Aracruz, Ibiraçu, João Neiva / ES
  - 3- Agenda 21 Arapiraca / AL
  - 4- Agenda 21 Bacia do Rio Fanado / MG (*Angelândia, Capelinha, Minas Novas, Turmalina*)
  - 5- Agenda 21 Betim / MG
  - 6- Agenda 21 Bom Jesus do Tocantins / PA
  - 7- Agenda 21 Bombinhas / SC
  - 8- Agenda 21 Brejo Grande do Araguaia / PA
  - 9- Agenda 21 Brumado / BA
  - 10- Agenda 21 Cachoeiras do Macacu / RJ
  - 11- Agenda 21 Campo Mourão / PR
  - 12- Agenda 21 Carlinda / MT \*editais 02/03 e 03/05
  - 13- Agenda 21 Caruaru / PE
  - 14- Agenda 21 Castanheiras / RO
  - 15- Agenda 21 Conceição do Mato Dentro / MG
  - 16- Agenda 21 Contagem / MG
  - 17- Agenda 21 Denise / MT
  - 18- Agenda 21 Dom Eliseu / PA
  - 19- Agenda 21 Frei Miguelino / PE
  - 20- Agenda 21 Governador Valadares / MG
  - 21- Agenda 21 Gurupá / PA
-

- 
- 22- Agenda 21 Igarassu /PE  
23- Agenda 21 Itaboraí / RJ  
24- Agenda 21 Itaituba / PA  
25- Agenda 21 Itajaí / SC  
26- Agenda 21 Ji-Paraná / RO  
27- Agenda 21 Juruena / MT  
28- Agenda 21 Litoral Norte / SP (Ubatuba, Caraguatatuba, Ilhabela e São Sebastião)  
29- Agenda 21 Luzinópolis/ TO (Aquiarnopolis, Ananas, Angico, Cachoeirinha, Darcinopolis, Nazare, Riachinho, Santa Terezinha do Tocantins, Sao Bento do Tocantins)  
30- Agenda 21 Macaé / RJ  
31- Agenda 21 Maxaranguape / RN  
32- Agenda 21 Ministro Andreazza / RO  
33- Agenda 21 Morro Cabeça do Tempo, Curimatá, Avelino Lópes e Júlio Borges / PI  
34- Agenda 21 Mâncio Lima / AC  
35- Agenda 21 Nova Era / MG  
36- Agenda 21 Nova Friburgo / RJ  
37- Agenda 21 Nova Olímpia / MT  
38- Agenda 21 Nova Xavantina / MT  
39- Agenda 21 Novo Repartimento / PA  
40- Agenda 21 Ouro Preto do Oeste / RO  
41- Agenda 21 Paranaíta / MT  
42- Agenda 21 Paty de Alferes / RJ  
43- Agenda 21 Pelotas / RS  
44- Agenda 21 Pilar do Sul / SP  
45- Agenda 21 Pimavera de Rondônia / RO  
46- Agenda 21 Pimenta Bueno / RO  
47- Agenda 21 Pirenópolis / GO  
48- Agenda 21 Piçarra / PA  
49- Agenda 21 Porto Belo / SC  
50- Agenda 21 Rio de Contas / BA  
51- Agenda 21 Rondon do Pará / PA  
52- Agenda 21 Sampaio / TO  
53- Agenda 21 Santana do Livramento / RS  
54- Agenda 21 Sobral / CE  
55- Agenda 21 São Félix do Araguaia (Serra Nova Dourada, Novo Santo Antonio, Bom Jesus do Araguaia, Alto Boa Vista, Luciara, Querencia )/ MT  
56- Agenda 21 São Geraldo do Araguaia / PA  
57- Agenda 21 Trairão / PA \*editais 02/03 e 03/05  
58- Agenda 21 Ururá / PA \*editais 02/03 e 03/05  
59- Agenda 21 Virgolândia / MG  
60 - Agenda 21 Xanxerê / SC

**Projetos = 60**  
**Municípios = 86**

(sendo que Carlinda, Trairão e Ururá devem ser contados uma vez somente,  
pois têm convênios por força dos editais 02/03 e 03/05)

**FNMA 03/2005**  
**(Agenda 21 e Plano**  
**Diretor municípios**  
**da BR-163)**

Processos locais:

- 1- Agenda 21 Apuí / AM  
2- Agenda 21 Carlinda / MT \*editais 02/03 e 03/05

- 
- 3- Agenda 21 Marcelândia / MT  
4- Agenda 21 Medicilândia / PA  
5- Agenda 21 Novo Mundo / MT  
6- Agenda 21 Parintins / AM  
7- Agenda 21 Sorriso / MT  
8- Agenda 21 Terra Nova do Norte / MT  
9- Agenda 21 Trairão / PA \*editais 02/03 e 03/05  
10- Agenda 21 Urucá / PA \*editais 02/03 e 03/05

**Projetos = 10**  
**Municípios = 10**

---

**FNMA 13/2001**  
**(Construção de**  
**Agendas 21 Locais)**

Processos locais:

- 1- Agenda 21 Acaíaca / MG  
2- Agenda 21 Curaça / BA  
3- Agenda 21 Goiânia / GO  
4- Agenda 21 Muaná / PA  
5- Agenda 21 Natal / RN  
6- Agenda 21 Parnamirim / PE  
7- Agenda 21 Petrolina / PE  
8- Agenda 21 Vilha Velha / ES  
9- Agenda 21 Vitória da Conquista / BA

**Projetos = 9**  
**Municípios = 9**

---

**Termo de Referência**  
**2004**

**(Plano Territorial**  
**Vale do Ribeira)** Agenda 21 Bacia do Vale do Rio Ribeira / SP e PR  
(Registro, Apiai, Barra do Chapeu, Barra do Turvo, Cajati, Cananeia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itaoca, Itapirapua Paulista, Itariri, Jacupiranga, Juquia, Jiquitiba, Miracatu, Pariquerá-Acu, Pedro de Toledo, Peruíbe, Ribeira, Ribeirão Branco, São Lourenço da Serra, Sete Barras, Tapirai, Adrianópolis, Bocaiuva do Sul, Cerro Azul, Itaperucu, Rio Branco do Sul, Tunas do Paraná, Doutor Ulysses)

**Projetos = 01**  
**Municípios = 32**

---

**Convênio direto –**  
**Secretaria de**  
**Desenvolvimento**  
**Sustentável - MMA**  
**2006**

Agenda 21 Várzea Grande

**Projetos = 1**  
**Municípios = 1**

---

**Convênio direto –**

Agenda 21 ComLago

---

**Secretaria Executiva**

**- MMA 2005,**

**Programa**

**Revitalização do São**

**Francisco**

(Três Marias, Abaeté, Biquinhas, Felixlândia, Morada Nova de Minas, Paineiras, Pompeu, São Gonçalo do Abaeté)

**Projetos = 1**

**Municípios = 8**

---

---

**TOTAL**

---

<b>Projetos</b>	<b>95</b>
<b>Municípios</b> (Carlinda, Trairão e Uruará têm dois editais)	<b>169</b>
<b>Estados</b>	<b>02</b>