

A RETÓRICA DA BOA GOVERNANÇA: AS AGENDAS 21 LOCAIS NO BRASIL

Igor Ferraz da Fonseca¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa como se desenvolveu a Agenda 21 (AG21) enquanto política pública no Brasil, tendo como objetivo prover elementos que contribuam para a análise de políticas de desenvolvimento local que tenham na participação e no controle social seus alicerces. O objeto de estudo é o Programa Agenda 21, do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A AG21 tem como premissa incentivar ações entre governo e sociedade voltadas para o desenvolvimento sustentável. Busca pôr em prática ações acordadas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, (CNUMAD), também conhecida como Rio-92.

Guiado pelas diretrizes da Carta da Terra e da Agenda 21 Global, o Programa Agenda 21 tem como seu principal foco a promoção da construção e da implementação de Agendas 21 locais. Estas atuam na construção de parcerias e na promoção de novos espaços de diálogo e efetiva participação da sociedade para a definição de políticas públicas adequadas às diferentes localidades.

A Coordenação da Agenda 21/MMA e o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), a partir de 2003, formaram parcerias no sentido de financiar projetos de construção de AG21 locais. Editais foram publicados e convênios foram firmados entre o FNMA e as prefeituras municipais para a execução dos projetos. Os municípios deveriam prestar contas dos recursos recebidos e apresentar ao FNMA produtos relativos à realização do projeto. Os processos locais de AG21 financiados pelo MMA têm por obrigação apresentar documentos, em prazo definido, que comprovem a realização do projeto de construção da AG21, com base nas ações e procedimentos determinados pelos editais.

Nesse contexto, o MMA publica e divulga uma cartilha contendo uma metodologia padrão para a criação de AG21 locais e para a construção do produto principal do projeto da AG21, o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (PLDS).

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Denominada de *passo a passo da Agenda 21 Local*, (Brasil, 2006)² esta metodologia foi difundida para os diversos processos de AG21 Local no Brasil como um manual de boas práticas e um guia para processos de AG21. A metodologia do *passo a passo da Agenda 21 Local* é similar a diversas outras metodologias utilizadas para o desenvolvimento territorial e local, como as metodologias de elaboração de planos diretores participativos e o diagnóstico rápido participativo, que são adotados por diversos órgãos governamentais e organizações não governamentais (ONGs).

O *passo a passo da Agenda 21 Local* é considerado o Manual da Boa Governança (MBG) (Fonseca e Bursztyn, 2009), que consiste, na prática, em uma “receita de bolo” com critérios e procedimentos padronizados considerados necessários para o desenvolvimento local. Estas receitas metodológicas são geralmente impostas por agentes financiadores, na tentativa de replicar boas práticas focadas no desenvolvimento local.

A segunda seção do capítulo foca na trajetória da AG21 enquanto política pública no Brasil, com foco na AG21 Global, na Agenda 21 Brasileira e nas AG21 locais. Na sequência, são discutidas a maneira como o governo federal efetuou o incentivo e a promoção da disseminação das AG21 locais no território nacional. A quarta parte foca os resultados obtidos em uma pesquisa exploratória realizada pelo MMA, envolvendo 177 processos de AG21 Local no território nacional.³

As considerações finais mostram que a AG21 não obteve o resultado esperado em seus objetivos iniciais. Um dos fatores explicativos deste insucesso é a adoção generalizada de metodologias padrões de boa governança, que podem não contribuir para o desenvolvimento local e têm o potencial de diminuir o sucesso destes processos, na medida em que seu indicativo de efetividade é constituído pela realização de atividades-padrão e não foca os resultados práticos destas iniciativas.

2 DO GLOBAL AO LOCAL: A TRAJETÓRIA DA AGENDA 21 NO BRASIL

2.1 A Agenda 21 Global

A CNUMAD, popularmente conhecida como Rio-92, foi marco da incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável nas políticas públicas em âmbito mundial. Definido como aquele que harmoniza o imperativo comum com a promoção da

2. O *Passo a passo da Agenda 21 Local* (Brasil, 2006), publicação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), cuja primeira edição data de 2005, é um roteiro metodológico que indica procedimentos e etapas para construir, implementar e monitorar um processo de Agenda 21 Local. O *passo a passo*, além de apresentar conceitualmente e dar indicativos metodológicos para processos de Agenda 21, orienta *passo a passo*, etapa após etapa, quais os procedimentos necessários à construção de uma Agenda 21 Local. Este manual apresenta seis etapas, a saber: 1ª passo: mobilizar para sensibilizar governo e sociedade; 2ª passo: criar o fórum da Agenda 21 Local; 3ª passo: elaborar o diagnóstico participativo; 4ª passo: elaborar o plano local de desenvolvimento sustentável/publicação da agenda 21 Local; 5ª passo: implementar o plano local de desenvolvimento sustentável; e 6ª passo: monitorar e avaliar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

3. O autor deste texto foi analista ambiental do MMA, lotado na coordenação do Programa Agenda 21/MMA, entre 2008 e 2009, e foi o coordenador da pesquisa citada.

equidade social e a preservação do patrimônio natural, garantindo assim que as necessidades das atuais gerações sejam atendidas sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras (CMMAD, 1991), o desenvolvimento sustentável é o conceito-chave por trás do ideal de Agenda 21.

