



## A Agenda 21 e o desafio da sustentabilidade para os gestores locais

Daniel Rubens Cenci <sup>1</sup>, Joice Graciele Nielsson <sup>2</sup>

<sup>1</sup>Professor do Departamento de Direito da UNIJUI, Bacharel em Direito, Msc. Direito UNISC/RS. Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento - UFPR/Curitiba, Consultor UN-HABITAT, [danielr@unijui.edu.br](mailto:danielr@unijui.edu.br)

<sup>2</sup> Estudante do Curso de Bacharelado em Direito na UNIJUI, Agente de fiscalização ambiental no município de Panambi, [joice.gn@gmail.com](mailto:joice.gn@gmail.com)

### Resumo

Nas últimas décadas, observamos o quanto a temática ambiental ganha destaque e deixa de ser uma preocupação de poucos para se tornar uma preocupação que permeia toda a sociedade. Neste sentido, os gestores públicos, de todas as esferas de governo, principalmente a esfera local, não podem mais permanecer inertes frente a esse desafio, necessitando buscar novos mecanismos e instrumentos capazes de implementar políticas públicas de planejamento urbano, associadas ao conceito de desenvolvimento sustentável e de gestão ambiental. Neste cenário, o presente trabalho tem por objetivo refletir sobre os desafios representados pela gestão ambiental para os gestores locais, buscando compreender de que forma a construção da Agenda 21 Local pode contribuir para a efetivação de tal processo, analisando a sua capacidade de efetivar políticas locais, articulando temas sociais e ambientais, mudando o perfil das práticas atuais, sendo um instrumento importante na construção de sociedades sustentáveis.

Palavras-chave: Agenda 21. Meio Ambiente. Gestão Pública.

Área Temática: Gestão Ambiental Pública.

### *Abstract*

*In recent decades, we see how the environmental issue gained prominence and is no longer a concern of the few to become a concern that permeates the whole society. In this sense, public managers of all levels of government, especially the local level, can no longer remain inert in the face of this challenge, requiring search for new mechanisms and instruments to implement public policies of urban planning with the concept of sustainable development and environmental management. In this scenario, this paper aims to reflect on the challenges posed by environmental management to local managers, seeking to understand how the construction of the Local Agenda 21 can contribute to the realization of this process by examining their ability to effect local political and linking social and environmental issues, changing the profile of current practices, and an important tool in building sustainable societies.*

*Key words:* Agenda 21. Environment. Governance.

*Theme Area:* Gestão Ambiental Pública.



## 1 Introdução

O momento histórico que vivemos apresenta um quadro de paradoxos entre os conhecimentos teórico-científicos e as condições práticas da vida humana. As maravilhas tecnológicas não distribuem de forma democrática condições de vida, produzindo exclusão de etnias, de cor, de sexo, de lugar. A crise identificada nos mais diferentes campos, como a ciência, a política social e o ambiente, representam no fundo, uma crise de humanidade.

Nessa seara, as preocupações com o meio ambiente adquirem importância, uma vez que as consequências desta crise humana têm-se mostrado cada vez mais alarmantes. Os problemas ocasionados, não podem mais ser entendidos isoladamente; são sistêmicos. E precisam ser abordados em suas mais diversas facetas.

A par de tal situação, a questão ambiental passou a ser uma variável importante a ser levada em consideração pelos Poderes Públicos de todas as esferas administrativas, principalmente a esfera local, constituindo-se em um enorme desafio a ser enfrentado pelos gestores públicos, o de promover políticas públicas e ações capazes de atingir o alcance da sustentabilidade no espaço local.

Diante deste cenário, são produzidas normas e leis que, do ponto de vista teórico, fortalecem a igualdade e a solidariedade nas relações sociais. Entre os grandes acordos construídos pela humanidade está a Agenda para o século 21, ou simplesmente Agenda 21, que tem como objetivo principal promover a melhora na qualidade de vida no espaço local e mundial.

Neste sentido, o propósito deste artigo é refletir sobre os desafios representados pela gestão ambiental, a construção da agenda no espaço local, a sua capacidade de efetivar políticas locais, articulando temas sociais e ambientais, mudando o perfil das práticas atuais, sendo um instrumento importante na construção de sociedades sustentáveis.

O trabalho apresenta assim, três momentos distintos, sendo na primeira parte realizada uma rápida análise da construção da Gestão Ambiental no espaço local, seus limites e possibilidades. Em seguida aprofundam-se aspectos conceituais e os postulados teóricos para a realização de uma Agenda 21 Local, e por derradeiro, uma rápida análise das conexões produzidas pela Agenda 21 Local com os demais instrumentos de sustentabilidade a nível local, bem como das possibilidades de sua efetivação.

