

Construindo a Agenda 21 Local

Ministério do Meio Ambiente - MMA

Centro de Informações e Documentação *Luís Eduardo Magalhães* - CID Ambiental

Esplanada dos Ministérios – bloco B – térreo

70068-900 Brasília – DF

Tel.: 55 61 317 1235

Fax: 55 61 224 5222

e-mail: Cid@mma.gov.br

Impresso no Brasil

CONSTRUINDO a Agenda 21 Local. 2.ed.rev.e atual.
Brasília: MMA, 2003. 62p.

1. Agenda 21 Local. 2. Desenvolvimento Sustentável.
3. Meio Ambiente. 4. Desenvolvimento Sustentável Local.
I. Batista, Pedro Ivo de Souza, coord. II. Ministério do
Meio Ambiente.

CDU 502.34(81)

Ministério do Meio Ambiente-MMA
Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável
Agenda 21

Construindo a Agenda 21 Local
2ª edição revista e atualizada

Brasília
2003

Ministério do Meio Ambiente – MMA

Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável –
Agenda 21

Coordenador: Pedro Ivo de Souza Batista

Trabalho elaborado por :

Maria do Carmo de Lima Bezerra (coordenação)

Marcia Facchina

Vanessa Brito

2ª edição revista e atualizada

Pedro Ivo de Souza Batista (coordenação)

Marcia Facchina

Luis Dario Gutierrez

Larisa Ho Bech Gaivizzo

Luciana Chuéke Pureza

Ary da Silva Martini

Apoio logístico:

Antonio Carlo Brandão

Naget Nasser

Leonardo Cabral

Revisão de texto: Magda Maciel Montenegro

Capa: Momchil Stoyanov

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	07
AGENDA 21: PLANEJANDO O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	11
INTRODUÇÃO.....	15
CONSTRUINDO A AGENDA 21 BRASILEIRA CONCEITOS E AÇÕES QUE NORTEARAM SUA ELABORAÇÃO	21
CONSTRUINDO A AGENDA 21 LOCAL INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE CONCEITOS E METODOLOGIAS	29
PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PARA ELABORAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL COMO DAR INÍCIO A AGENDA 21 LOCAL.....	43
CRIANDO O FÓRUM AGENDA 21 LOCAL	45
SIGNIFICADO DO FÓRUM AGENDA 21 LOCAL PARA QUE SEJAM ALCANÇADOS OS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	47
CAMPANHA DE INFORMAÇÃO GERAL.....	49
AGENDAS 21 LOCAIS BRASILEIRAS HOJE.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

APRESENTAÇÃO

Em 2000 foi lançada pelo Ministério do Meio Ambiente uma publicação de especial importância no processo de internalização da Agenda 21 no País. O pequeno manual *Construindo a Agenda 21 Local* está hoje em mãos de inúmeros cidadãos e cidadãs, prefeituras, parlamentares, organizações não-governamentais e governamentais, entidades comunitárias e demais envolvidos na luta para fazer germinar a sustentabilidade social, política, ética e ambiental num terreno excepcionalmente fértil, o nível local.

Esgotada a primeira edição, estamos agora lançando a segunda, ampliada e atualizada. Há três anos, por exemplo, a elaboração da Agenda 21 Brasileira estava na fase inicial do processo de consultas em todos os estados, registrada na primeira edição. Na presente, as informações referentes aos resultados da consulta já estão sistematizadas.

A demanda existente e uma decisão administrativa pertinente não são, contudo, a principal razão para tornarmos novamente disponível este manual. A Agenda 21, com sua pauta objetiva para a ação sustentável, deixa claro que é impossível ver a questão ambiental sem vê-la, ao mesmo tempo, como parte de um quadro social, econômico, institucional, político. E, dessa forma, suas soluções passam também por uma articulação complexa de fatores que apontam para a necessidade de mudar o modelo de desenvolvimento predador, injusto e excludente.

A Agenda 21 é um poderoso instrumento nesse caminho de mudanças, desde que estejamos dispostos a usá-lo em toda sua riqueza conceitual, metodológica e operacional. Essa é uma

decisão que não se esgota numa abordagem restrita ao universo da própria Agenda. Supõe vontade e determinação política mais ampla, que informa e ilumina a ação por meio de diretrizes e concepções que dizem respeito à natureza do poder, entendendo-o como um patrimônio da sociedade para promover o bem público.

O poder tem que fazer um sentido público e coletivo; ele é tão mais legítimo quanto mais diluído e compartilhado for. Isso implica criar estruturas de formulação, avaliação e decisão mais horizontalizadas, capazes de gerar eficiência pela operação das competências pessoais num ambiente de respeito pela diversidade de opiniões, culturas e idéias, com dedicação e criatividade. Daí surgirá a competência coletiva de que o País precisa para mudar.

É nosso papel induzir, procurar e estimular parcerias, demandar participação em decisões que envolvam o componente ambiental. Devemos, enfim, demonstrar na prática a viabilidade de políticas públicas que expressem um projeto de desenvolvimento integrado, nacional, voltado para um futuro melhor para todos, sem descuidar das emergências do presente.

Esse é o espírito da Agenda 21 que, não sem razão, é citada na breve apresentação feita pelo ministro Antonio Palloci Filho, então coordenador do Programa de Governo do presidente Lula, ao texto “Meio Ambiente e Qualidade de Vida”, que faz parte do referido programa.

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.

Construindo a Agenda 21 Local é um guia que procura auxiliar diferentes setores de nossa sociedade a iniciar e, sobretudo, criar as condições necessárias para a continuidade do processo de elaboração de agendas locais. Deixa claro em seu texto a importância da participação de todos os atores sociais, em todas as etapas de preparação de um plano de desenvolvimento sustentável local, desde o diagnóstico, passando pela elaboração; pela definição de ações prioritárias; meios de implementação; responsabilidades comuns e acompanhamento da implementação.

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. A segunda edição deste manual faz parte desse esforço para aumentar nossa capacidade de interação com as diferentes comunidades de nosso País por meio de publicações, cursos de capacitação de agentes multiplicadores, parcerias com outras instituições públicas e privadas. Cumprir esse papel com eficiência e responsabilidade é parte importante da tarefa de um governo comprometido com o desenvolvimento sustentável.

Marina Silva
Ministra do Meio Ambiente
Junho de 2003

AGENDA 21

PLANEJANDO O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Coordenar a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável no Ministério do Meio Ambiente é atribuição rica em desafios. Desafios no verdadeiro sentido da palavra, pois a maioria das ações que devemos colocar em prática são vistas ainda, por considerável parcela da população, como utopias, que permitem bela retórica, mas pouco aplicáveis na realidade do dia a dia.

Então, nossa função vai além do ato de definir e implementar políticas. Somos responsáveis por colaborar na realização de uma mudança cultural que permita a grupos e pessoas ver o mundo além de seus problemas imediatos para criarem sonhos comuns. E essa mudança deverá acontecer num país de grandes dimensões geográficas, com forte diversidade biológica, socioeconômica e cultural.

Sabemos que o conceito de desenvolvimento sustentável tem propiciado algumas polêmicas. Mas o legado deixado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, em 1992, vai além de um conceito. O consenso entre os países participantes foi de efetivar gestões que promovam novo padrão de desenvolvimento, que concilie métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

É nesse contexto que se inserem os desafios da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável no Ministério do Meio Ambiente .

Precisamos implementar políticas, em âmbito nacional, que permitam reverter o padrão de ocupação territorial e de uso e exploração dos recursos naturais, garantindo o correto usufruto a esta e as futuras gerações. Para isso, sistemas de controle e monitoramento adotados pelos órgãos governamentais devem ser revistos, atualizados, para frear o avanço de um processo de degradação iniciado em momentos onde os recursos naturais eram tidos como bens inesgotáveis.