Na Rio-92, representantes de 179 países acordaram e assinaram a Agenda 21 Global, um programa e documento, conformado em quarenta capítulos, contendo recomendações concretas de como acelerar a substituição dos atuais padrões de desenvolvimento vigentes no mundo (Brasil, 2002b). Na mesma conferência, foi acordado que os diversos países desencadeariam processos de Agendas 21 nacionais, com a finalidade de traduzir as propostas e as recomendações da AG21 para as realidades e os contextos nacionais. A partir deste acordo, o Brasil deflagrou o processo da Agenda 21 Brasileira.

2.2 A Agenda 21 Brasileira

Embora o compromisso de desencadear processos de AG21 nacionais tenha sido assumido pelo Brasil na Rio-92, o processo da AG21 Brasileira só foi iniciado oficialmente em 1997, pela constituição da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional.

A AG21 representa um processo de alteração da matriz de desenvolvimento para uma matriz de desenvolvimento sustentável, que vai muito além da questão ambiental. Neste quadro, houve tentativas dos idealizadores da AG21 Brasileira em situar a coordenação da Agenda 21, no que se refere ao setor governamental, nas estruturas da Casa Civil da Presidência da República ou no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Entretanto, a ideia de AG21 teve maior incorporação pelos departamentos e órgãos públicos ligados especificamente à questão ambiental, bem como por entidades da sociedade civil organizada presentes nos quadros do movimento ambientalista nacional. Este arranjo fez com que MMA fosse o lócus em que a ideia de AG21 se fixou oficialmente, por meio da Coordenação da Agenda 21/MMA.

A Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS), em 1997, foi representada por membros do governo federal, da sociedade civil organizada e do empresariado que tinham envolvimento com o debate sobre a questão ambiental. Com a liderança do MMA – cujo ministro era o presidente da CPDS e a Coordenação da Agenda 21/MMA, sua Secretaria Executiva – e o aporte desta comissão, o processo da AG21 foi iniciado.

Em um primeiro momento, foram feitos termos de referência para a contratação de consórcios que, com o auxílio de *workshops* e seminários de consultas públicas com a população brasileira, deram sequência ao processo da AG21. Efetuou-se um diagnóstico da realidade do país, elaborando cenários futuros

em que o desenvolvimento nacional fosse pautado pelo paradigma da sustentabilidade, bem como foram identificadas as ações prioritárias para que essa mudança de modelo ocorresse. A CPDS decidiu que a AG21 seria estruturada em seis temas, listados a seguir com os respectivos consórcios responsáveis (Brasil, 1999).

- 1) Cidades sustentáveis – Consórcio Parceria 21.
- 2) Redução das desigualdades sociais – Consórcio Parceria 21.
- 3) Agricultura sustentável – Consórcio Museu Emílio Goeldi.
- 4) Gestão de recursos naturais – Consórcio TCBR/Funatura.
- 5) Ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável – Consórcio CDS-UnB/Abipti.
- 6) Infraestrutura e integração regional – Consórcio Sondotécnica/Crescente Fértil.

Os documentos temáticos produzidos pelos consórcios foram publicados como subsídios para a elaboração da AG21 Nacional. Com base no conteúdo dos documentos temáticos, a CPDS promoveu a formatação de um documento que sistematizasse as contribuições dos consórcios e oferecesse bases para a discussão da sociedade brasileira sobre as ações e as prioridades da AG21. Tal documento seria levado a debate com a sociedade brasileira. O documento *Agenda 21 brasileira: bases para discussão* (Brasil e PNUD, 2000) serviu como ponto de partida para seminários estaduais e regionais que ocorreram em todo o território nacional, entre 2000 e 2001.⁴ O processo da AG21 Brasileira envolveu a participação direta de cerca de 6 mil pessoas e a participação indireta estimada em 40 mil pessoas (Brasil, 2002b).

O processo da AG21 Brasileira publicou, em 2002, um documento-síntese, dividido em dois cadernos: *Agenda 21 Brasileira: resultado da consulta nacional* (Brasil, 2002b) e *Agenda 21 Brasileira: ações prioritárias* (Brasil, 2002a). No primeiro, estão contidas as propostas apresentadas nas discussões realizadas nos seminários estaduais e regionais; no segundo, estão enumerados os desafios emergenciais para que o modelo de desenvolvimento sustentável seja a tônica do processo de desenvolvimento nacional. As propostas estão organizadas em 21 objetivos (quadro 1).

4. Foram realizados 26 debates estaduais, um em cada estado da Federação (excetuando-se o Amapá, que não efetuou o debate). Após os debates estaduais, foram realizados cinco encontros regionais, um em cada região.

QUADRO 1

Objetivos da Agenda 21 brasileira

<p>Eixo: A economia da poupança na sociedade do conhecimento</p> <p>Objetivo 1 – Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício</p> <p>Objetivo 2 – Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas</p> <p>Objetivo 3 – Retomada de planejamento estratégico, infraestrutura e integração regional</p> <p>Objetivo 4 – Energia renovável e biomassa</p> <p>Objetivo 5 – Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável</p> <p>Eixo: Inclusão social para uma sociedade solidária</p> <p>Objetivo 6 – Educação permanente para o trabalho e a vida</p> <p>Objetivo 7 – Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS</p> <p>Objetivo 8 – Inclusão social e distribuição de renda</p> <p>Objetivo 9 – Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde</p> <p>Eixo: Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural</p> <p>Objetivo 10 – Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana</p> <p>Objetivo 11 – Desenvolvimento sustentável do Brasil rural</p> <p>Objetivo 12 – Promoção da agricultura sustentável</p> <p>Objetivo 13 – Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável</p> <p>Objetivo 14 – Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável</p> <p>Eixo: Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas</p> <p>Objetivo 15 – Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas</p> <p>Objetivo 16 – Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade</p> <p>Eixo: Governança e ética para a promoção da sustentabilidade</p> <p>Objetivo 17 – Descentralização e pacto federativo: parcerias, consórcios e poder local</p> <p>Objetivo 18 – Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos</p> <p>Objetivo 19 – Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável</p> <p>Objetivo 20 – Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação</p> <p>Objetivo 21 – Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade</p>

Fonte: Brasil (2002a).