## 2 Gestão ambiental no espaço local

A construção do espaço local tem compreendido, historicamente, conflitos entre interesses diferenciados que buscam se apropriar dos benefícios produzidos na cidade. De forma simplificada, esses interesses reúnem, de um lado, os cidadãos ou grupos que, por deterem parcelas da riqueza social, têm algo a ser preservado ou acrescentado. De outro lado, os setores sociais que desde sua origem são desiguais, dada a forma como estão inseridos nos processos de produção e apropriação da riqueza social, os quais se identificam às camadas populares da sociedade, cujas estratégias de sobrevivência constituem as evidências urbanas das situações de conflito (SILVA, 2009).

O município, enquanto espaço político onde tradicionalmente se expressam tais conflitos, e as disputas de interesses, constitui-se em um espaço que não possui tradição na gestão ambiental. Ao contrário, nos chamados poderes locais, parece não existir cultura para o desenvolvimento sustentável.

Historicamente o poder econômico dentro do âmbito local significou o domínio sobre as diretrizes políticas, e também, o poder de poluir, mesmo que a despeito das leis existentes. Pode-se afirmar que faltou envolvimento dos municípios com a matéria ambiental, sendo que estes sempre foram degradadores ambientais e não tem, no seu agir, incorporado às políticas públicas a noção de esgotamento dos recursos naturais (PHILIPPI et al 2004).



## 2º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente

Bento Gonçalves – RS, Brasil, 28 a 30 de Abril de 2010

Ademais, devido à proximidade de grupos de interesses econômicos com as autoridades locais ocorre a resistência da classe empresarial, que age utilizando o discurso do “progresso”, associado ao crescimento urbano, de maneira contrária à efetivação de medidas reais de sustentabilidade.

Nestes espaços, segundo o modelo de gestão predominante é o tradicional, onde as lideranças políticas ainda operam de forma patrimonialista na condução da coisa pública, administrando os interesses coletivos através de práticas clientelistas, com pouca transparência, sem abrir espaços para que os excluídos possam ser legitimamente representados e traçar seus próprios projetos.

Nesse contexto, em que muitas vezes as organizações da sociedade civil não conseguem fazer frente aos interesses econômicos predominantes, em que a sustentabilidade e a preocupação ambiental não passam de discursos incipientes, a efetivação de sistemas e instrumentos de proteção e gestão ambiental é uma tarefa árdua, que requer a participação da sociedade para a sua efetivação.

Por tudo isso, a principal responsabilidade que se impõem aos gestores locais é coordenar as ações e desenvolver em conjunto um pensamento ambiental coerente, visando a implantação de normas que permitam controlar a deterioração ambiental e buscar a necessária reabilitação das áreas mais afetadas

O Município tem diante de si, o grande desafio de enfrentar os problemas ambientais e de planejamento urbano, implementando uma gestão baseada nos princípios do desenvolvimento sustentável, o que significa compatibilizar as várias dimensões do desenvolvimento – econômica, social, institucional, política e ambiental (PHILIPPI et al, 2004).

Para tanto, é necessário que a gestão ambiental envolva todos os âmbitos de atuação dos gestores locais em ações conjuntas. A implementação da gestão ambiental se dá a partir de uma administração que integre todos os setores que tenham responsabilidades sobre as questões ambientais e se torna real por meio de normas, planos e projetos decorrentes, que contam com a participação e parceria do governo e da sociedade civil e que efetivamente consigam trazer resultados na melhoria da qualidade de vida da população.

Há que se ter claro que a definição e aplicação de instrumentos de gestão ambiental não é tarefa trivial. Requer uma série de condições, como capacitação e fortalecimento técnico-institucional, além de conhecimentos e habilidades profissionais específicas, mas é cada vez mais imprescindível que os municípios encarem este desafio que lhes é imposto.

Requer também que tais instrumentos não gerem produtos baseados unicamente na satisfação de exigências legais e que nem sempre dialogam com a realidade local. Ao contrário, tais instrumentos devem ter interface com os problemas e as especificidades da comunidade local, para que possam ser utilizados de maneira integrada e autônoma pelos municípios.

Embora a tarefa de institucionalizar instrumentos de gestão ambiental não seja fácil, em especial no âmbito local, é importante priorizar novos aspectos, incorporando aos processos decisórios novos tipos de análise, questionamentos e compreensões que vão além dos tradicionais, e que apresentam a questão ambiental em seu cerne, superando velhas visões e atitudes que ainda estão presentes no cotidiano dos gestores locais.