Toda e qualquer política pública deve ser elaborada na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Por exemplo, a análise de práticas diversas de uso e conversão dos recursos naturais, precisa considerar o problema social em que se insere. Atividades que degradam os recursos naturais são, muitas vezes, alternativa de subsistência para a população de baixa renda. Nesse caso, devem ser formuladas políticas não só para acabar com a degradação, mas também para fornecer alternativa de sobrevivência às comunidades envolvidas. Aí estaremos falando de sustentabilidade e de justiça ambiental.

Já existem diferentes experiências, fruto de esforços empreendidos pelos governos (federal, estaduais e municipais) e pela atuação consistente de organizações da sociedade nas distintas regiões do país, que mostram que caminhamos para alcançar padrão de equilíbrio desejado entre as práticas de exploração correntes e a capacidade de sustentação dos nossos biomas. Mas, precisamos apressar o passo, ser mais eficientes, integrar as ações desenvolvidas em um conjunto de políticas públicas planejadas e executadas com base nos princípios do

desenvolvimento sustentável, em todos os níveis e processos relacionados a esse conceito, sobretudo, o econômico, o social, o ambiental e o cultural.

Enfim, mesmo sabendo que a implementação da sustentabilidade não é tarefa fácil em nosso país sabemos, também, da importância desse processo, que envolve a divisão de responsabilidades e a participação dos diferentes atores sociais que representam o governo e a sociedade.

Atuar no contexto econômico, ambiental e social implica, sobretudo, capacidade de mobilização, mudança de atitudes e, principalmente, de mediação de conflitos de interesse. É preciso que se estabeleça o difícil consenso em torno de uma nova ética nas relações entre homem e natureza, que possa gerar alternativas às formas tradicionais de as comunidades fazerem uso dos recursos ambientais, substituindo-as por outras mais sustentáveis, ecologicamente corretas e socialmente mais justas.

Dentro desse contexto a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, que abriga em sua estrutura técnica a Coordenação da Agenda 21, considera de suma importância uma nova edição deste manual, que tem por objetivo auxiliar diferentes grupos no processo de elaboração de suas agendas locais.

A Agenda 21 Local é excelente instrumento que expressa a visão da sociedade, que procura enxergar além daquilo que nossos olhos permitem, para deixar às futuras gerações possibilidades de conviver em um mundo equilibrado, saudável e com justiça social. Para tal é de extrema importância a participação efetiva de todos os atores sociais, para que cada

um reconheça na Agenda sua visão de futuro, e que entenda que cada desafio, sucesso ou fracasso de percurso, tem parte de sua responsabilidade. A elaboração do documento, a condução do processo e a apropriação dos resultados é coletiva, pactuada. Aí está o diferencial que poderá 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.

Gilney Viana

Secretário de Políticas para o
Desenvolvimento Sustentável

INTRODUÇÃO

A noção de **sustentabilidade** tem-se firmado como o novo paradigma do desenvolvimento humano. Os países signatários de documentos e declarações resultantes das conferências mundiais ocorridas na década¹ de 1990 assumiram o compromisso e o desafio de internalizar, em suas políticas públicas, as noções de **sustentabilidade** e de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, aprovou um documento com os compromissos de mudança do padrão de desenvolvimento para o novo século que se avistava, denominando-o Agenda 21. Fica resgatado, assim, o termo ‘agenda’ no seu sentido de intenções, desígnio, desejo de mudanças para um modelo de civilização em que predomine o equilíbrio ambiental e a justiça social entre as nações.

A Agenda 21 introduz, dessa forma, a idéia 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.

¹ Principais conferências realizadas pela ONU: *Infância em Genebra (1990)*; *Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano no Rio de Janeiro (1992)*; *População e Desenvolvimento no Cairo (1994)*; *Pobreza e Desenvolvimento Social em Copenhague (1995)*; *Assentamentos Humanos Habitat II em Istambul (1996)*; *Mulher em Beijing, China (1997)*.

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.

A Agenda 21 não é, portanto, um plano de governo, mas uma proposta de estratégia destinada a subsidiá-lo e a ser adaptada, no tempo e no espaço, às peculiaridades de cada país e ao sentimento de sua população. Dessa forma, torna-se imprescindível sua adequação em âmbito nacional, de modo que expresse melhor as condições específicas de cada nação.

Todo processo de implementação da Agenda 21, em cada país, é um momento significativo na consolidação do conceito de sustentabilidade e da sua aplicabilidade na organização social. Essa concepção processual da validação do conceito implica assumir que os princípios e as premissas que devem orientar a implementação da Agenda 21, não constituem um rol completo e acabado: torná-la realidade é, antes de tudo, um processo social no qual os atores definem, paulatinamente, novos consensos, reconhecem conflitos e montam uma agenda possível rumo ao futuro que se deseja sustentável.

É essencial destacar que a Conferência do Rio, avançando nas definições da Conferência de Estocolmo, de 1972, orientou-se para o desenvolvimento. Assim, Agenda 21 não é uma agenda apenas ambiental e sim uma Agenda de desenvolvimento sustentável, na qual, evidentemente, o meio ambiente é consideração de primeira ordem. A Agenda 21 faz ressurgir

no plano internacional, a necessidade do planejamento estratégico e participativo e fortalece a ação do Estado como fundamental para a elaboração de políticas públicas sustentáveis.

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.

Por outro lado, como observado quando da discussão da Agenda Global aprovada na Rio 92, a viabilização das propostas e diretrizes das Agendas 21 Nacionais, necessita do engajamento e da participação ativa de governos e comunidades locais.

Entretanto, pesquisa realizada pelo Ministério do Meio Ambiente, em 1999, revelou que número expressivo de comunidades e governos locais desconhecia os compromissos assumidos pelo Brasil nos fóruns internacionais pertinentes à implementação do desenvolvimento sustentável no país. A falta de informações sobre conceitos básicos e metodologias de planejamento para esse tipo de desenvolvimento aparecia, de modo evidente, como forte obstáculo à preparação das Agendas 21 Locais. Esse resultado motivou o MMA a elaborar a primeira edição deste *Construindo a Agenda 21 Local*.

Hoje, passados quatro anos, é preciso reconhecer que, embora

ainda seja necessário investir recursos consideráveis nessa área, houve relativa evolução na divulgação dos conceitos e do entendimento dos princípios do desenvolvimento sustentável, sobretudo considerando-se o processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira e o envolvimento de importantes setores da sociedade civil.

Por isso esta segunda edição, que atualiza as informações anteriores e, novamente, procura ajudar a preencher a lacuna da informação. Traz, de início, breve relato sobre o processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira e prossegue apresentando conceitos e metodologias que visam auxiliar na construção das Agendas 21 Locais.

Elaborado com preocupação didática e procurando apresentar uma seqüência dos passos essenciais a serem observados no caminho para a elaboração de um plano local de desenvolvimento sustentável, o manual também, pode ser útil na montagem de projetos submetidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, visando o apoio financeiro para a construção de Agendas 21 Locais.

É preciso ter claro que *Construindo a Agenda 21 Local* apresenta ações necessárias mas que não são únicas, exclusivas. Não é 'receita pronta' e sim 'massa básica'. As peculiaridades locais e os arranjos acordados entre as autoridades e demais segmentos da sociedade podem resultar numa variedade de alternativas metodológicas, que vão conferir característica própria, personalidade ao produto local.

A mensagem mais importante, o ingrediente indispensável é a participação efetiva dos diferentes atores locais em todas as etapas do processo. Por esse motivo, pode-se verificar que, às

vezes, até de forma repetitiva, o texto menciona a necessidade do real envolvimento de todos os segmentos, desde o diagnóstico inicial para elaboração do plano, até à implementação e o acompanhamento das ações definidas pela comunidade. Esse envolvimento permite, dentre outros, que as pessoas sintam a importância da contribuição individual.