O maior desafio da AG21 Brasileira é “internalizar, nas políticas públicas do país e em suas prioridades regionais e locais, os valores e princípios do desenvolvimento sustentável” (Brasil, 2002a). Sendo assim, o processo da AG21 Brasileira deveria ir muito além de um conjunto de documentos que refletem boas intenções. A implementação do desenvolvimento sustentável, por meio da promoção e do acompanhamento da incorporação desse conceito nas políticas públicas brasileiras, é o principal objetivo do processo da AG21 Nacional. Contudo, em sua evolução histórica, o desafio citado não foi enfrentado de forma cabal, como se verá adiante.

2.3 As Agendas 21 locais

Embora o compromisso assumido na Rio-92 se refira às AG21 nacionais, a AG21 Global também sugere que os municípios e as regiões, bem como outros arranjos subnacionais, promovam a elaboração de AG21 locais.

O conceito de AG21 Local foi proposto em 1991 pelo Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (Local Governments for Sustainability –ICLEI, originalmente International Council for Local Environmental Initiatives), como proposta para que os governos e a sociedade civil locais pudessem pôr em prática as decisões da CNUMAD. Na fase preparatória da Rio-92, o ICLEI e outras

organizações sociais e ambientalistas defenderam a inclusão das AG21 locais no texto do documento da AG21 Global, esforço este que foi bem-sucedido.

No parágrafo 3º do capítulo 28 da AG21 Global, esse esforço é assim traduzido:

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 com base nos programas locais adotados. Podem-se utilizar também estratégias para apoiar propostas de financiamento local, nacional, regional e internacional (Brasil, 1996, capítulo 28, parágrafo 28).

Antes mesmo do início do processo da AG21 Brasileira, desde 1992, diversos municípios e regiões do país deram início a AG21 locais. A proliferação de AG21 locais no Brasil foi tamanha que, ainda em 2002, 1.652 municípios informaram ter iniciado seu processo de AG21 Local (IBGE, 2005). Contudo, por fatores que serão retomados adiante, a maior parte destes processos não obteve continuidade no longo prazo. Um exemplo disso é que, em nova pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2009 (IBGE, 2010), o número de municípios que informaram ter iniciado a AG21 foi reduzido em 33,1%, apontando um total de 1.105 municípios.

Desde sua criação, e paralelamente ao processo da AG21 Brasileira, a Coordenação da Agenda 21/MMA deu apoio técnico aos processos locais de AG21. MMA define a AG21 Local da seguinte forma.

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 socioeconômicas, político-institucionais, culturais e ambientais da sustentabilidade (Brasil, 2003a, p. 31).

A ideia de promoção de AG21 locais, já mencionada na AG21 Global, foi mantida na AG21 Brasileira, que dedica o 13º de seus 21 objetivos a “Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável” (Brasil, 2002a).

A partir da entrega dos documentos-síntese da AG21 Brasileira, uma decisão política (e não técnica) do MMA fez com que a Coordenação da Agenda 21/MMA priorizasse o apoio e o auxílio técnico à elaboração de AG21 locais – um dos objetivos da AG21 Brasileira –, em detrimento do acompanhamento da implementação dos outros vinte objetivos.

Assim, a atuação da Coordenação da Agenda 21/MMA passou a priorizar o fomento e o auxílio técnico a processos de AG21 locais a partir de 2003. Cabe ressaltar que o MMA já acompanhava os processos de AG21 locais desde a criação da coordenação, mas este apoio foi intensificado após a entrega dos documentos-síntese da AG21 Brasileira.

Esse direcionamento pode ser notado na maneira como o Programa AG21 é situado no Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Após a publicação dos documentos da AG21 Brasileira e com vistas a facilitar a implementação da AG21 no território nacional, a AG21 foi incluída no PPA 2004-2007. Sob trabalho da CPDS e da Coordenação da Agenda 21, o Programa Agenda 21 se estruturou sobre três ações: *i*) implementação da Agenda 21 Brasileira; *ii*) elaboração e implementação das Agendas 21 locais; e *iii*) formação continuada em Agenda 21 Local.

Embora a promoção de AG21 locais tenha sido desde o início uma prioridade, o Programa Agenda 21 previa, no PPA, uma ação para o fomento, o monitoramento e a execução das ações prioritárias elencadas nos 21 objetivos da AG21 Brasileira, denotando a continuidade do processo da AG21 Nacional.

Por sua vez, no PPA 2008-2011, o programa passou a conter três ações (Brasil, [s.d.]): *i*) elaboração e implementação das Agendas 21 locais; *ii*) formação continuada em Agenda 21 Local; e *iii*) fomento a projetos de Agendas 21 locais (por meio do FNMA). A ação que previa a continuidade do processo da AG21 Nacional deixou de existir, e a atuação da Coordenação da Agenda 21 passou a ser pautada quase que exclusivamente no que se refere às AG21 locais, conforme indicado no PPA.