É preciso aprender a repensar os valores que movem nossa sociedade, para que assim se possa influenciar a opinião pública e os formuladores de políticas públicas sobre a necessidade da preservação ambiental e de um novo estilo de desenvolvimento (PHILIPPI et al 2004). Tais pressupostos estão presentes no processo de construção e implementação da Agenda 21 Local, tornando-a um instrumento indispensável na busca da sustentabilidade nos municípios brasileiros.



## 2º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente

Bento Gonçalves – RS, Brasil, 28 a 30 de Abril de 2010

### 3 A Agenda 21 como instrumento local de desenvolvimento sustentável

A Agenda 21 é um documento de validade internacional, nacional e local, que propõem a transformação dos conceitos de desenvolvimento sustentável em ações concretas mediante propósitos metodológicos, para os diferentes níveis de governos.

Num contexto de crise ambiental e social do final do século, a Agenda 21 sugere um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Constitui-se na mais abrangente tentativa já realizada no sentido de orientar a sociedade para um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando em todas as suas ações propostas. Neste sentido a agenda 21 propõe princípios para o desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21 não é um programa pré-estabelecido para ser implementado automaticamente. Ela propõe um processo de planejamento participativo, no qual os diferentes atores, governo, sociedade, setores econômicos e sociais, comprometidos com o processo, analisem o município ou região, e mediante um diagnóstico participativo, planejem o futuro de forma sustentável.

Esse processo deve envolver toda a sociedade na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para as soluções, sejam elas de curto, médio ou longo prazo, realizadas dentro de uma abordagem integrada e sistêmica das dimensões econômica, social, cultural, ambiental e político-institucional de cada localidade.

O documento propõe a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, compreendido como “aquele capaz de atender as necessidades das atuais gerações sem comprometer os direitos das futuras gerações”. Tal conceito só poderá ser integralmente efetivo se consolidado como processo multitemático, interdisciplinar, integrando governo e sociedade nas ações, e interinstitucional na articulação dos diferentes níveis de governos e instituições, incorporando uma visão holística, desde os aspectos relacionados ao ambiente natural, as profundas injustiças sociais e especialmente as práticas de produção, de uso e ocupação dos solos.

A partir de tudo isso, como instrumento prático, a Agenda 21 desenvolvida no espaço local, potencializa o processo dos Planos Diretores das cidades e garante maior objetividade aos orçamentos municipais. O desafio que se apresenta é construir compromissos, elaborar em cada local a sua Agenda 21, integrar as mais diferentes agendas e construir uma nova forma de relação entre homem e natureza, fundada nos princípios da sustentabilidade.

Nesse sentido é necessário que os propósitos metodológicos da gestão democrática e participativa perpassem toda a construção da proposta da agenda 21, destacadamente para o nível local, proporcionando a construção de relações de solidariedade e de democracia de forma concreta entre os diversos atores.

No que tange à sua efetividade como um verdadeiro instrumento para a gestão ambiental local, é importante estabelecer várias considerações. Entre as ponderações discutidas, consolidam-se algumas trazidas pela própria agenda, como problemas socioambientais presentes no contexto brasileiro, a necessidade de desenvolver processos permanentes de educação ambiental e de compromissos efetivos dos governos locais, flagrantes de debilidade dos processos nos diversos continentes.

Entretanto, o tema ambiental não está contido no limite territorial e político de cada município, mas é continuidade, é conexão, é desafiador da inter-relação das políticas locais com as políticas regionais, nacionais e internacionais. Tais escalas não estão para a escolha dos gestores, mas se impõem como condição para a efetividade das políticas em cada nível. A lógica é a da engrenagem, onde cada nível de governo somente obtém êxito, mediante o êxito



## 2º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente

Bento Gonçalves – RS, Brasil, 28 a 30 de Abril de 2010

do coletivo. A temática ambiental não permite, pois que as políticas locais perpetuem as disputas de interesses, as fragmentações entre os diferentes campos das políticas locais.

Outro campo que impõe constante reflexão é o eixo central da própria agenda 21 de levar o debate ao conjunto da sociedade, sobre a necessidade de uma mudança no atual modelo de desenvolvimento e de consumo, bem como, de maneira geral repactuar a própria vida humana, pois no modelo atual o homem vem destruindo a capacidade de resiliência dos ecossistemas em dimensão planetária, e colocando em risco a própria existência. Levar este conflito para que a sociedade reflita e reconstrua outros modos de viver é um desafio histórico necessário e urgente.

A possibilidade teórica e metodológica apresentada pela agenda 21 representa um caminho para alcançar formas sustentáveis de vida nas cidades que, com suas características, seus ecossistemas, suas estruturas sociais únicas, necessitará de jeitos próprios de compreender seus problemas para definir ações possíveis e factíveis em cada contexto local. Trata-se de uma construção e antes de tudo de um aprendizado efetivamente democrático, de reconstrução da educação ambiental na relação do homem com a natureza e na efetiva construção inter-multi-trans-disciplinar que o tema ambiental demanda.