CONSTRUINDO A AGENDA 21 BRASILEIRA

CONCEITOS E AÇÕES QUE NORTEARAM SUA ELABORAÇÃO

Mais do que um documento, a Agenda 21 Brasileira é um processo de planejamento estratégico participativo. Esse processo, que inclui as etapas de elaboração e implementação, está sendo conduzido pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional - CPDS².

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

O desafio de implementação de um novo paradigma de desenvolvimento está em curso. O início desse processo, encerrado em julho de 2002, diz respeito a elaboração da Agenda 21 Brasileira.

² A CPDS foi criada por Decreto Presidencial de 26/02/97. Composição: Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério das Relações Exteriores; Casa Civil - Câmara de Políticas Sociais; Fórum Brasileiro das Ong's e Movimentos Sociais; Fundação Movimento Onda Azul; Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável; Universidade Federal de Minas Gerais e Fundação Getúlio Vargas.

Para a segunda etapa, da implementação, definiu-se entre os membros da CPDS que as ações prioritárias da Agenda sejam referência para a elaboração do Plano Plurianual do Governo - PPA, obrigação constitucional de a cada quatro anos aprovar no Congresso Nacional os programas nos quais serão aplicados os recursos públicos do país.

Quando da elaboração do PPA (2000-2003), foi apresentado como subsídio o que se dispunha na ocasião como material já estruturado sobre os seis temas básicos da Agenda 21 Brasileira. Essa é a forma entendida pela CPDS de incorporar de maneira efetiva, o conceito de desenvolvimento sustentável nas políticas públicas do país.

Nesse contexto, a atual fase de início de implementação das políticas públicas propostas na agenda 21 Brasileira coincide com a posse do novo governo e com a elaboração do PPA 2004/2007. É nesse momento que a CPDS deverá construir os pactos sobre as estratégias que a Agenda propõe, de forma a privilegiar os programas prioritários do atual governo; a definir as formas para revalidar a consulta feita à sociedade brasileira e, conseqüentemente, adequar as propostas de políticas públicas aos novos arranjos econômicos, políticos, sociais e ambientais do país. Deverá, também, assumir novas atribuições como as relacionadas à definição de mecanismos de apoio à elaboração e implementação de agendas 21 locais. É importante mencionar, que para exercer de forma adequada as funções propostas, está em análise nova estrutura e ampliação da CPDS.

Portanto, a Agenda 21 Brasileira é um poderoso instrumento estratégico, mediante o qual deverá ser construída a ponte entre o modelo de desenvolvimento vigente e o desejado, com base

nas aspirações coletivas de melhor qualidade de vida e nas prioridades reais de desenvolvimento sustentável.

Apesar dos reclamos da sociedade, notadamente do movimento ambientalista, que queria iniciar os trabalhos logo após a Rio 92, os passos iniciais para a preparação da Agenda 21 Brasileira só foram dados em 1995, quando o MMA realizou estudos e promoveu uma série de reuniões com diversos setores, governamentais e não-governamentais, visando colher subsídios que viabilizassem a definição de metodologia para a elaboração e que identificassem ações voltadas para o desenvolvimento sustentável já em andamento no país. Esse processo de discussão forneceu os insumos para a aprovação, pela CPDS, da metodologia e roteiro de trabalho para a elaboração da Agenda 21 Brasileira.

A metodologia de trabalho definida selecionou as áreas temáticas e determinou a forma de consulta e construção do documento Agenda 21 Brasileira. A escolha dos temas centrais foi feita de forma a abarcar a complexidade do país. São eles: agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infra-estrutura e integração regional, gestão dos recursos naturais, redução das desigualdades sociais e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

As áreas temáticas tiveram como princípio para sua definição não só a análise das potencialidades, como é o caso da gestão dos nossos recursos naturais, grande diferencial do Brasil no panorama internacional, mas, também, fragilidades reconhecidas historicamente no processo de desenvolvimento do país, ou seja, as desigualdades sociais.

Com esses temas, a CPDS procurou evitar o tratamento por setores isolados, que, via de regra, reforça corporações, exclui grupos e, conseqüentemente, leva a propostas equivocadas. Assim, por exemplo, o desenvolvimento do tema redução das desigualdades sociais permitiu o contato entre profissionais de saúde, educação, saneamento, direito da cidadania e outros, para a formulação de políticas que contemplem a qualidade de vida do cidadão.

Acredita-se, portanto, que apesar de não ser a única forma possível para encaminhar a construção da Agenda 21 Brasileira proposta feita pela CPDS permitiu discutir, de forma ampla, a sustentabilidade do desenvolvimento do Brasil.

ELABORAÇÃO DOS SEIS DOCUMENTOS TEMÁTICOS

Sobre cada um dos seis temas definidos pela CPDS foi realizado trabalho de consulta aos diferentes segmentos da sociedade brasileira. Por não se tratar de documento de governo, esse processo de consulta foi capitaneado por entidades da sociedade sob a coordenação do MMA, na condição de Secretaria Executiva da CPDS. Foram contratados, por intermédio de edital de concorrência pública nacional, seis consórcios, que se encarregaram de organizar a discussão e elaboração de documentos de referência sobre os temas definidos como centrais da Agenda 21.

Os produtos dessas consultorias, realizadas durante o ano de 1999, foram sistematizados e consolidados em seis publicações lançadas em janeiro de 2000.

Concluído o processo de consultas, a CPDS realizou análise crítica sobre o processo desenvolvido e entendeu que deveria ser ampliada a discussão em torno da Agenda; não só para que temas ausentes e relevantes fossem incluídos, como também para garantir a participação de um maior número de representantes dos diferentes segmentos sociais.

Outro aspecto relevante apontado pela análise da CPDS foi a constatação de que, embora a metodologia seguida tenha previsto ampla participação dos principais atores governamentais e da sociedade civil, os esforços despendidos não lograram êxito no sentido de colocar o processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira na pauta política do País.

Essa constatação levou à decisão de consolidar os trabalhos realizados até aquele momento, no documento *Agenda 21 Brasileira – bases para discussão*, entregue ao Presidente da República em 8 de junho de 2000.

No evento de lançamento foi anunciada a continuidade do processo de elaboração da Agenda por meio da realização de debates estaduais a serem consolidados em encontros regionais. O intuito era construir uma agenda de desenvolvimento para o país que, além do recorte temático que provocou a consulta inicial, refletisse a diversidade inter-regional e apontasse para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento em bases sustentáveis.

AMPLIAÇÃO DA CONSULTA À SOCIEDADE BRASILEIRA

De julho de 2000 a maio de 2001 a CPDS e o MMA visitaram os 26 estados da Federação e o Distrito Federal divulgando, organizando e realizando os debates estaduais.

Esse processo de convocação da sociedade para o debate em torno da Agenda 21 contou com a parceria dos governos estaduais, por meio das secretarias de meio ambiente, e das instituições oficiais de crédito e de fomento ao desenvolvimento, a saber: Banco do Nordeste do Brasil, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, Banco da Amazônia, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul e Petrobrás. Dessa forma, procurou-se o envolvimento de segmentos que não compareceram na primeira consulta, como o setor produtivo que, até então, não havia demonstrado maior interesse com o processo em curso.

Objetivos dos debates estaduais:

- Ampliar a discussão do elenco de propostas constante do documento *Agenda 21 Brasileira – bases para discussão*.
- Contemplar a visão dos estados sobre o desenvolvimento sustentável na Agenda 21 Brasileira e afirmar os compromissos assumidos entre os diferentes setores da sociedade com as estratégias definidas na Agenda.

Nos vinte e seis debates realizados foram apresentadas e discutidas 5.839 propostas. Três mil e novecentos representantes de instituições do governo e da sociedade civil participaram desses debates.

Os resultados originaram um documento de relatoria para cada debate realizado, que expressa a visão predominante no estado sobre as contribuições apresentadas pelas diferentes entidades

locais e sobre as diretrizes e ações constantes no documento *Agenda 21 Brasileira – bases para discussão*.