3 PROJETO VERSUS PROCESSO

O termo projeto, empregado neste trabalho, refere-se a uma intervenção na realidade datada no tempo e no espaço. Um projeto se caracteriza por constituir movimento definido, que possui início, meio e fim. O projeto é um conjunto de metas que visa atingir fins específicos. Para a realização das metas, o projeto necessita da execução de procedimentos destinados a tais fins. A realização das metas, sejam elas parciais, sejam finais do projeto, pressupõe a apresentação de produtos, que podem ser mensurados de forma quantitativa. O produto é a concretização da realização das metas. A comparação da qualidade final do produto em relação às metas contidas no projeto, bem como de sua adequação aos procedimentos estipulados, indica o grau de sucesso da execução do projeto.

Por seu turno, um processo envolve mudança de práticas e valores sociais e não tem prazos determinados para seu encerramento. Os resultados de um processo são amplos e variados, podendo ser constituídos por projetos e ações menores, por efeitos subjetivos individuais e/ou nas normas sociais de uma coletividade.

Tais resultados podem ser objetivos ou subjetivos, quantificáveis ou não, mas aquilo que qualifica o processo é a mudança na realidade desencadeada por ele.

A AG21 deve ser um processo. Seu objetivo máximo é a mudança de um modelo de desenvolvimento socialmente injusto, ambientalmente predatório e economicamente inviável no longo prazo, para um modelo de desenvolvimento sustentável, capaz de compatibilizar crescimento econômico, justiça social e preservação ambiental (Brasil, 2002a). A agenda reflete um amplo processo social, e seu alcance não pode ser limitado à lógica de projetos e produtos. Contudo, alguns fatores fizeram com que, no Brasil, a AG21 tenha sido trabalhada por meio da lógica de produtos e projetos.

Após a publicação dos documentos da AG21 Brasileira, o foco da implementação da AG21 Nacional mudou da ideia de acompanhamento da implementação da AG21 Brasileira, que seria típico de uma lógica de processo, para o fomento a projetos de construção de AG21 locais.

Nesse contexto, a própria AG21 Brasileira foi vista como um produto – ou seja, como um documento que resultou de metas anteriormente estabelecidas, tais como: a contratação de consórcios para efetuar um diagnóstico das demandas e propor ações estratégicas para que o modelo de desenvolvimento nacional seja sustentável; a realização de consultas à sociedade brasileira para discussão dos resultados dos documentos produzidos pelos consórcios; e a redação e a publicação de um documento-síntese com recomendações e prioridades, entre outros exemplos.

Contudo, após a publicação dos documentos *Agenda 21: ações prioritárias* (Brasil, 2002a) e *Agenda 21: resultado da consulta nacional* (Brasil, 2002b), que ocorreu em 2002, às vésperas da conferência Rio+10,⁵ o MMA não mais tratou a AG21 Brasileira enquanto processo, acompanhando sua implementação e seus desdobramentos na realidade. O foco para a promoção de AG21 locais é que foi mudado.

A característica de se considerar a AG21 Brasileira não como um processo, mas como um produto e/ou um documento, que foi entregue em 2002, está presente na própria maneira como o MMA divulga o que seria a AG21 Brasileira. Para o MMA,

A Agenda 21 Brasileira é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país, resultado de uma vasta consulta à população brasileira. Foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional (CPDS); construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global; e entregue à sociedade, por fim, em 2002 (Brasil, [s.d.], grifos nossos).

5. Realizada em 2002, em Johannesburgo, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (ou Rio+10) tinha por objetivos avaliar o quanto a implementação das propostas de desenvolvimento sustentável (incluindo a Agenda 21) teria evoluído desde a Rio-92. A conferência é descrita como um relativo fracasso pelos participantes do campo ambiental, pelo pouco avanço em ações concretas nestes dez anos e pela não definição clara de metas para a sustentabilidade nos anos vindouros.

Essa decisão política do MMA fez com que, desde a publicação dos documentos finais, em 2002, até o momento desta pesquisa, não tenha havido um acompanhamento sistemático do desenvolvimento da AG21 enquanto processo e nem ações de estímulo e promoção da continuidade do processo da AG21 Nacional.

A priorização do fomento e auxílio técnico de AG21 locais fez com que não só a AG21 Brasileira, mas também as AG21 locais fossem promovidas pela lógica de produtos e projetos, a começar pelo *passo a passo da Agenda 21 Local*.

O *passo a passo da Agenda 21 Local* é um roteiro metodológico que indica procedimentos e etapas para “construir, implementar e monitorar um processo de Agenda 21 Local” (Brasil, 2006, p. 8). O *passo a passo*, cuja primeira versão data de 2005, é uma reformulação de outra publicação do MMA intitulada *Construindo a Agenda 21 Local* (Brasil, 2003a), cuja última edição foi publicada em 2003, e que indicava a metodologia sugerida pelo MMA para a elaboração de AG21 locais. O *passo a passo*, além de apresentar conceitualmente e dar indicativos metodológicos para processos de AG21, orienta passo a passo, etapa após etapa, quais os procedimentos necessários para a construção de uma AG21 Local. Este manual apresenta seis etapas, a saber:

1º passo: mobilizar para sensibilizar governo e sociedade.

2º passo: criar o fórum da Agenda 21 Local.

3º passo: elaborar o diagnóstico participativo.

