

Agenda 21 Local: experiências de São Paulo, Rio de Janeiro, Santos e Florianópolis

Cadernos de
Pós-Graduação
em Arquitetura
e Urbanismo

Maria Claudia Mibielli Kohler

Mestre em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo

Arlindo Philippi Jr.

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública
da Universidade de São Paulo*

RESUMO

O trabalho apresentado é resultado de uma pesquisa de mestrado realizada na Faculdade de Saúde Pública da USP, apresentada em palestra proferida pelo Prof. Arlindo Philippi Jr. na disciplina “Ambiente e Sustentabilidade”, ministrada pela Profa. Gilda Collet Bruna, no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. A pesquisa, que teve como objetivo discutir questões metodológicas sobre a elaboração da Agenda 21 em cidades de diferentes portes, pretende despertar a importância do tema nas áreas de planejamento e urbanismo, além de mostrar a importância da participação no processo de planejamento urbano e regional. A Agenda 21 foi um dos principais resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, Rio-92. Com o objetivo de analisar a experiência de quatro cidades brasileiras, duas metrópoles – São Paulo e Rio de Janeiro – e duas cidades litorâneas de médio porte – Santos e Florianópolis – no desenvolvimento de suas Agendas 21 Locais, procurou-se caracterizar os processos empregados em sua construção. Para isso, utilizaram-se como instrumentos metodológicos a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a entrevista com a aplicação de formulário semi-estruturado.

Palavras-chave: Agenda 21. Gestão ambiental. Desenvolvimento sustentável.



MACKENZIE

1 INTRODUÇÃO

A professora Gilda Collet Bruna, apreciando o artigo, comenta que:

O conceito de Agenda 21 prende-se a outro mais amplo, que vem sendo mencionado como “Desenvolvimento Sustentável” e está entre as prioridades de conhecimento da atualidade. É que o crescimento da população, acompanhado pelas inovações que esta população vem incorporando em seu modo de vida, tem levado à destruição do meio ambiente, ao produzir desequilíbrios no ambiente natural e no ambiente construído. Portanto é preciso, conscientemente, “produzir” um estado de alerta na humanidade, para que mude certos comportamentos que acabam comprometendo os recursos de que dispõe neste planeta. Mas, existirá algum desenvolvimento sustentável?

Antes de dar alguma consideração a esta pergunta é preciso dizer que as colocações acima são bastante genéricas, pois podem abranger um sem número de atividades e de interferências antrópicas no território. Mas, vislumbra-se acima uma síntese do que vem acontecendo e daquilo que a humanidade precisaria fazer para corrigir ou minimizar, tanto quanto possível, os desequilíbrios que vem se produzindo, que são observados no meio social, nas diferenças de tecnologia e na qualidade de vida e do meio ambiente assim gerado. A gravidade de situações como essa pode ser mais visível nas grandes aglomerações urbanas que vêm sendo, talvez, a marca mais profunda impressa neste planeta, de situações de desenvolvimento sem sustentabilidade.

Ajustando um pouco mais o foco, a sustentabilidade pode resultar de atividades socioeconômicas, mas também de Projetos que vêm sendo implementados. Portanto há necessidade de reflexão acadêmica para a formação e difusão desses conhecimentos. Nesse sentido é que se pode falar em “Ambiente e Sustentabilidade no Projeto de Arquitetura e Urbanismo”, como considerado na disciplina eletiva do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, que vem sendo oferecida sob a minha responsabilidade.

Em suma, considera-se o Projeto de Arquitetura e Urbanismo, na medida em que é uma intenção de ação sobre o território, um primeiro passo a ser dado em direção a um desenvolvimento sustentável, ou seja, em prol da formação de cidades e edifícios sustentáveis, cujo desenvolvimento não prescinde da preservação dos recursos naturais, cuja arquitetura inclua princípios de recuperação e reutilização das edificações, conservação de energia, preservação dos recursos hídricos, dentre outros aspectos, contribuindo assim, para um maior equilíbrio social e possibilidades econômicas.

E, oferecendo um programa de ensino com esta abrangência é que se procura estender o debate entre conceitos e teorias sobre Projeto e práticas de Projeto que vêm sendo utilizadas com maior ou menor sucesso em termos de sustentabilidade em arquitetura e urbanismo. Por isto é que nesta disciplina se destaca toda uma aula dedicada à discussão de Desenvolvimento Sustentável e, conseqüentemente, na medida em que para melhorar a qualidade do desenvolvimento hoje existente, aproximando-o um pouco mais do consenso daquilo que seria desenvolvimento sustentável, é que se discutem as questões relacionadas com a Agenda 21, ou seja, a organização de ações que deveriam ser feitas pelo poder público, envolvendo a população, em prol da qualidade de seus ambientes, durante este século XXI.

No entanto, não é tão simples assim discutir Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21, pois inúmeras vêm sendo as dificuldades para modificar os comportamentos humanos ditados pelo contexto socioeconômico, no sentido de valorizar “um desenvolvimento que atenda às necessidades do momento presente, sem comprometer os recursos do meio ambiente para uso das gerações futuras”, como registrado no conhecido relatório Brundtland das Nações Unidas, de 1987.