Ao final dos debates estaduais, no período junho a outubro de 2001, em cada região do País, realizou-se um encontro para analisar os relatórios dos estados e definir um documento que representasse os resultados da região.

No processo de consulta nacional - foram relacionados, nominalmente nos documentos produzidos, 6 mil atores sociais representantes de diferentes instituições. Como cada reunião foi precedida de encontros de sensibilização, principalmente na fase estadual, quando as secretarias de meio ambiente realizaram reuniões pelo interior de seus estados, estima-se o envolvimento de 40 mil pessoas, nestes quatro anos.

CONCLUSÃO DA ETAPA DE ELABORAÇÃO DA AGENDA 21 BRASILEIRA

A fase final desse trabalho em prol do desenvolvimento sustentável brasileiro foi realizada no mês de maio de 2002 com a realização do seminário nacional, que se constituiu em cinco reuniões setoriais, a saber: executivo, legislativo, produtivo, academia e sociedade civil organizada. Nessas reuniões a CPDS apresentou sua plataforma de ação, baseada nos subsídios da consulta nacional e definiu com as lideranças de cada setor os meios e compromissos de implementação.

O lançamento da Agenda 21 Brasileira*, em julho de 2002, conclui a fase de elaboração e marca o início do processo de implementação, grande desafio para sociedade e governo.

Todos os documentos e informações mais detalhadas sobre o processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira e notícias sobre a fase que se inicia estão disponíveis na home page do Ministério do Meio Ambiente (www.mma.gov.br).

No momento atual onde o país encontra-se no início de um novo governo e na fase de elaboração de seu planejamento para os próximos quatro anos – PPA 2004-2007, o maior desafio da Agenda 21 Brasileira é internalizar suas ações nas políticas públicas nacionais. A transversalidade de ações e as parcerias são elementos essenciais nesse processo.

* *Dois documentos compõem a Agenda 21 Brasileira: Agenda 21 Brasileira – ações prioritárias, que estabelece os caminhos preferenciais da construção da sustentabilidade brasileira, e Agenda 21 Brasileira – resultado da consulta nacional, produto das discussões realizadas em todo o território nacional.*

CONSTRUINDO A AGENDA 21 LOCAL

INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE CONCEITOS E METODOLOGIAS

CONCEITO DE AGENDA 21 LOCAL

O conceito agenda local foi formulado e proposto pelo Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais – ICLEI, em 1991, como estrutura de trabalho que propiciasse o engajamento de governos locais na implementação das decisões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD. Ao lado de outras organizações de movimentos sociais e ambientalistas, o ICLEI defendeu o conceito de agenda local durante a fase preparatória da Conferência, e seus esforços levaram à aprovação de tal idéia , em 1992, no Rio de Janeiro.

Dada a importância da participação dos governos locais para viabilizar as proposições da Agenda Global, o termo Agenda 21 Local passou a ser usado, indiscriminadamente, para rotular diferentes ações, mais ou menos relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

No primeiro parágrafo do capítulo 28 da Agenda 21 Global encontram-se as bases da parceria necessária, nos planos nacional e local, para se atingir os objetivos preconizados durante a CNUMAD.

“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 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 do público, em favor de um desenvolvimento sustentável”.

O parágrafo 3, do capítulo citado, mostra que essa proposta de atuação deve estar centrada na construção de parcerias entre as autoridades locais e os demais setores da sociedade:

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

Em 1997, durante a realização da Rio + 5, divulgou-se os resultados de pesquisa, feita pelo ICLEI e pelo Departamento de Coordenação de Políticas de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, sobre a implementação das agendas 21 locais em todo o mundo. Na ocasião, ficou evidente a necessidade de definição de indicadores que pudessem apontar a distinção entre o processo de elaboração da Agenda Local de outras formas de planejamento, em geral, e do planejamento e da gestão ambiental em particular.

O conceito a seguir deixa evidente o quanto é específica a tarefa de construção e implementação de uma Agenda 21 Local:

A AGENDA 21 LOCAL é um processo participativo multissetorial de construção de um programa de ação estratégico dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local. Como tal, deve aglutinar os vários grupos sociais na promoção de uma série de atividades no nível local, que impliquem mudanças no atual padrão de desenvolvimento, integrando as dimensões sócio-econômicas, político-institucionais, culturais e ambientais da sustentabilidade.

OBJETIVOS DE UMA AGENDA 21 LOCAL

A Agenda 21 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.

A Agenda 21 Local é um processo de desenvolvimento de políticas para o alcance da sustentabilidade, cuja implementação depende, diretamente, da construção de parcerias entre autoridades e outros setores da sociedade.

Seu objetivo principal é, portanto, a formulação e implementação de políticas públicas, por meio de metodologia participativa, que produza um plano de ação para o alcance de um cenário de futuro desejável pela comunidade local e, que leve em consideração a análise das vulnerabilidades e potencialidades de sua base econômica, social, cultural e ambiental.

É importante que a noção de ‘processo contínuo’ esteja sempre presente ao falar-se de Agenda 21, que não deve ser entendida como um único acontecimento, documento ou atividade. No processo de desenvolvimento de uma Agenda 21 Local, a comunidade aprende sobre suas deficiências e identifica suas potencialidades e recursos; dessa forma estará apta a fazer as escolhas que vão torná-la uma comunidade sustentável.

A Agenda 21 Local é um processo que varia de acordo com as particularidades de cada lugar onde está sendo desenvolvido. Em geral, entende-se que é mais importante manter em vista os princípios do desenvolvimento sustentável³ do que seguir metodologia determinada.

O documento final deverá refletir uma estratégia local para o desenvolvimento sustentável e: (1) ser claro e conciso; (2) identificar as principais questões e metas a serem alcançadas, com estratégias de ação para cada tema de acordo com os

³ Durante a conferência do Rio, em 1992 foi assinada uma declaração sobre meio ambiente e desenvolvimento que apresenta 27 princípios.

entraves identificados no diagnóstico; (3) relacionar organizações e setores envolvidos; (4) definir as responsabilidades de cada um; (5) estabelecer prazos; (6) definir formas de acompanhamento das ações e avaliação de desempenho. É essencial lembrar, sempre, que o documento é um marco no processo e não a conclusão.

PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LOCAL

O enfoque de planejamento para o desenvolvimento sustentável apresentado neste trabalho, a exemplo da experiência internacional sobre o tema (ICLEI), combina princípios e métodos de planejamento (estratégico, participativo e ambiental). Refere-se à formulação de políticas públicas protagonizadas pelo governo local mas que não se configurem como políticas governamentais e sim reflitam os imperativos do desenvolvimento sustentável.

O planejamento implícito num processo de elaboração de Agenda 21 pode ser definido como um híbrido de três tradições de planejamento: estratégico, participativo e ambiental.

para facilitar a definição de metas a longo prazo; é considerado meio para reunir os recursos coletivos de uma empresa em torno de táticas específicas, desenhadas para aumentar suas vantagens comparativas em seu campo de atuação.

O planejamento participativo tem sido extensamente utilizado no campo de desenvolvimento, para envolver pessoas e usuários de serviços em processos de consulta, com a finalidade

de formular e executar projetos e programas de serviços locais, que atendam a maioria dos cidadãos.

Com o objetivo de assegurar que as condicionantes ambientais estivessem presentes nos projetos de desenvolvimento surgiu nos anos setentas o planejamento ambiental, para permitir a identificação de impactos negativos específicos em atividades relacionadas com o desenvolvimento e possibilitar as medidas necessárias a sua mitigação.