4º passo: elaborar o plano local de desenvolvimento sustentável.

5º passo: implementar o plano local de desenvolvimento sustentável.

6º passo: monitorar e avaliar o plano local de desenvolvimento sustentável (Brasil, 2006).

Cada uma dessas etapas contém um rol de procedimentos a serem realizados para que a etapa seja cumprida e a AG21 Local, construída.

É importante ressaltar a predominância que possui o PLDS no *passo a passo*. Este plano, que na lógica de processos seria apenas mais um produto gerado por um amplo processo que visa à mudança de um modelo de desenvolvimento, é alçado a peça principal do plano. Segundo este manual, “O *objetivo* [da Agenda 21], é *elaborar um plano* para transformar a realidade no cenário desejado por todos” (Brasil, 2006, p. 13, grifos nossos). Ademais, para o mesmo manual, “o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável é *elemento principal* do processo de construção e implementação da Agenda 21 Local” (Brasil, 2006, p. 33, grifos nossos).

Tendo como um produto seu elemento principal, a construção de AG21 locais se afasta de sua identidade como processo e passa a ser guiada pela lógica de produtos e projetos. A redação e a publicação do PLDS passam a ser cada vez mais

central nos processos de AG21 Local, a partir do momento em que o MMA, via FNMA, financia AG21 como projetos⁶ (com início, meio e fim).

3.1 Os editais

As primeiras AG21 financiadas pelo MMA foram demandas espontâneas da sociedade, que encaminhava seus projetos às linhas de financiamento do FNMA. Até 2001, foram financiados, por este ministério, treze processos de AG21 locais no Brasil. Em 2001, o FNMA lança seu primeiro edital de captação de projetos para a construção de AG21 locais, o Edital FNMA nº 13/2001, que financiou nove processos de AG21 Local. Este edital previa a construção da AG21 em duas fases e um produto por fase, a saber:

Produto esperado da fase I – Cenários de Desenvolvimento Sustentável

Produto esperado da fase II – Agenda 21 Local.

Este documento deverá conter, como parte de sua estrutura, no mínimo o seguinte:

- a) sumário executivo;
- b) metodologia geral para elaboração da Agenda 21 Local;
- c) descrição do escopo do projeto em relação à metodologia geral (relativo à fase ou fases a que o projeto se aplica);
- d) descrição das atividades realizadas e resultados alcançados;
- e) prioridades e estratégias de implementação da Agenda 21 Local;
- f) descrição dos mecanismos de implementação, incluindo os Compromissos Institucionais;
- g) indicadores para o acompanhamento futuro da implementação da Agenda 21 Local (Brasil, 2001, p.10-11).

Nota-se aqui como os processos de Agenda 21 Local começam a ser ligados prioritariamente à elaboração de um documento, que passa a ser o produto final de um projeto que deveria durar no máximo dezoito meses e custar entre R\$ 80 mil e R\$ 180 mil.

Os recursos para o financiamento dos projetos do Edital FNMA nº 13/2001 provieram do Tesouro Nacional, por meio de contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), bem como de outras agências de financiamento (Brasil, 2001, p. 6).

Em 2003, o FNMA lança seu segundo Edital, o de nº 02/2003, para construção de AG21 locais, que conveniou sessenta projetos, também com o prazo

6. Até o momento de elaboração deste texto, o MMA havia financiado 95 projetos de construção de AG21 locais, envolvendo 167 municípios.

máximo de dezoito meses e um orçamento que variava entre R\$ 50 mil e R\$ 200 mil, de acordo com a chamada na qual se enquadrava o município.⁷

A chamada I do Edital nº 02/2003 contou com recursos de doação do banco alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), no âmbito do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais (PPG7). O restante dos recursos foi oriundo do Tesouro Nacional, de empréstimo com o BID, de acordo de cooperação técnica Brasil-Holanda, bem como de outras agências de financiamento (Brasil, 2003b, p. 6).

A utilização de recursos do KfW foi possível pela participação do Subprograma de Recursos Naturais (SPRN), da então Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) do MMA. O SPRN, integrante do PPG7, financiou projetos de construção de AG21 Local, por considerar que estes atendiam a diretriz do subprograma que se refere ao “fortalecimento do processo de descentralização da gestão ambiental, especificamente o desenvolvimento de iniciativas-piloto de descentralização em nível municipal” (Brasil, 2003b, p. 7).

No Edital nº 02/2003, foi sugerido que os municípios aplicassem as diretrizes metodológicas para a construção da AG21 Local destacadas na publicação *Construindo a Agenda 21 Local* (Brasil, 2003a). Esta publicação apresentava diretrizes metodológicas para processos de AG21 Local, mas ainda não indicava etapa após etapa, de forma sequencial, os procedimentos necessários para a construção de uma AG21 Local, tal como está previsto no *passo a passo da Agenda 21 Local*.

Os produtos esperados do edital eram:

Diagnóstico socioambiental da localidade onde se pretende construir a Agenda 21, descrevendo especificamente potencialidades e vulnerabilidades, incluindo as questões de saúde ambiental.

Documento da Agenda 21 Local (Brasil, 2003b, p.11).