Com este caráter, a Agenda 21 vem sendo estruturada nos âmbitos global, nacional e local, isto é, extrapolam os limites dos países ao se referir a regiões globais ou ainda ao conjunto de todas essas regiões, como vem sendo promovido pelas conferências internacionais feitas periodicamente com o comparecimento de um grande número de países que acabam se comprometendo com metas a serem atingidas em determinado período. No âmbito nacional, cabe aos governos equacionarem suas participações, priorizando ações e aprovando legislações que contribuam para que o país acabe mitigando e corrigindo seus rumos, em prol de um desenvolvimento mais sustentável. No Brasil, o Ministério do Meio Ambiente editou uma série de diretrizes como subsídios à elaboração da Agenda 21, contando para tanto com a participação de profissionais e especialistas dos muitos campos de ação pertinentes. As ações propostas podem resultar em interferências regionais ou locais, cabendo assim, agendas 21 de Estados e Municípios.

Para discutir questões como essas é que foi convidado o Professor Arlindo Philippi Jr., coordenador científico do Núcleo de Informação em Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo que, em co-autoria com sua orientanda de mestrado, Maria Cláudia Mibielli Kohler apresentam, neste número dos Cadernos de Pós-Graduação, parte significativa desses aspectos de sustentabilidade.

O artigo mostra que com a Agenda 21 acabou-se por ampliar o conceito de desenvolvimento sustentável, ao buscar conciliar justiça social, eficiência econômica e equilíbrio ambiental. Mostra também que pode ser considerado um instrumento para o fortalecimento da democracia. Mostra ainda que para elaborar a Agenda 21 foi preciso vencer muitas dificuldades, buscando colocar em prática, no âmbito local, essas decisões oriundas de Conferências Internacionais. Os exemplos analisados deixam claras as diferenças encontradas em cada caso, podendo-se verificar nos quadros específicos apresentados, os esforços envidados e eventuais efeitos negativos decorrentes.

Por estas colocações pode-se depreender a riqueza de conhecimentos gerada em aulas de pós-graduação como essa, em que seja possível contar com a participação de professores convidados, trazendo novas informações com suas experiências e assim, enriquecendo os estudos desenvolvidos no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, desta Universidade.

2 **AGENDA 21 NO BRASIL**

A Agenda 21 Global é o principal resultado da Rio-92 e compromisso assumido pelos 179 países participantes desta Conferência, com mais de 2.500 recomendações práticas. Foi

um programa recomendado para os governos, às Agências de Desenvolvimento, à Organização das Nações Unidas, e para grupos setoriais, independentes, colocarem em prática, a partir da data de sua aprovação, em 14 de junho de 1992, e ao longo do século XXI, em todas as áreas, onde a atividade humana incida de forma prejudicial ao meio ambiente (SÃO PAULO, 1997a, p.9).

A Agenda 21 Global ampliou o conceito de desenvolvimento sustentável, buscando conciliar justiça social, eficiência econômica e equilíbrio ambiental, em um documento que indica os caminhos para alcançá-los, com as ferramentas de gerenciamento necessárias. Oferece ainda políticas e programas no sentido de se obter um equilíbrio sustentável entre o consumo, a população e a capacidade de suporte do planeta (SIRKIS, 1999).



Este documento, está dividido em 4 seções, com 40 capítulos, onde são definidas também 115 áreas prioritárias de ação. No Preâmbulo, são colocados os objetivos gerais da Agenda 21 Global e a importância planetária de implementá-la. A Seção 1 refere-se às dimensões sociais e econômicas, tratando da relação entre meio ambiente e pobreza. A Seção 2 aborda a conservação e o gerenciamento dos recursos para o desenvolvimento, indicando as formas apropriadas quanto ao uso dos recursos naturais. Na Seção 3 são apresentadas as diferentes modalidades de apoio aos grupos sociais organizados, que colaboram em alcançar o desenvolvimento sustentável, como a importância da participação de todos os segmentos da sociedade civil, para a reversão da pobreza e da destruição do meio ambiente. A Seção 4 refere-se aos meios de implementação da Agenda 21 Global, orientando quanto aos recursos e mecanismos de financiamento para a sua implementação, além do destaque para o papel institucional voltado para viabilizar as políticas de desenvolvimento sustentado, como a transferência de tecnologia e da educação, o treinamento e a circulação das informações necessárias junto ao processo de tomada de decisão.

Em cada capítulo, consta uma introdução ao problema referenciado e às áreas de programas de ação, com objetivos, atividades e meios de implementação, incluindo estimativas quanto aos recursos financeiros necessários à sua execução, além de abranger as mais variadas áreas, como saúde, educação, meio ambiente, saneamento, habitação e assistência social. O documento fornece também opções para o combate a degradação do solo, do ar e da água, além da conservação das florestas e da biodiversidade. Refere-se aos problemas relacionados tanto no meio urbano quanto no rural. Define ainda o papel dos atores sociais envolvidos nas ações propostas estipuladas, como os governos, em seus diversos segmentos, o setor empresarial, os sindicatos, os cientistas e professores, os povos indígenas, as crianças, os jovens e as mulheres.

A ampla participação pública à tomada de decisão é fundamental para se alcançar o desenvolvimento sustentável, o fortalecimento da democracia, a formação da cidadania, e, conseqüentemente, a efetivação da Agenda 21.