Dessa maneira, o planejamento para o desenvolvimento sustentável resulta num processo proativo, que permite às autoridades locais e aos diferentes segmentos organizados da sociedade tanto apoiar como aproveitar os recursos intelectuais, físicos e econômicos da comunidade, visando a construção de um cenário de futuro desejado e sustentável. Apesar de não existir apenas uma maneira correta para a realização de um planejamento para o desenvolvimento sustentável, pois cada localidade tem suas características próprias e deve considerá-las, propõem-se, a seguir, alguns elementos como guia na caracterização de um processo de planejamento para a Agenda 21.

CARACTERÍSTICAS DE UM PLANO ESTRATÉGICO LOCAL E ETAPAS PARA ELABORAÇÃO

CARACTERÍSTICAS

A construção e implementação de um plano de ação é o elemento central do planejamento para o desenvolvimento sustentável.

Um plano estratégico aborda os problemas e necessidades em nível sistêmico e, com uma perspectiva de longo prazo, mobiliza recursos locais combinando os esforços das diferentes partes interessadas, para o alcance de meta comum.

Um plano de ação estratégico propõe metas concretas para se atingir o cenário de futuro desenhado pela comunidade local, tanto a curto como a longo prazo. Após a determinação das metas estratégicas, deve-se, necessariamente, definir meios de implementação e vincular as propostas e um processo existente de planejamento formal, tais como: orçamentos plurianuais e instrumentos fiscais entre outros.

Por suas características os planos estratégicos, resultam de acordos firmados entre os diferentes segmentos sociais; se os principais interessados não sentem o plano como seu, certamente, não irão contribuir para a sua implementação.

ESTRUTURA INSTITUCIONAL QUE CONGREGUE OS DIFERENTES PARCEIROS

De maneira geral, pode-se afirmar que um primeiro e importante passo no esforço de planejamento para o desenvolvimento sustentável, é a criação de uma estrutura – formada pela associação dos vários segmentos beneficiários – que coordenará e supervisionará a integração dos diferentes interesses do governo local e da sociedade organizada.

Os integrantes desses grupos de planejamento não são participantes eventuais que compartilham ocasionalmente suas opiniões; ao contrário, espera-se que dividam as responsabilidades relativas ao processo de planejamento e seus resultados. Por isso, é necessário facilitar sua integração por

meio da institucionalização de uma comissão, fórum ou conselho da Agenda 21 Local.

É importante distinguir entre consulta – mecanismo para envolver grande número de pessoas e obter dados para tomada de decisões – e participação. Um processo participativo pressupõe o envolvimento direto de representantes de todos os setores da sociedade na identificação dos problemas, na definição daqueles que são prioritários, na escolha de soluções e na implementação das mesmas. Requer que todos assumam responsabilidades e papéis na condução do processo.

Seja qual for a forma escolhida (decreto, projeto de Lei do legislativo), a definição de mandato claro para os membros e o apoio do governo local ao processo facilitam o exercício democrático e estabelecem um vínculo estreito com as atividades governamentais de planejamento. Por essa razão, o mandato deve especificar as responsabilidades do conjunto de interessados e a forma como os resultados serão utilizados nos esforços de planejamento formal do governo e das demais instituições envolvidas.

É necessário que o processo de formação de associações de interessados seja liderado por uma instituição considerada legítima por diversas frentes comunitárias. Às vezes essa instituição é o Poder Executivo local, e em outras, pode ser uma instituição universitária, uma organização não governamental, um movimento social ou uma agência de cooperação internacional, por exemplo.

DEFINIÇÃO DOS TEMAS E ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICO

Para um planejamento efetivo rumo ao desenvolvimento sustentável, tanto o processo de definição de temas, como a metodologia para a elaboração do diagnóstico a ser utilizado, devem contemplar um detalhamento da natureza sistêmica dos problemas locais, bem como a relação entre os temas prioritários e os entraves à sustentabilidade do desenvolvimento.

A identificação dos temas que irão estruturar, dar forma a um cenário de futuro desejável, será a base para a realização do diagnóstico que deve se caracterizar pelo levantamento dos entraves à sustentabilidade.

O processo ajuda na definição de prioridades para a ação, uma vez que os recursos são, na maioria das vezes, escassos, dificultando a abordagem eficaz de todos os problemas ao mesmo tempo. O uso combinado de estudos técnicos e de análise da temática local, de forma participativa, também permite à comunidade estabelecer não só os entraves mas também os indicadores, a partir dos quais será possível medir os avanços e as mudanças futuras.

O que se pretende, de fato, é a montagem de um diagnóstico que oriente a definição de estratégias de ação rumo à sustentabilidade. Portanto, deve-se evitar os modelos de elaboração de diagnóstico do planejamento tradicional, que tendem a abarcar a integridade da realidade, sem estabelecer prioridades nem objetivos a priori. Esse processo pode ser longo e caro e nem sempre remete a proposições que estejam de acordo com os desejos da comunidade ou que colaborem para a construção de futuros cenários desejáveis de transformação. Isso porque diagnosticar problemas e caracterizar a

realidade não leva necessariamente à construção de propostas e estratégias de ação.

Reforçando o que foi dito, recomenda-se um processo que reúna e examine os conhecimentos acumulados pelos diferentes segmentos da sociedade, relacionados às características e problemas da comunidade, procurando ainda identificar os entraves à sustentabilidade, levando sempre em conta os futuros cenários desejáveis.

DEFINIR GRUPOS DE TRABALHO

Por ser o planejamento para o desenvolvimento sustentável um processo que envolve várias áreas temáticas, formadas por diferentes profissões e especialistas, que, por sua vez, possuem interlocução com segmentos organizados da sociedade civil, é recomendável a criação de grupos de trabalho dirigidos a cada tema.

Os grupos de trabalho analisam, conjuntamente, os conhecimentos populares e os resultados da investigação técnica, tratando de estabelecer consenso sobre os problemas locais e seus entraves à sustentabilidade, ou seja, o que está criando obstáculos para o desenvolvimento sustentável na região e impossibilitando, por consequência, que se atinja os cenários desejáveis.

As atividades desses grupos de trabalho têm sido desenhadas para identificar as pautas de discussão, e facilitar a troca de idéias sobre assuntos e problemas prioritários. Pode ser útil realizar reuniões comunitárias, foros abertos e audiências públicas sobre determinados temas mais polêmicos. Essas discussões têm o mérito de levantar insumos e propostas de modificação de visões irreais, arraigadas na comunidade.

Adicionalmente, essa atividade ajuda a preparar a população para as fases posteriores do processo de planejamento.

A correta seleção de participantes para integrar a Comissão e seus respectivos grupos de trabalho é, talvez, o passo crítico no estabelecimento de um processo de planejamento de caráter associativo. A composição do grupo determinará não só sua legitimidade, mas também sua capacidade de gerar idéias, percepções, e um consenso para a ação.

É essencial lembrar da importância de coletar informações; sobre as características locais e seus problemas e sobre práticas bem-sucedidas de outras comunidades, que, na maioria das vezes, podem ser adaptadas e aplicadas em outros lugares, inclusive com ampla probabilidade de sucesso, tendo em vista que possíveis erros de percurso ocorridos na experiência piloto podem ser evitados.

Se o objetivo é desenvolver um processo de planejamento com real participação da comunidade, deve haver uma adaptação de métodos de trabalho essencialmente técnicos, de forma a permitir a maior colaboração dos grupos interessados.

MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Concluída a primeira versão do plano, com a participação dos diferentes segmentos da sociedade, deve-se proceder à ampliação das discussões com cidadãos, instituições locais, organizações e agências, para definir estratégias/meios de implementação.

Essas estratégias de implementação devem ser precisas, e incluir

projetos específicos, calendário de trabalho para execução, recursos humanos e financeiros. Ressalte-se que um plano de desenvolvimento sustentável não é uma lista de atribuições a ser cumprida pelo Poder Executivo local, mas um compromisso entre os vários segmentos. Dessa forma, as estratégias de implementação devem também conter o compromisso dos segmentos não governamentais.