O surgimento do *passo a passo*, em substituição ao *Construindo a Agenda 21 Local*, se deveu à própria ampliação do espaço que a lógica de produtos estava ocupando no Programa Agenda 21. A demanda dos conveniados pela especificação das etapas e dos procedimentos necessários para se construir os documentos que eram produtos dos convênios com o FNMA – e de outras AG21 não financiadas pelo MMA, mas que seguiam a orientação da metodologia do MMA – fez com que a Coordenação do Programa Agenda 21 criasse um manual indicando quais passos deveriam ser seguidos e quais procedimentos deveriam ser realizados para

7. Para receber o financiamento, os municípios seguiriam uma lista de três chamadas sequenciais, que visava priorizar aqueles municípios que estariam em condições privilegiadas para terem o financiamento, pois estavam incluídos em programas prioritários do governo federal. As chamadas eram assim divididas: Chamada I – Construção da Agenda 21 Local nos municípios da Amazônia Legal; Chamada II – Construção da Agenda 21 Local nos municípios inseridos no Projeto Orla; e Chamada III – Construção da Agenda 21 Local nos demais municípios brasileiros.

a construção do PLDS, pois, segundo este manual, “procurando responder às dúvidas e esclarecer sobre *etapas e procedimentos*, consolidamos nesta cartilha as orientações para a *construção de um plano de ação local* voltado para o desenvolvimento sustentável” (Brasil, 2006, p. 15, grifos nossos).

Por fim, em 2005, foi lançado o terceiro edital, o de nº 03/2005 (*Apoio ao fortalecimento do planejamento, ordenamento e gestão ambiental e territorial dos municípios localizados na área de influência da rodovia BR-163, trecho Cuiabá-Santarém*). O edital, destinado exclusivamente para os governos municipais da área de influência da rodovia BR-163, não era exclusivo para AG21, mas os projetos deveriam resultar na

elaboração de um Sistema de Planejamento, Gestão Ambiental e Territorial Municipal, constituído a partir da integração de três instrumentos complementares, a saber: a) Sistema de Informações Territoriais; b) Agenda 21 Local; e c) Plano Diretor Participativo (Brasil, 2005, p. 7).

As origens dos recursos desse edital foram semelhantes à chamada I do edital anterior, por meio de parceria com o SPRN, situado no âmbito do PPG7 e com recursos oriundos do banco alemão KfW. Com este edital, que conveniou dez processos, a lógica de produtos foi definitivamente consolidada, uma vez que este edital não apenas sugere, mas também torna obrigatória a adoção da metodologia do *passo a passo* na construção da AG21 (Brasil, 2005, p. 14).

De acordo com os conceitos e os procedimentos necessários indicados no *passo a passo* e no Edital nº 03/2005, os projetos encaminhados ao FNMA deveriam atender aos seguintes princípios e conceitos (Brasil, 2005, p. 13; 2006): participação social; cooperação interinstitucional; qualidade e regularidade; replicabilidade; integração entre os produtos do convênio; ação local; parceria entre governo e sociedade; geração de consensos entre os diversos atores sociais; criação de um fórum local de representantes paritários entre governo e sociedade; cidadania ativa; desenvolvimento sustentável; acesso à informação; compatibilização do saber técnico e do saber local; representantes representativos da sociedade; controle social; planejamento estratégico; gestão integrada e intersetorial; e descentralização administrativa.

Vale ressaltar que, na ocasião da vigência do Edital FNMA nº 03/2005, o FNMA condicionou a continuidade do repasse de recursos para processos conveniados em editais anteriores e que ainda estavam no período de execução do projeto à atualização do plano de trabalho⁸ dos municípios para que se adequassem à metodologia do *passo a passo*.

8. O plano de trabalho é um documento necessário para o repasse de recursos na modalidade de convênio, por meio do qual o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) tem controle sobre as metas do projeto e sobre as atividades e os procedimentos incluídos em cada meta.

Pelo exposto, percebe-se como a lógica de produtos foi paulatinamente se tornando dominante no Programa Agenda 21. A não continuidade do acompanhamento e monitoramento da implementação da AG21 Brasileira fez com que a AG21 Nacional deixasse de ser um processo em atividade e passasse a ser tão somente um conjunto de documentos indicativos de princípios e macroações, em uma declaração de boas intenções.

A metodologia foi gradativamente sendo fechada e passando a contar com procedimentos e etapas necessárias e sequenciais, bem como a conter um indicativo dos conceitos que deveriam estar refletidos no produto final. O *passo a passo* representa a conclusão deste movimento. Este *manual* é dividido por etapas sequenciais e possui, em sua constituição, os procedimentos necessários para a realização de cada etapa, bem como indica critérios da boa governança que devem estar contidos nos produtos finais.

A lógica de produtos, que se tornou base da construção das AG21 locais financiadas pelo FNMA, fez com que diversos processos fossem encerrados após a entrega do PLDS e que muitos tenham sido interrompidos, bem como tenham devolvido recursos ao fundo por não terem apresentado seu PLDS no prazo do convênio. Este plano se tornou o objetivo final de muitos processos de Agenda 21 Local. Contudo, a entrega do produto não é garantia de continuidade do processo, e muitas vezes a percepção da entrega do PLDS como produto final se tornou um obstáculo para a continuidade deste.

4 PESQUISA NACIONAL DAS AGENDAS 21 LOCAIS

O Ministério do Meio Ambiente realizou, em 2009, uma pesquisa para mapear os processos de AG21 Local em atividade no Brasil e para identificar ações concretas para a sustentabilidade que tivessem sido derivadas de tais processos. A pesquisa foi executada por meio de um questionário composto por 32 questões. A Coordenação da Agenda 21/MMA divulgou o questionário e uma carta aberta contendo instruções para a elaboração da resposta a partir de sua lista de contatos e por meio de matérias vinculadas em televisões públicas, via rádio (*Voz do Brasil*), além da mídia eletrônica.