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

Para Born (1998–1999, p.11),

a Agenda 21 é um processo voltado para a identificação, implementação, monitoramento e ajuste, de um programa de ações e transformações, em diversos campos da sociedade. Trata-se de um processo que resgata a raiz básica ao planejamento, ao apontar para cenários desejados e possíveis, cuja concretização passa pela pactuação de princípios, ações e meios entre os diversos atores sociais, no sentido de aproximar o desenvolvimento de uma dada localidade, região ou país, aos pressupostos e princípios da sustentabilidade do desenvolvimento humano. Portanto, deve ser um processo público e participativo, em que haja o envolvimento dos vários agentes sociais.



Desta forma, o documento orienta os planejadores do meio urbano e regional para um novo estilo de desenvolvimento, onde o crescimento econômico seja ambientalmente saudável, humanamente justo e equitativo, garantindo, assim, o atendimento às necessidades das gerações atuais e futuras, diferentemente do modelo adotado, até então, pela maioria das Nações do planeta.

Cada Agenda 21 deverá ser revisada, avaliada, replanejada, ao longo do século XXI, de acordo com o regulamento interno das comissões ou fóruns estabelecidos.

Passados mais de 10 anos da Rio-92, ainda há muito a fazer quanto às iniciativas de construção de Agendas 21 nas diferentes regiões do planeta. Aceitando esse desafio, esse trabalho procurou conhecer e analisar as Agendas 21 locais brasileiras das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Santos e Florianópolis.

3 METODOLOGIA

As quatro cidades investigadas possuem características diferentes, permitindo, assim, analisar-se as variáveis e os desafios no processo de construção de suas respectivas Agendas 21 locais.

São Paulo e Rio de Janeiro foram, entre as metrópoles brasileiras, as cidades que iniciaram o processo de construção das suas Agendas 21 locais, adotando, porém, metodologias diferentes. São Paulo, no entanto, foi a primeira cidade a finalizar, e a lançar o documento no Brasil.

A cidade de Santos, embora tenha iniciado o processo de construção de seu documento concomitantemente às cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, adotou outro processo metodológico. Com a descontinuidade administrativa, houve interrupção no seu processo de implementação, tendo sido retomado posteriormente com metodologia diferente.

A cidade de Florianópolis foi a última das cidades escolhidas no presente estudo para iniciar o processo de construção da Agenda 21, mas contou com a grande vantagem de ter continuidade administrativa de dois governos municipais consecutivos.

Os instrumentos adotados para a elaboração desta investigação foram pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevista com aplicação de formulário para os participantes do processo de criação e implementação das Agendas 21 locais das quatro cidades investigadas.

Embora esses instrumentos sejam objeto de estudo de alguns autores que têm tratado da metodologia científica, tais como Gil (1991, 1994), Lakatos (1995, 2001), Vergara (1990), Thiollent (1994), Eco (1998) e Triviños (1995), optou-se por utilizar como referencial para o tipo de investigação efetuada, principalmente, as publicações de Vergara (1990) e Triviños (1995), que se complementam.



Depois de conhecer cada tipo de pesquisa, a que mais se identificou com a natureza da investigação proposta foi a pesquisa descritiva. Segundo Vergara (1990, p. 16), a pesquisa descritiva “é aquela que expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode-se também estabelecer correlação entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve”.

Seguindo a técnica da triangulação, proposta por Triviños (1995), utilizou-se a pesquisa bibliográfica sobre o assunto pesquisado, a pesquisa documental relativa à construção e implementação das Agendas 21 locais, realizada durante as visitas aos municípios e às instituições envolvidas no processo, e entrevistas com a aplicação de um formulário semi-estruturado, a ser respondido ao próprio pesquisador. De acordo com Triviños (1995, p. 138), “a técnica da triangulação tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco estudado”.

Tendo-se realizado as entrevistas e a pesquisa bibliográfica e documental, os dados foram tabulados e analisados de forma qualitativa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 SÃO PAULO: PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL E SUA METODOLOGIA

O desenvolvimento do programa Agenda 21 Local da Cidade de São Paulo, teve início em 1994 e baseou-se em etapas diferenciadas, envolvendo grupos distintos: o Grupo Executivo – GE, Grupo de Trabalho Intersecretarial – GTI, e um grupo misto, formado por membros do CADES e do GE.

Como característica, em um primeiro momento, buscou-se o envolvimento da esfera institucional da Prefeitura, os agentes públicos, procurando sensibilizar e organizar internamente os funcionários da administração direta e indireta, através do GE e do GTI. Acreditava-se que, desta maneira, a administração pública pudesse incorporar a proposta da Agenda 21, inserindo o desenvolvimento sustentável nas ações dos órgãos municipais. Nesta etapa, foram elaboradas, pelo GTI, as propostas setoriais pelas Secretarias, contendo diagnósticos, objetivos e projetos referentes às respectivas áreas, baseados em discussões com técnicos das diversas áreas, e em eventos realizados, com a finalidade de dar suporte ao processo.

O Quadro 1 demonstra de maneira resumida a primeira etapa de elaboração da Agenda 21 Local da cidade de São Paulo.