CONTEÚDO MÍNIMO DO PLANO

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

IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO

Elaborado o plano de ação, serão necessários alguns ajustes nos procedimentos operativos e, ocasionalmente, uma reorganização institucional. Os processos administrativos existentes e a divisão de responsabilidades entre secretarias/departamentos do governo local e outras instituições envolvidas na implementação das estratégias propostas pelo plano de ação devem ser ajustadas, de modo a permitir a ativa participação dos usuários. Por outro lado, pode ser recomendada ainda a criação de uma organização ou instituição para coordenar a execução de certos aspectos do plano.

O monitoramento deve ter início durante a fase de implementação. É necessário o registro sistemático das atividades realizadas e seus efeitos para o adequado acompanhamento da evolução das estratégias de ação, desenhadas para atingir os diferentes objetivos do futuro cenário desejável. Nessa ocasião, a correta definição dos indicadores desempenha papel primordial.

Um sistema eficiente de acompanhamento e revisão proporciona informação contínua, tanto aos executores de políticas, como aos seus usuários, sobre mudanças importantes nas condições locais e avanços obtidos na consecução de metas, ou seja: torna-se clara a evolução do processo. Ao contar com essa informação, os atores sociais podem, então, modificar ações e condutas. Utiliza-se a informação resultante do monitoramento para orientar os processos de planejamento e liberação de recursos, de maneira que haja transparência entre os que compartilham a visão comunitária e os objetivos a alcançar.

PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PARA A ELABORAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL

COMO DAR INÍCIO A 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 .

Essa iniciativa de constituir grupo de trabalho para dar início à elaboração da Agenda 21 pode ter a liderança de qualquer segmento da comunidade (governo local, universidade, organizações não governamentais, por exemplo). Embora, em muitos casos, a iniciativa de estabelecer um processo de Agenda 21 Local origine-se da comunidade, é fundamental a obtenção do apoio da prefeitura e da Câmara de Vereadores, para posterior institucionalização do processo.

O grupo de trabalho deve: (1) estabelecer metodologia de atuação; (2) reunir informações sobre algumas das questões básicas para o município; (3) examinar as possibilidades de financiamento para a elaboração da Agenda 21 Local; (4) iniciar negociações sobre a forma de institucionalizar o processo junto às autoridades locais; (5) identificar quais os setores da

sociedade que devem estar representados, em função das particularidades locais.

Apesar de não ser um plano governamental, mas da sociedade como um todo, o compromisso dos órgãos da administração pública e de seus funcionários é fundamental para o sucesso de uma iniciativa de Agenda 21 Local. Além de buscar ajustar seus programas e projetos à Agenda 21, é importante que todos conheçam os princípios do desenvolvimento sustentável, e tentem incorporá-los.

Em conseqüência da falta de entendimento sobre o caráter da Agenda 21, enquanto plano estratégico para o desenvolvimento sustentável, em oposição a um plano de caráter estritamente ambiental, a comunidade tem sempre 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 futuro, o processo seja ampliado para as diferentes instituições locais, governamentais e da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores.

LIMITAÇÕES PARA INICIAR O PROCESSO

- Prováveis obstáculos
- 1. Ausência de informações e conhecimento sobre o desenvolvimento local e suas conseqüências econômicas, sociais e ambientais .
- 2. Ausência de uma ‘cultura de participação’.
- 3. Tradição de planejamento e ações setorializadas.

CRIANDO O FÓRUM DA AGENDA 21 LOCAL

Concluída a missão do grupo de trabalho, recomenda-se a institucionalização do processo com a criação de um fórum (comissão, conselho, ou estrutura semelhante), pelo Executivo ou Legislativo local com a incumbência de preparar, acompanhar e avaliar um plano de desenvolvimento sustentável para o município. Considerando que a parceria é a base para o sucesso de todo o processo de elaboração e implementação da Agenda Local, o fórum deverá ter, em sua composição, representantes de todos os segmentos da comunidade.

À autoridade local caberá, por meio de ato próprio, como portaria ou decreto, criar o fórum da Agenda 21 Local, ou enviar mensagem à Câmara de Vereadores propondo sua criação. No caso do fórum ser decisão da comunidade e não contar com o apoio das autoridades constituídas, pode-se utilizar o recurso da ‘iniciativa popular’. Entretanto, é importante ter claro que atividades que não contam com o envolvimento da Câmara de Vereadores podem encontrar dificuldades no momento de sua aprovação.

Para as primeiras reuniões de discussão sobre a composição do fórum, todos os setores da comunidade deverão ser convidados: o setor produtivo rural e urbano, as diferentes lideranças comunitárias, representantes dos diversos poderes democráticos instalados (Executivo, Legislativo e Judiciário), da igreja, da escola, do banco, dos sindicatos, das lideranças que militam pelas minorias da sociedade, como mulheres e negros. Enfim, sociedade civil e governo juntos, sempre. É essencial que os participantes de cada setor sejam reconhecidos como representantes pelos seus respectivos grupos.

Como o fórum terá papel decisivo no desenvolvimento da Agenda 21 Local, seus membros deverão ser dinâmicos, interessados nos mais variados assuntos, com disponibilidade de tempo e capazes de trabalhar em grupo.

Passo importante é a definição do tamanho do fórum, que não deve ir muito além de vinte pessoas e manter paridade entre membros de governo e das diferentes representações da sociedade. Deve ser grande o bastante, para permitir a representação do maior número possível de setores sem se tornar ingovernável.

O fórum requer um estatuto, ou regimento interno, do qual deverá constar, entre outros: o objetivo do fórum; a frequência das reuniões; se as mesmas serão públicas ou não; quem as dirigirá; quem fará as minutas e como serão divulgadas; de que modo os acordos serão alcançados; qual a forma de registro das discussões quando não houver consenso; tempo de mandato dos membros; como os membros poderão ser substituídos.

A direção do fórum dependerá de sua composição. A melhor solução parece ser por eleição entre os seus membros. Sugere-se que o primeiro mandato seja curto, no caso de surgir uma pessoa com perfil mais apropriado, à medida que os membros interagem e se conhecem melhor. Recomenda-se rotatividade periódica, de forma a dispersar tensões políticas.

Uma coordenação forte, democrática, sensível e disposta a dar espaços iguais às diferentes idéias é um bônus. Alguém com habilidade de negociação, que possa dirigir as reuniões permitindo que todos falem sem impor soluções e sem permitir que algum indivíduo ou grupo prevaleça, é o ideal.

SIGNIFICADO DO FÓRUM AGENDA 21 LOCAL PARA QUE SEJAM ATINGIDOS OS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O processo de preparação da Agenda 21 Local é mais importante do que a Agenda em si. Portanto, a elaboração da Agenda 21 Local deve resultar da convergência de um diálogo amplo entre as partes interessadas, formadores de opinião da comunidade.

Nesse contexto, torna-se fundamental, não apenas o relacionamento estreito entre o governo e sociedade civil, mas, também, a aproximação entre os diferentes atores que compõem esses dois grupos.

Uma das principais tarefas do fórum é definir os princípios a serem seguidos e uma visão do futuro desejado pela comunidade, que represente, da melhor forma possível, os diferentes pontos de vista dos participantes.

Essa ‘visão’ precisa incorporar as aspirações da comunidade para o futuro, no tocante à saúde, qualidade de vida, ao meio ambiente, ao rumo do desenvolvimento econômico, entre outras. O objetivo dessas escolhas é o de propiciar que tal visão de futuro passe a guiar a comunidade, no sentido de que seu trabalho atinja os alvos delineados. As ações e projetos específicos poderão ser definidos em uma etapa posterior.

Caberá ainda ao fórum a função de escolha de temas críticos, capazes de catalisar a opinião pública e outros apoios, criando as condições para a formação de um cenário de futuro desejável. A decisão adequada pressupõe a geração de projetos aplicáveis

e relevantes para o desenvolvimento sustentável, não só local, mas de toda a região de influência.