O MMA reconhecia a resposta de um questionário por processo de AG21 Local. Dessa forma, foi sugerido que os fóruns de AG21 respondessem coletivamente ao instrumento. Na impossibilidade de resposta conjunta, seriam aceitos somente respostas individuais prestadas por coordenadores, secretários executivos e similares. Os questionários foram encaminhados ao ministério via *e-mail*, Correios e fax.

A pesquisa contou com a resposta de 177 processos de AG21 locais, sendo que 45% destes pertenciam à região Sudeste; 20%, à região Sul; e 17%, à região Nordeste. As regiões Norte e Centro-Oeste obtiveram o percentual de 9% cada (Brasil, 2009).

Comparando tal resultado com aquele apresentado pelo IBGE em 2002 (1.652 municípios) e 2009 (1.105 municípios), percebe-se que muitos processos sofreram interrupções ao longo do tempo.

Dos 95 projetos de AG21 Local financiados pelo MMA, apenas 44 responderam à pesquisa, perfazendo um total de apenas 25% dos 177 questionários respondidos (Brasil, 2011). Os processos de AG21 financiados pelo MMA continuaram seguindo a lógica de descontinuidade presente na maioria dos processos de AG21. Dessa forma, o financiamento pelo governo federal não garantiu a continuidade do processo.

Embora pressuponham a parceria entre governo e sociedade civil, percebe-se que os processos de AG21 locais são amplamente dependentes da ação e da iniciativa dos governos locais, que coordenaram o processo em 68% dos casos (Brasil, 2011). Outro elemento resultante da pesquisa remete à dificuldade financeira dos fóruns em angariar recursos para a implementação de ações. O fato de a lógica de produtos buscar primordialmente a construção de um PLDS em nada garante a existência de recursos disponíveis e vontade política para a implementação dessas ações. Dessa forma, diversos processos de AG21 Local são encerrados após a publicação de PLDS, a exemplo do que ocorreu com o processo da AG21 Brasileira.

Dessa forma, os processos de AG21 enfrentam diversos obstáculos, que não são exclusivos desta agenda e que estão presentes na implementação de diversas políticas ambientais no contexto brasileiro. A descontinuidade dos processos está relacionada à constante alteração dos representantes da sociedade civil e do governo, e tem origem em um *deficit* de representatividade dos representantes nos espaços participativos (Olival, Spexoto e Rodrigues, 2007; Milani, 2006; Fonseca, 2009; Pereira, 2008; Souza, 2008; Dino, 2003). Assim sendo, os processos não conseguem ser desvinculados do jogo político-eleitoral e apresentam-se vulneráveis às mudanças de gestão no governo local na direção das organizações da sociedade civil. Simultaneamente, a lógica que induz à priorização do PLDS pode desestimular a continuidade do processo após sua conclusão (Fonseca, 2009).

A despeito desses obstáculos, foram identificadas nos questionários diversas ações – pontuais e em escala reduzida – derivadas de processos de AG21 locais. Ainda que orientada para a elaboração do PLDS, a participação social desencadeada em alguns processos gerou uma mobilização social que foi capaz de promover ações locais para a sustentabilidade. Exemplos da criação de viveiros de mudas, de mutirões de limpeza em rios, da criação e do fortalecimento de associações locais e de cooperativas são localizados entre os resultados dos processos de AG21. Assim sendo, as AG21 locais geraram resultados concretos. Tais resultados são pontuais e muitas vezes são produzidos como efeitos colaterais dos esforços para a elaboração do PLDS, não consistindo na mudança de paradigma de desenvolvimento presente nos objetivos da AG21. Ainda assim, em contextos em que especificidades

sociais, políticas e de poder permitiram a efetivação dessas ações, o processo de AG21 foi útil para tais localidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A AG21 Brasileira teve importância histórica. Em um período de auge do modelo neoliberal e de ausência de canais de participação popular, a AG21 supriu uma lacuna, permitindo, com inédita escala de abrangência, a expressão popular no debate sobre a construção de políticas ambientais (e mesmo políticas públicas em geral) e sobre a alteração do modelo de desenvolvimento nacional.

Entretanto, o processo da AG21 Brasileira não foi capaz de gerar políticas e ações concretas em escala nacional para a promoção do desenvolvimento sustentável. O processo da AG21 Brasileira se desenvolveu como um projeto, que teve seu produto final – e sua conclusão – com a entrega dos documentos intitulados *Agenda L1 Brasileira: ações prioritárias* (Brasil, 2002a) e *resultado da consulta nacional* (Brasil, 2001b). A partir de então, com a mudança no governo federal ocorrida em 2003, não houve condições políticas para a execução coordenada das políticas públicas indicadas na AG21, tampouco para um acompanhamento, pelo governo federal, da implementação da AG21 Brasileira.

As especificidades das relações políticas e do contexto histórico fizeram com que o processo da AG21 Brasileira fosse encerrado, sendo substituído pelo estímulo à construção de processos de AG21 Local, que em diversos casos tiveram um *modus operandi* similar ao processo da AG21 Brasileira e se defrontaram com obstáculos comuns ao processo nacional.