A segunda etapa do processo de construção, iniciou em agosto de 1995. O objetivo então era o de envolver outros atores sociais nas discussões sobre a Agenda 21 Local, como a organização da participação da comunidade e de outras esferas de governo. Esta etapa consistiu na sistematização das propostas setoriais, discussões com a comunidade e outras esferas de governo, assim como divulgar os subsídios coletados durante os trabalhos realizados, a organização de eventos e a divulgação do processo de planejamento da Agenda 21 Local. O Quadro 2 apresenta de maneira resumida esta etapa.



1ª ETAPA	
Dezembro 1994	- Constituição de um <i>Grupo Executivo</i> , interno à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente-SVMA, encarregado da Coordenação geral do programa.
Dezembro de 1994 a agosto de 1995	- Elaboração de dois “ <i>Cadernos de Referências</i> ”, com estratégias e linhas gerais de ação do processo.
A partir de fevereiro de 1995	- Portaria nº 3, de 3/2/95 – constituindo o <i>Grupo de Trabalho Intersecretarial - GTI</i> , com 21 órgãos e Secretarias Municipais. - Constituição de grupos de trabalho internos das Secretarias, com o objetivo de divulgar os temas da A21L e elaboração de documentos técnicos setoriais. - Realização de 27 reuniões gerais do Grupo Inter-secretarial, visando à preparação e apresentação dos documentos temáticos.
Setembro a novembro de 1995	- Organização e realização de oito debates voltados para a sensibilização e o aprofundamento de temas junto aos agentes do poder público municipal.
Dezembro de 1995 a fevereiro de 1996	- Foram produzidos dezessete documentos setoriais pelos órgãos envolvidos - SAR, SEMAB, SMA, SME, SMS, FABES, SEME, COMDEC, EMURB, SVMA, SVP, SEMPLA, SMT, CET, SPTrans, SEHAB, SMC, SSO e SF.
Janeiro a julho de 1996	- A Comissão de Sistematização sistematizou e organizou todos os documentos, até então elaborados pela Administração Pública Municipal, e, como produto, obteve-se o documento- proposta da Agenda 21 Local.

Quadro 1 - Descrição da 1ª etapa de elaboração da Agenda 21 Local de São Paulo.
Fonte: Adaptado de Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (1997, p. 14).

2ª ETAPA	
Agosto/setembro de 1995	- O CADES, através dos representantes das ONG's ambientalistas, em conjunto com o Grupo Executivo, deu início ao chamamento e à organização da participação dos segmentos sociais.
23 de novembro de 1995	- Realizado o Workshop “Agenda 21 Local e a Produção do Espaço Urbano”, coordenado por membros das Universidades, Centrais Sindicais, SENAI, Câmara Municipal, Ordem dos Advogados do Brasil e Organizações Não Governamentais. Participaram 60 representantes da sociedade civil e instituições governamentais.
Resultado do Workshop	- Produção e divulgação do documento “Síntese das Discussões”, contendo os primeiros diagnósticos, prioridades e propostas de ação.
Abril/maio de 1996	- Reuniões do núcleo organizador para avaliar o trabalho e formular propostas de continuidade.
Junho de 1996	- Semana do Meio Ambiente – realizado o “Primeiro Seminário sobre Gestão Ambiental do Município de São Paulo”. Divulgação do trabalho e discussão para formular propostas, garantindo o envolvimento de todos os atores no processo de elaboração da A21L.
Setembro de 1996	- Publicado o documento “Agenda 21 Local – Compromisso de São Paulo”, e lançado em Diário Oficial em 6/8/96.

Quadro 2 - Descrição da 2ª etapa de elaboração da Agenda 21 Local de São Paulo.
Fonte: Adaptado de Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (1997).



As etapas descritas acima finalizaram-se com a publicação do documento, “Agenda 21 Local – Compromisso de São Paulo”, lançado em setembro de 1996.

Já o “Programa Agenda 21 Local – Proposta de Continuidade – 3ª Fase”, sugerida em março de 1997, propunha a ampliação do envolvimento com a sociedade civil, com uma divulgação eficaz e constante do processo da Agenda 21 Local, novas parcerias e o fortalecimento da população enquanto agente catalizador e reivindicador do poder público para concretizar as propostas estabelecidas pela Agenda 21 Local (SÃO PAULO, 1997b).

Outro documento pesquisado da SVMA, elaborado em 2001, ressalta que a Agenda 21 Local de São Paulo encontra-se na terceira fase,

que tem por finalidade desencadear um processo de descentralização da implementação da Agenda 21 Local, por meio do incentivo e apoio às iniciativas de elaboração de Agenda 21 Locais no âmbito das futuras Sub-Prefeituras (SÃO PAULO, 1997b, p. 5).

O processo de construção de uma Agenda 21 Local, em uma cidade de mais de 10 milhões de habitantes, apresenta uma série de dificuldades para, de fato alcançar o envolvimento da sociedade, e incorporar princípios voltados ao desenvolvimento sustentável em todas as ações de Governo. Os inúmeros problemas que a metrópole paulista apresenta, como a poluição atmosférica e sonora, a insuficiência e a descontinuidade de áreas verdes, a imensa quantidade na geração dos diferentes tipos de resíduos, assim como os sistemas de destinação e tratamento precários, além dos limitados recursos hídricos disponíveis, pedem urgência para serem solucionados. Cabe ao Governo Local descentralizar os processos nas tomadas de decisões e estimular, de diferentes maneiras, a participação e a articulação entre os grupos sociais, mobilizando a comunidade para o exercício da cidadania no âmbito local. O início de um processo da Agenda 21 na Cidade de São Paulo foi apenas o começo deste caminho, que precisa rapidamente ser retomado e constar como prioridade em todas as administrações da esfera municipal.