A dinâmica de funcionamento do fórum leva sempre à criação de grupos de trabalho, que envolvam os mais variados segmentos interessados no tema escolhido, convocando especialistas e membros representativos da sociedade civil e dos diferentes níveis do governo.

O fórum trabalha, portanto, com uma lógica matricial produzindo maior sinergia e integração entre os diferentes grupos locais e, como recomenda a Agenda 21, parte do pressuposto de que muitos problemas presentes em certa área setorial podem encontrar soluções mais eficazes por meio de ações em outra área conexa.

A lógica matricial vale também para o princípio da parceria, que deve ampliar os níveis gerais de consenso, e que se dispõe a dividir com diferentes atores sociais, lideranças e níveis de governo, a responsabilidade de gerar mudanças substantivas no quadro econômico, social e ambiental.

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

PAPEL DA SECRETARIA EXECUTIVA DO FÓRUM

As reuniões do fórum serão realizadas para tomar decisões de caráter estratégico para a formulação de políticas de sustentabilidade, e para a definição de instrumentos que possibilitem sua implementação.

Há que se dispor de estrutura que confira agilidade e eficácia na implementação das deliberações do fórum; essa estrutura, denominada tradicionalmente de **Secretaria Executiva do Fórum**, deverá contar com pessoal em tempo integral e recursos suficientes para utilização no tempo adequado, conforme as necessidades do processo.

O Fórum precisará de espaço físico para reunir-se e para fazer funcionar sua secretaria, o que, em geral, as prefeituras têm providenciado, mas qualquer dos atores envolvidos poderá ocupar-se dessas questões, conferindo ao processo a necessária independência em relação às políticas governamentais.

CAMPANHA DE INFORMAÇÃO GERAL

É pouco provável o envolvimento da maior parte dos habitantes em grandes municípios ou daqueles caracterizados por sua heterogeneidade. Assim, a criação e divulgação de um canal de informação de fácil acesso é útil para viabilizar a participação; dessa maneira, as opiniões da comunidade ficarão menos sujeitas à influência de idéias individuais dos representantes de grupos de interesses específicos ou de especialistas. Isso incrementa tanto a legitimidade como a apropriação do processo por parte da população local.

O acesso à informação é pré-requisito para a participação efetiva e justa. Deve-se proporcionar ao público informações consistentes sobre o processo de planejamento, incluindo a visão de cenário de futuro desenvolvida nas reuniões do fórum.

Alguns tópicos mostram-se especialmente importantes:

- o que se pode, e o que não se pode esperar do processo de Agenda 21;
- formas de envolvimento de grupos e pessoas;
- uma descrição do processo de análise de temas e seu calendário de eventos;
- resumo dos resultados de pesquisas recentes e informações sobre as condições atuais e projetadas para o futuro dentro da comunidade;
- como serão tomadas as decisões finais.

SENSIBILIZAÇÃO

É fundamental envolver a ‘mídia’ local para incentivar a participação da comunidade numa estratégia de informação, conscientização e mobilização, imprescindível, para um processo que pressupõe mudanças de consciência e hábitos da população. Como o movimento em direção à sustentabilidade é longo, o compromisso terá que ser criado e recriado. Assim, as informações deverão ser amplamente divulgadas por todos os meios disponíveis, para manter as pessoas informadas sobre o processo.

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

AGENDAS 21 LOCAIS BRASILEIRAS HOJE

Em 1999, quando da elaboração da primeira edição desta publicação, com o objetivo de conhecer as experiências de Agenda 21 Local no País, o MMA encaminhou questionários aos estados solicitando informações sobre o nível de conhecimento da Agenda e/ou o estágio de desenvolvimento dos processos em andamento nos respectivos municípios.

À época, foram selecionados alguns indicadores - compromisso institucional, processo participativo, integração interssetorial das várias dimensões do desenvolvimento e sensibilização/capacitação - que permitissem avaliar a consistência das informações recebidas, bem como o grau de conhecimento de princípios básicos e as dificuldades encontradas pelas localidades para iniciar o processo de elaboração da Agenda 21.⁴

O universo da pesquisa restringiu-se à colaboração de 73 municípios, em nove estados, que responderam a solicitação feita pelo Ministério até novembro de 1999. Mesmo diante da baixa representatividade numérica optou-se por divulgar os resultados considerando que eles espelhavam a realidade a que está sujeita a grande parte das pesquisas voluntárias feitas no Brasil.

⁴Esses indicadores já tinham sido testados pelo MMA em pesquisa realizada, em 1997, pelo consultor Eduardo Novaes, com assistência de Patricia Kranz, porém restrita à região Sudoeste, a qual, na ocasião, contava com maior número de iniciativas em curso.

Responderam ao questionário:

Acre: Brasília, Plácido de Castro;

Bahia: Feira de Santana, Juazeiro, Prado, Teixeira de Freitas;

Ceará: Campos Sales;

Espírito Santo: Cachoeiro do Itapemirim, Colatina, Domingos Martins, Ecoporanga, Guarapari, Linhares, Presidente Kennedy, Santa Teresa, Vargem Alta, Viana e Vitória;

Maranhão: São Luís;

Pará: Altamira, Irituia, Jacundá, Marapanim, Monte Alegre, Novo Progresso, Óbidos, Paragominas, São Felix do Xingu, Tucuruí e Uruará;

Paraíba: Campina Grande, São João do Cariri;

Paraná: Alto Bela Vista;

Rio de Janeiro: Angra dos Reis, Araruama, Cordeiro, Duque de Caxias, Iguaba Grande, Italva, Laje do Muriaé, Macaé, Macuco, Mendes, Miracema, Paty do Alferes, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João do Meriti, São Pedro da Aldeia, São Sebastião do Alto, Valença, Volta Redonda;

Santa Catarina: Arroio Trinta, Ascurra, Bocaina do Sul, Bom Jesus do Oeste, Campo Erê, Capivari de Baixo, Canoinhas, Erval do Velho, Florianópolis, Formosa do Sul, Ibiam, Joinville, Lajeado Grande, Matos da Costa, Marema, Nova Erechim, Ouro, Passos Maia, São Cristovão do Sul, Saudades, Timbó, Três Barras, Treze de Maio, Tubarão, União do Oeste;

São Paulo: Santos e São Paulo.

Durante os debates realizados, em todos os estados, no processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira, em 2001 e 2002, percebeu-se que, embora estatisticamente a amostra tenha sido fraca, os resultados da pesquisa não estavam muito distantes do real, pois o grau de informação sobre agenda 21 e processos de desenvolvimento sustentável ainda era pequeno no país. Por esse motivo, nesta nova edição são mantidas as principais conclusões da pesquisa de 1999.

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

Outra inferência que a pesquisa permitiu diz respeito à contradição relativa ao quesito participação e parceria. Ao mesmo tempo em que as respostas confirmavam a existência do fórum da Agenda Local mostravam desconhecimento sobre como deliberavam, ou sobre sua composição. Ou seja, percebe-se que o fórum, se não instalado adequadamente, pode ser visto como mais uma figura criada no plano governamental para receber reivindicações, quando deveria ser considerada instância legítima e representativa dos diferentes segmentos sociais que, inclusive, devem definir sua composição e funcionamento.

Conforme mencionado anteriormente neste trabalho, um processo participativo pressupõe o envolvimento direto de representantes de todos os setores da sociedade na identificação dos problemas; na definição daqueles que são prioritários; na escolha de soluções; na implementação dessas soluções e na

definição de papéis e responsabilidades na condução do processo. Portanto, não se trata de consulta em que opiniões de diferentes grupos são colhidas para subsidiar outro ‘grupo de iluminados’ que irá definir os objetivos e metas para a comunidade. Trata-se de construção e implementação coletiva.