Assim como a AG21 Brasileira, as AG21 locais foram concebidas como projetos que muitas vezes se encerravam com a publicação de um documento final, o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável. Após a publicação de tais documentos, o processo frequentemente é esvaziado. Nada garante que aquelas ações indicadas no PLDS tenham condições objetivas de serem implementadas. *Deficit* com relação à disponibilidade de recursos e à vontade política e problemas de representatividade, participação efetiva e vulnerabilidade às mudanças políticas são comuns em tais processos, que, assim como o processo nacional, não tiveram sucesso em modificar o modelo de desenvolvimento vigente.

Entre os múltiplos obstáculos enfrentados pela AG21, este trabalho considera que o *passo a passo da Agenda 21*, enquanto receita padronizada para a promoção do desenvolvimento local, é elemento que ajuda a explicar as falhas nos processos de AG21 Local.

A despeito das boas intenções contidas nesse manual, a uniformização de procedimentos consolidou a lógica de produtos e projetos que se tornou a base

dos mecanismos de implementação e financiamento de AG21 locais. A adoção de metodologias participativas uniformes induzem processos de monocultura institucional (Evans, 2003), impedindo que a AG21 (e os demais processos participativos) siga uma lógica focada nas particularidades locais, que são os determinantes do sucesso das iniciativas. Além disso, o manual induz a que a avaliação destas iniciativas seja focada em procedimentos formais (como a realização de etapas e atividades preestabelecidas e a entrega de produtos indicados em editais de fomento), e não em resultados concretos (que seriam mensurados pelo impacto real da política na realidade social).

Este capítulo visou oferecer um panorama de como a AG21 foi desencadeada no Brasil, mas os resultados apontados neste trabalho certamente contêm pontos comuns com a implementação de outras iniciativas focadas na participação e no desenvolvimento local no Brasil e em países latino-americanos. Nestes países, a implementação de iniciativas participativas assume uma aura consensual e politicamente correta, levando à criação e à promoção de diversos canais de participação popular e de controle social (Mohan e Stokke, 2000; Cleaver, 2001; Cornwall e Brock, 2005; Fonseca, 2010).

Boa parte dos problemas e obstáculos enfrentados pelos processos das AG21 Brasileira e Local faz parte dos desafios enfrentados pela gama de políticas participativas em voga na América Latina. A ideia de planejamento participativo – mote principal da AG21 – deve gerar ações que promovam uma alteração coordenada do modelo de desenvolvimento, de forma a incorporar a dimensão da sustentabilidade ambiental. Para isso, é necessário enfrentar os obstáculos relativos à efetiva participação social, ao fomento e à utilização de capital social, aos dilemas relacionados à descentralização, entre outros fatores situados no campo da governança ambiental. Os *deficit* no processo de governança minaram a continuidade da AG21, que necessita de um prévio amadurecimento das relações entre governo e sociedade civil para realizar seu potencial de transformação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: MMA, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/ijZJ3L>>.

_____. **Ata da Nona Reunião da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira**. Brasília: MMA, maio 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/ohsLGi>>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Edital FNMA nº 13/2001. Construção de Agendas 21 locais. Brasília, dez. de 2001.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira**: ações prioritárias. Brasília: MMA, 2002a. Disponível em: <<http://goo.gl/83BuBY>>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira**: resultado da consulta nacional. Brasília: MMA, 2002b. Disponível em: <<http://goo.gl/p1QP0c>>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Construindo a Agenda 21 Local**. 2. ed. Brasília: MMA, 2003a.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Edital FNMA nº 2/2003. Construção de Agendas 21 locais. Brasília: MMA, jul. 2003b.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Edital FNMA nº 3/2005. Apoio ao fortalecimento do planejamento, ordenamento e gestão ambiental e territorial dos municípios localizados na área de influência da rodovia BR – 163/trecho Cuiabá-Santarém. Brasília: MMA, jul. 2005.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Passo a passo da Agenda 21 Local**. 2. ed. Brasília: MMA, 2006.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental. **Agenda 21 Local**: resultados selecionados. Brasília: MMA, 2011. 64 p. Disponível em: <<http://goo.gl/uFyJhA>>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**. Brasília: MMA, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/Ar6MEZ>>. Acesso em: 12 jun. 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21 Brasileira**: bases para discussão. Brasília: MMA; PNUD, 2000.

CLEAVER, F. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. *In*: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). **Participation**: the new tyranny? New York: Zed Books, 2001.

CMMAD – COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CORNWALL, A.; BROCK, K. What do buzzwords do for development policy? A critical look at “participation”, “empowerment” and “poverty reduction”. **Third world quarterly**, v. 26, n. 7, p. 1.043-1.060, 2005.

DINO, K. **Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos**: o caso do comitê da sub-bacia hidrográfica mineira do rio Paracatu. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

EVANS, P. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, v. 5, n. 9, p. 20-63, 2003.

FONSECA, I. **Entre o discurso e a prática**: boa governança e Agendas 21 locais na Amazônia. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

_____. Participação, *buzzwords* e poder. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Org.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. 1ª ed. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 285-303.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade & Estado**, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros** – meio ambiente 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros** – meio ambiente 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MILANI, C. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 180-214, 2006.

MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third world quarterly**, v. 21, n. 2, p. 247-268, 2000.

OLIVAL, A.; SPEXOTO, A.; RODRIGUES, J. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território portal da Amazônia. **Revista de sociologia e economia rural**, v. 45, n. 4, p. 1.013-1.035, out./dez. 2007.

PEREIRA, M. **Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguassu**: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA, L. **Desafios da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos**: o caso da Bacia do São Francisco. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.