4.2 RIO DE JANEIRO: PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL E SUA METODOLOGIA

O Rio de Janeiro, por ter sido escolhida como a cidade que sediou a Rio-92 e a Rio+5, passou a ter um peso significativo em relação às questões ambientais. A cidade, mais do que qualquer outra, apresenta em sua área urbana um retrato significativo do país. Por sua própria beleza geográfica, conseguiu fazer com que um grande número de cariocas se envolvesse com as questões ambientais e sociais, tão marcantes na cidade.

A criação da Comissão Pró-Agenda 21 teve grande importância no momento inicial, pois formalizou um grupo de trabalho diversificado voltado para a Agenda 21 Local da Cidade do Rio de Janeiro, destacando como objetivos: “sensibilizar e articu-



lar o maior número de atores/agências governamentais e da sociedade civil no processo de criação de fóruns locais da Agenda 21; divulgar amplamente os conceitos e idéias relevantes da Agenda 21; articular a Agenda 21 Local com a Agenda 21 Nacional” (COMISSÃO PRÓ-AGENDA 21, 1996).

O Quadro 3 mostra, de forma sintética, os eventos significativos com o processo de elaboração da Agenda 21 Local da Cidade do Rio de Janeiro.

ETAPAS	
9 e 10 de junho de 1995	- Realização do Fórum Rio 21. - Resultado: Declaração Rio 21 (definir metodologia para a Agenda 21 e realizar um processo de consulta até 1996).
1996	- Criação da Comissão Pró-Agenda 21 do Rio de Janeiro (“Boletins Agenda 21 Rio”, Pequeno Guia Agenda 21 Local, Termo de Compromisso dos candidatos à Prefeitura). - Plano Estratégico da Cidade.
1997	- Efetivação do Termo de compromisso pelo Prefeito eleito. - Lei de criação do Fórum 21 (9/9/97). - Lei do Programa da Agenda 21 Local (26/11/96).
1999	- Formalização do Fórum pelo Prefeito, empossando coordenadora e representantes (fevereiro / 99). - Projeto “Implementando o Fórum 21 – Programa de Fortalecimento Institucional”, com os três subprojetos.
2000	- Várias atividades realizadas pelo Fórum.
2001	- Decreto definindo as estruturas responsáveis pela aplicação dos critérios da Agenda 21 (01/01/01). - Decreto que cria a Comissão Macrofuncional do Fórum 21-21 (14/05/01). - Reuniões do Comitês Regionais.

Quadro 3 – Cronologia das etapas de elaboração da Agenda 21 Local do Rio de Janeiro.
Fonte: Elaborado pela autora com as informações obtidas por meio de pesquisa bibliográfica e documental (2002).

O boletim intitulado *Agenda 21 Rio – Ações para um futuro sustentável*, era enviado para prefeituras, ONG’s, Órgãos Estaduais, de todo o Brasil. Já o “Pequeno Guia da Agenda 21 Local”, produzido em 1996, constitui-se em um manual com perguntas e respostas, que dirimiam dúvidas sobre Agenda 21. Desta forma, eram divulgadas as experiências de Agenda 21 em outros locais, servindo como uma referência de metodologia para formar grupos temáticos.

Outra ação importante da Comissão Pró-Agenda 21 foi obter o compromisso dos candidatos à Prefeitura do Rio de Janeiro para a implantação da Agenda 21 Local, ainda no primeiro semestre de 1997. Para isso, utilizou-se como estratégia, envolver os candidatos a Prefeito, assinando, ainda, em setembro de 1996, um Termo de Compromisso, em audiência pública, na qual se comprometiam com as seguintes ações: incorporar a dimensão do desenvolvimento sustentável na elaboração do orçamento municipal; integrar todas as Secretarias de Governo neste esforço, inserindo a questão sócio-econômico-ambiental no planejamento de todas as ações a serem realizadas pelo Município; treinar todos os funcionários do Município para que participassem do Programa; criar o Fórum da Agenda 21 Local, composto paritariamente por membros da Prefeitura e representantes da sociedade civil, responsável pela implementação da



Agenda 21 Local, provendo os recursos necessários ao seu funcionamento; realizar auditoria ambiental no Município (COMISSÃO PRÓ-AGENDA 21, 1996).

Quanto à consulta à população, pode-se dizer que o Rio de Janeiro optou por duas etapas sucessivas e complementares: primeiramente, na forma de uma pesquisa de opinião, representativa da opinião da população em geral; e uma segunda, na forma de diagnósticos locais. Entende-se pelo termo “local”, segundo o documento, “Pesquisa – Consultando a População”, como as cinco Áreas de Planejamento, ou AP’s, que constituem a Cidade do Rio de Janeiro, nas unidades de planejamento, na qual o Poder Executivo Municipal trabalha.