Participação e parceria na Agenda 21 Local representam um dos maiores desafios à sua implementação e, juntamente com a formulação de um cenário de futuro para o desenvolvimento sustentável, são os elementos que a distinguem de outros processos de planejamento.

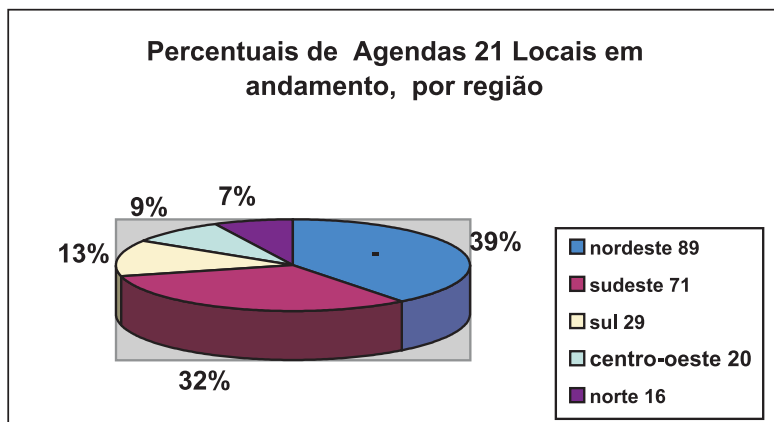
Em relação à “integração intersetorial e das dimensões do processo de desenvolvimento ambiental, econômico e social” as respostas obtidas mostraram que a iniciativa da Agenda tem surgido, na grande maioria dos casos, nas secretarias e departamentos de meio ambiente e que os demais órgãos locais de governo dificilmente se mobilizam para o processo, pois vêem a Agenda 21 como uma mobilização exclusiva da área ambiental.

Entretanto, vale reafirmar que a integração é requisito básico do conceito de desenvolvimento sustentável; sem ela, corre-se o risco de fomentar exclusivamente programas de caráter ambiental ou econômico ou social. A integração facilita ações conjuntas. Otimiza recursos e promove a cultura da parceria dentro do governo, que se fortalece, inclusive, para envolver os demais setores da sociedade, comprometendo-os com a implementação do processo. É ainda oportunidade para que os princípios do desenvolvimento sustentável sejam introduzidos gradualmente nos programas e projetos em curso, enquanto transcorre a elaboração da Agenda 21 Local.

Por fim, no item ‘informação e capacitação’ as respostas ao questionário encaminhadas pelos técnicos dos municípios deixaram claro que entre os impedimentos para iniciar processos de agendas locais, informação e capacitação tinham peso elevado.

Atualmente, pode-se constatar que houve relativo avanço no que se refere à informação, ao conhecimento e ao entendimento dos conceitos e das etapas necessárias para os processos locais de Agenda 21. A discussão nos estados da Agenda 21 Brasileira e o engajamento de organizações da sociedade civil contribuíram para essa evolução. Ainda não é possível expressar em números esse novo quadro mas, o crescimento das consultas feitas ao MMA e das demandas por material e assistência técnica evidenciam que as experiências estão se multiplicando.

De acordo com informações que chegam hoje à Coordenação da Agenda 21, o MMA conta com cadastro de 225 experiências em andamento cuja distribuição pode ser vista no gráfico a seguir.



Nesse sentido, é importante destacar que na atual gestão governamental o apoio aos processos de elaboração e implementação de agendas locais é considerado prioritário. Estão sendo discutidas formas para a ampliação de parcerias com diferentes setores sociais para, entre outros, realizar levantamento que possibilite conhecer, de modo mais próximo, o estado da arte dos processos locais de Agenda 21. A proposta é recolher informações quantitativas e qualitativas que permitam não só uma análise de resultados efetivos e sua divulgação, como também a obtenção de subsídios para a geração de insumos técnicos e/ou capacitação de agentes multiplicadores.

Nesta publicação não serão reproduzidos os exemplos de experiências em andamento como na edição anterior, pela dificuldade em se prover, em curto espaço de tempo, o estado da arte das experiências em curso e, ao mesmo tempo, atender às inúmeras demandas por material técnico que chegam à coordenação da Agenda 21, visto que a primeira edição esgotou-se.

Dessa forma, a opção foi disponibilizar no *site* do Ministério, **www.mma.gov.br**, todas as informações de processos em andamento enviadas à coordenação da Agenda 21.

No mesmo endereço eletrônico, e se necessário em nova publicação, serão colocados os resultados do levantamento quantitativo e qualitativo, anteriormente mencionado, cuja realização está prevista para o segundo semestre deste ano de 2003.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENDA 21 - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992 - Rio de Janeiro. Brasília: Senado Federal, 1996.

AGENDA 21 - O caso do Brasil: perguntas e respostas. Brasília: MMA, 1998.

AGENDA 21 Brasileira – Ações prioritárias - Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional – CPDS. Brasília, 2002.

AGENDA 21 Brasileira - Bases para discussão/por Washington Novaes e outros. Brasília: MMA/PNUD, 2000.

AGENDA 21 Brasileira – Resultado da consulta nacional/ por Maria do Carmo de Lima Bezerra, Marcia Maria Fachina e Otto Ribas. Brasília MMA/PNUD, 2002.

AGRICULTURA sustentável/por Maria do Carmo de Lima Bezerra e José Eli da Veiga (Coordenadores). Brasília: MMA/IBAMA/Consórcio Museu Emílio Goeldi, 2000.

CIDADES sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira/por Maria do Carmo de Lima Bezerra e Marlene Allan Fernandes (Coordenadores). Brasília: MMA/IBAMA/Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000.

CIÊNCIA & tecnologia para o desenvolvimento sustentável/ por Maria do Carmo de Lima Bezerra e Marcel Bursztyjn

(Coordenadores). Brasília: MMA/IBAMA/Consórcio CDS/UnB/Abipti, 2000.

CRESPO, S. Agenda 21 Local: um olhar a partir das organizações da sociedade. In: BRASIL século XXI: os caminhos da sustentabilidade cinco anos depois da Rio-92. Rio de Janeiro: Fase, 1997. 504p. p.445-461.

DESENVOLVIMENTO sustentável - 100 experiências brasileiras: consulta nacional Agenda 21. Rio de Janeiro: MMA, 1997.

GESTÃO dos recursos naturais: subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira/ por Maria do Carmo de Lima Bezerra e Tania Maria Tonelli Munhoz (Coordenadores). Brasília: MMA/IBAMA/Consórcio TC/BR/FUNATURA, 2000.

INFRA-ESTRUTURA e integração regional/ por Maria do Carmo de Lima Bezerra e Luiz Alberto de Leers Costa Ribeiro (Coordenadores). Brasília: MMA/IBAMA/Consórcio Sondotécnica/Crescente Fértil, 2000.

KRANZ, P. Pequeno guia da Agenda 21 Local. Rio de Janeiro: Hipocampo, 1999.

MANUAL de planificación para la Agenda 21 Local: una introducción a la planificación para el desarrollo sostenible. Toronto: ICLEI/PNUMA, 1996.

MISSÃO Terra - O resgate do Planeta: Agenda 21 feita por crianças e jovens. 2.ed. São Paulo: UNICEF/UNEP/Unesco/UNDP/Melhoramentos, © 1994.

NOSSO futuro comum/Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2.ed.Rio de Janeiro: FGV, 1991.

O que o brasileiro pensa do meio ambiente, do desenvolvimento e da sustentabilidade - pesquisa com formadores de opinião/ por S. Crespo e outros. Rio de Janeiro: MAST/ISER/MMA/MCT, 1998.

REDUÇÃO das desigualdades sociais/ por Maria do Carmo de Lima Bezerra e Rubem César Fernandes (Coordenadores). Brasília: MMA/IBAMA/Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000.

Composição, diagramação e impressão:

ESTAÇÃO GRÁFICA LTDA.

7000 exemplares