O processo de construção da Agenda 21 do Rio de Janeiro partiu da organização da sociedade civil, diferenciando-se dos demais processos estudados. A partir dessa articulação, é que houve o envolvimento da esfera pública. Percebe-se que houve preocupação constante em articular politicamente, para que não houvesse interrupção nas propostas, como foi o caso de São Paulo e, em parte, de Santos, onde houve mudança de rumo e de visibilidade das ações. Talvez, pelo fato de ter tido o real apoio de representantes da sociedade e da Câmara Municipal, bastante comprometidos com o projeto, além do apoio da Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA, tenha ajudado na continuidade das ações. Apesar de não haver um só documento, em que estejam registradas as propostas de ações, como no caso de São Paulo, existe a preocupação de registrar os acontecimentos e divulgá-los, por meio de boletins e de outros tipos de material. O envolvimento da sociedade tem acontecido de maneira constante, cuidadosa e permanente, o que é bastante positivo para a consolidação do processo, além do comprometimento da equipe responsável. O decreto da Macrofunção é outro diferencial do Rio de Janeiro, pois ele veio consolidar a inserção da sustentabilidade nas políticas públicas, de forma institucionalizada.

Atualmente a Agenda 21 da Cidade do Rio de Janeiro tem a intenção de funcionar como um Fórum de encontros entre os formuladores de política pública e o interesse público.

4.3 SANTOS: PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL E SUA METODOLOGIA

A Agenda 21 Local da Cidade de Santos foi elaborada em parceria com o *International Council for Local Environmental Initiatives - ICLEI*, dentro do Programa Comunidade Modelo. Santos filiou-se ao *ICLEI*, em 1993, em decorrência da política ambiental adotada pelo município, já em 1989. Dentre as medidas adotadas, Sobral (1997) destaca: preservar as condições de balneabilidade das praias de Santos; a recuperação dos sistemas de diques, para impedir a água de escorrer dos canais para o mar; e a contratação de 80 universitários para detectar falhas na rede de esgotos. Em decorrência do sucesso dessas medidas, iniciativas ambientais com a colaboração e a participação da comunidade, passaram a fazer parte da estratégia do governo local.

A escolha de Santos para integrar o Programa Comunidades Modelos, segundo Rodrigues, Salles e Philippi Júnior (2000), deveu-se ao modelo de gestão participativa implementado no município, incluindo instrumentos legais de participação



popular nos programas e ações de implementação local, como os Conselhos Municipais, conferências indicadoras de diretrizes para as políticas públicas e Núcleos Voluntários de Defesa Civil.

O Quadro 4 mostra, de maneira resumida, as etapas do processo de construção da Agenda 21 Local de Santos.

ETAPAS	
1994	- Início do Programa Comunidade Modelo – <i>ICLEI</i> .
Outubro 1994	- Início do Processo de Planejamento da A21L de Santos. - Formação da Equipe de Projeto.
Novembro 1994	- 1º Seminário Agenda 21 Local. - Formação do Grupo de Sustentação (oficializada por Decreto em junho de 1996).
Novembro 94 a setembro 95	- Primeira etapa do programa: 7 seminários, definição de temas e projetos.
Janeiro de 1996	- Segunda etapa do Programa: visita do <i>ICLEI</i> ao PCM de Santos; correções de rumo; definição do tema resíduos sólidos para o projeto; contratação de pesquisadora do <i>ICLEI</i> .
Junho de 1996	- Organizado o Grupo de Trabalho para elaboração do diagnóstico sobre resíduos sólidos na cidade de Santos.
Final de 1996	- Desarticulação devido às eleições municipais.
1º semestre de 1997	- Assume nova administração municipal; pressões para a continuidade dos trabalhos e vésperas da Rio+5; contratação por 7 meses da ex-pesquisadora do <i>ICLEI</i> como coordenadora da Agenda 21 Local; novo Grupo de Sustentação para continuação do Projeto de Resíduos Sólidos; preparação de Seminário de Meio Ambiente; elaboração do livreto “Saiba mais sobre a Agenda 21 Santos”.
Meados de 1997	- Concurso de projetos do <i>ICLEI</i> ; Santos concorre com o Projeto dos Carrinheiros e não ganha por causa de pouca articulação política e pouco envolvimento da administração pública.
Novembro 1997	- Mudança na coordenação da Agenda 21, assumindo funcionário da prefeitura.
1997	- Extinta a SEMAM e criada a Diretoria de Meio Ambiente.
1998	- Reativadas as discussões da Agenda 21 e abertas inscrições para participação; criadas subcomissões com vários temas; surgiram novos projetos.
2001	- Reeleição do Prefeito, criada novamente a SEMAM e organização do Grupo de Sustentação; reorientação dos trabalhos.

Quadro 4 - Etapas da elaboração da Agenda 21 Local de Santos.
Fonte: Elaborado pela autora, a partir da pesquisa realizada (2002).

É importante destacar que o processo da Agenda 21 Local de Santos contou com a participação da sociedade civil. Isso, em parte se explica, devido a sua histórica atuação de sindicatos fortes e grande número de Conselhos e Associações de Bairros. Apesar de muitas destas associações terem sido criadas no início dos anos 50, elas nunca haviam participado dos processos de decisão municipal.

Após 2001, a maioria dos projetos desenvolvidos pela Agenda 21 Local até então, acabou sendo absorvida por ONG’s locais, saindo da Administração Pública e sendo fortalecidos para continuar o trabalho de maneira independente.

Apesar de ter havido uma mudança de metodologia do trabalho inicialmente proposto e uma certa desaceleração em muitas de suas ações, consta, em relatório da SEMAM (SANTOS, 2002) que



atualmente a coordenação da Agenda 21 Local de Santos está sediada na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, onde técnicos dos departamentos estão elaborando, em parceria com as ONG's locais, os planos de ação com roteiros definidos e metas concretas. A Agenda 21 tem considerado prioritário o fortalecimento e a capacitação do 3º setor, ampliando sua área de atuação dentro dos padrões das novas leis que criaram as OSCIP, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e que muda totalmente a sua forma de atuação. A idéia é instrumentalizar as ONG's de modo que estas possam atuar de forma mais abrangente, organizando a comunidade, viabilizando projetos, criando novas opções de geração de trabalho e muito mais, abrindo novos espaços para o fortalecimento do trabalho do município.

A Agenda 21 Local de Santos teve um impulsionador importante que foi o apoio de uma organização internacional, o *ICLEI*. O forte histórico político da cidade, com grande número de representações em conselhos e a representativa atuação da comunidade, enfatizado pelo bom nível de educação e participação da sociedade, fizeram com que vários projetos importantes fossem iniciados. Porém, muitos deste foram interrompidos por falta de compromisso político, descontinuidade administrativa e pouco preparo dos técnicos, políticos e da própria sociedade em articular com os diversos segmentos, tanto do governo quanto da comunidade. Para que a Agenda 21 Local de Santos seja novamente retomada, devido até a importância histórica que teve, não só no âmbito nacional, como também internacional, é preciso que o Governo Local e a sociedade novamente se articulem, divulgando a Agenda 21, as ações que vem sendo realizadas, registrando sua história e assim resgatando e valorizando o seu importante processo de construção.

4.4 FLORIANÓPOLIS: PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL E SUA METODOLOGIA

O processo de construção da Agenda 21 de Florianópolis, teve início em 1997, junto aos municípios vizinhos à Capital na promoção do "1º Seminário Agenda 21 Local da Grande Florianópolis". Nesse evento foi apresentada a experiência da cidade de São Paulo na elaboração da sua Agenda 21 Local. O objetivo era o de difundir as informações sobre a Agenda 21 Local, estimulando os municípios da região a elaborarem suas próprias Agendas 21 locais. Como resultados deste evento foi criado o Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, com representantes escolhidos nas diversas regiões do município.

Para facilitar a organização e a divulgação do trabalho, criaram-se 3 coordenadorias que tinham por objetivo viabilizar seminários regionais.

O Quadro 5 apresenta, na forma de síntese, os principais eventos realizados no processo de construção da Agenda 21 Local de Florianópolis.



Acontecimento/Evento	
Início – 2 de junho de 1997	- Apresentação da experiência da A21 Local de São Paulo, que tinha por objetivo difundir informações, além de estimular os municípios da região a elaborarem suas Agendas 21.
Primeiros resultados	- Cartilha sobre a Agenda 21 Local de Florianópolis. - Solicitação ao executivo municipal à decretação oficial do Fórum da 21 Local. - Responsáveis pelo processo: FLORAM, em parceria com UFSC, CECCA, ÓRBITA.
9 de julho de 1997: Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis	- Decreto Municipal, nº 246/97, criando o Fórum da Agenda 21 Local. - Objetivo: acolher representantes escolhidos das diversas regiões do município. - Ações: 5 seminários/reuniões preparatórias nas regiões do municípios para orientar os líderes comunitários a participar e escolher um representante para o Fórum. - Composição do Fórum: 90 entidades dos diversos setores da sociedade civil organizada (administração direta e indireta no âmbito municipal, estadual, federal; instituições de ensino; organizações sindicais; e entidades representativas da sociedade organizada).
22 de maio de 1998	- Instalação do Fórum: 15 reuniões com articuladores regionais, uma palestra ao colegiado do executivo municipal, uma reunião com parlamentares da Assembléia Legislativa, mais 13 reuniões da plenária do Fórum, 2 seminários de instrução para os seminários regionais, 10 seminários regionais e 75 reuniões da Comissão de Organização.
18 de dezembro de 1998	- Aprovado o concurso para escolha do slogan e logomarca Agenda 21 Local.
Junho a dezembro de 1999	- Realização de 15 seminários regionais.
Documento preliminar: 30 de março de 2000	- Elaborado com a participação de diferentes setores.
1ª edição da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis	- Inclusão de sugestões e críticas ao documento, pela comunidade.

Quadro 5 – Síntese dos principais eventos da Agenda 21 Local de Florianópolis.
Fonte: Elaborado pela autora, com os dados obtidos na pesquisa realizada (2002).

O processo de construção da Agenda 21 Local de Florianópolis iniciou-se em 1997 e teve sua primeira etapa concluída em 2000, com a publicação do documento oficial da Agenda 21 Local. Conforme foi constatado na pesquisa realizada, a iniciativa da discussão partiu do Governo Local, por intenção da Prefeita em exercício. A continuidade administrativa facilitou a manutenção das ações iniciadas na gestão anterior.

A institucionalização do Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, por Decreto Municipal, demonstra o comprometimento da vontade política em realmente efetivar o trabalho. Dentre as atividades realizadas com sucesso, destacaram-se o fórum comunitário, o planejamento intersetorial com a participação da comunidade dentro do Fórum e a formação de grupos de trabalho específicos.

Segundo a avaliação da Comissão de Organização do Fórum (COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO FÓRUM AGENDA 21, 2000, p. 23), “por se tratar de um processo inédito e peculiar, que reuniu várias entidades da sociedade organizada,



resultando em um Fórum, em que a diversidade de idéias e opiniões marcou todo o processo, foi perfeitamente natural a presença de polêmicas e discussões.” Com isso motivou-se um envolvimento maior do grupo no trabalho. A busca pelo consenso é sempre um desafio em um processo participativo o que, no caso de Florianópolis, foi encargo da Comissão de Organização.

A Agenda 21 de Florianópolis apresentou um aspecto importante e diferenciado das outras cidades estudadas, que foi o de ter iniciado o processo a partir da vontade do governante local, e de ter dado continuidade a este, facilitado pela continuidade político-administrativa. O comprometimento da equipe de coordenação e a sua permanência ao longo das discussões, além de terem definido uma metodologia própria, facilitou a elaboração de um documento reunindo as discussões e propostas levantadas. Apesar disso, ainda há muito trabalho a ser feito, como, ampliar a divulgação da Agenda 21 na sociedade, capacitar as pessoas envolvidas, arrecadar recursos para a implementação dos projetos e inserir o conceito da Agenda 21 nas políticas públicas da cidade.

5 CONCLUSÃO

A Cidade de São Paulo foi a primeira capital brasileira a iniciar o processo de construção da Agenda 21 Local, incorporando setores governamentais, não-governamentais e sociedade civil, em momentos distintos. Na Cidade do Rio de Janeiro foi o Fórum 21 o responsável pelo desenvolvimento da Agenda 21. Já a Agenda 21 Local de Santos teve início com o apoio do *International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI*. Florianópolis iniciou seu processo de discussão com a realização de um Seminário, criando-se, então, o Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis. As cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Santos e Florianópolis deram início, respectivamente em 1992, 1996, 1994 e 1997 ao processo de construção da Agenda 21, adotando, porém, metodologias diferentes. A descontinuidade administrativa impactou profunda e diferentemente os processos de São Paulo e Santos. As Agendas apresentam como características em comum a formalização dos grupos de trabalho através de decretos, a coordenação das Agendas nas Secretarias, ou órgão responsável pela gestão ambiental do município, a realização de reuniões e seminários para envolver a população e grupos mais diretamente ligados à construção das Agendas 21, a publicação de material correspondente, sendo alguns mais completos e consistentes e outros mais simplificados. Portanto, é de fundamental importância o estabelecimento de parcerias, o envolvimento da alta administração e o intercâmbio de experiências entre os municípios que construíram, ou estão em processo de construção, de sua Agenda 21 Local. Verifica-se, pelo estudo, a importância do município em contar com esse poderoso instrumento de planejamento, gestão ambiental e participação da sociedade.



ABSTRACT

Agenda 21 is one of the most important official documents ensuing from the 1992 United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) held in Rio de Janeiro, Brazil. This research aims to analyze the Agenda 21 processes of development and implementation in four southeast Brazilian cities: the state capitals of São Paulo and Rio de Janeiro, and the medium size coastal cities of Santos and Florianópolis. The methodology comprised wide bibliographic and documentary topic research, followed by interviews with each of these cities' mayors. A semi-structured question form to fill was specially designed.

Keywords: Agenda 21. Environmental management. Sustainable development.

REFERÊNCIAS

BORN, R. Caminhos, descaminhos e desafios da Agenda 21 brasileira. *Debate Sócio Ambiental*, São Paulo, v. 4, n. 11, p. 9-11, 1998/1999.

COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO FÓRUM AGENDA 21. *Construindo nossa Agenda 21*. Florianópolis: Prefeitura Municipal de Florianópolis. 2000.

COMISSÃO PRÓ-AGENDA 21. *Agenda 21 Rio*. Rio de Janeiro, 1996. (Newsletter, 01).

ECO, U. *Como se faz uma tese*. 14. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da metodologia científica*. 4. ed. ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básico, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

RODRIGUES, J. E. R.; SALLES, C. P.; PHILIPPI JÚNIOR, A. Agenda 21: estágio do Compromisso Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável do País. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 27., 2000, Porto Alegre. *Anais...* Rio de Janeiro: ABES, 2001.



SANTOS. Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. *Agenda 21 Local: compromisso do município de São Paulo*. 2. ed. rev. São Paulo, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Agenda 21: Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo, 1997a.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. *Agenda 21 Local: compromisso do município de São Paulo*. 2. ed. rev. São Paulo, 1997b.

SIRKIS, A. *Ecologia urbana e poder local*. Rio de Janeiro: Fundação Onda Azul, 1999.

SOBRAL, Helena Ribeiro. *Local Agenda 21: Model Communities Programme: Santos, Brasil*. [S. l.: ICLEI, 1997].

THIOLLENT, M. *Metodologia da pesquisa-ação*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1995.

VERGARA, S. C. *Sugestões para estruturação de um projeto de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Departamento de Pesquisa e Publicações, 1990.(Cadernos de Pesquisa, 2/91).