Por tudo isso, o esforço de planejar o futuro, com base nos princípios da Agenda 21, acaba por gerar inserção social e oportunidades para que as sociedades e os governos possam definir prioridades nas políticas públicas sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais e o debate sobre soluções para esses problemas através da identificação e implementação de ações concretas que visem o desenvolvimento sustentável local.

### 4 As conexões produzidas pela Agenda 21 Local

Além da Agenda 21 Local, existem outros instrumentos legais que, se efetivados, são capazes de conduzir a um processo de gestão ambiental sustentável. Neste sentido o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001 representou um passo significativo.

O Estatuto da Cidade estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor participativo de forma sensível e responsável com o tema do ambiente urbano, e representa avanços em termos legais. Mais do que inovador o texto legal é paradigmático, pois adentra num problema crônico das políticas urbanísticas e da própria organização das cidades e o trado dispensado ao tema ambiental, apresentando para o alcance de seus objetivos e metas, vários instrumentos passíveis de serem implementados.

A situação em que se encontram a maioria das cidades, talvez não se limite ao fato de não existirem os documentos legais possíveis para uma boa gestão das cidades, como é o caso dos Planos Diretores, mas alcança o dilema político dos agentes locais, que não tendo obrigação de agir, permanecem inertes. As apostas no planejamento urbano ficam expostas ao bel prazer dos gestores. Diversamente deste campo legal, o tema do planejamento no processo da Agenda 21 local, pode ser implementado mediante iniciativa e ação da comunidade.

A Agenda 21, como um documento que objetiva a busca de um desenvolvimento sustentável, bem como o Estatuto da Cidade, que através de seus instrumentos estabelece o ordenamento das cidades brasileiras, são resultados de muitos anos de esforços no sentido de se ter guias de procedimentos uniformes acordados entre os vários integrantes das várias esferas de interesses.

Estes documentos, com tramitação diferenciada e em fóruns diferenciados, possuem também *status jurídico* diferenciado, já que a Agenda 21 é um guia e documento de intenções e o Estatuto, uma lei federal. Eles referem e englobam os muitos acordos prévios realizados em muitas reuniões, sempre com objetivos comuns. São assim, dois instrumentos fundamentais para que a sociedade, principalmente a nível local e municipal possa ter uma melhor qualidade de vida.



## 2º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente

Bento Gonçalves – RS, Brasil, 28 a 30 de Abril de 2010

Ambos, a Agenda 21 e o Estatuto da Cidade através do Plano Diretor Municipal exigem, para sua elaboração e implementação um planejamento estratégico e participativo, entre governo e a sociedade, obtido por acordo, baseados em um amplo conhecimento da realidade de vida do município, para que as próximas gerações tenham um futuro com qualidade de vida.

Por se tratar de um processo que resgata a raiz básica do planejamento, ao apontar para cenários desejáveis e possíveis, cuja concretização passa pela pactuação de consensos entre os atores envolvidos, os pressupostos e princípios da sustentabilidade ambiental, social e econômica são fundamentais nesse processo, e serão fortalecidos se forem trabalhados de maneira conjunta entre a Agenda 21 Local e o Plano Diretor Municipal.

A idéia de sustentabilidade e democracia perpassam os documentos e em certa medida parecem repetitivos, entretanto, trata-se de um programa amplo e supranacional no que tange a Agenda 21, enquanto que os Planos Diretores, podem ser a ferramenta mais concreta para efetivar as mudanças. Cabe, todavia, que a Lei local absorva as diretrizes ambientais e a idéia de sociedade sustentável proposta pela agenda 21.

Em síntese, os Municípios têm na Agenda 21 Local e no Plano Diretor, estabelecido pelo Estatuto da Cidade, instrumentos de releitura da cidade real, capaz de definir estratégias para a intervenção imediata, estabelecendo de forma objetiva, a possibilidade de mudar a realidade. Uma vez identificados os conflitos reais que caracterizam a cidade, tais instrumentos poderão intervir no sentido de construir a “cidade que queremos”.

### 5 Possibilidades para a efetivação do direito à cidades sustentáveis

A sustentabilidade no âmbito local, como se pôde verificar, impõem ações conjuntas, respeitando as heterogeneidades e articulando as necessidades como forma de aproximação dos cidadãos e na certeza de que somente a consciência dos conflitos socioambientais poderá permitir a articulação e implementação das ações capazes de solucioná-los.

Nessa perspectiva, a definição de políticas e instrumentos para a gestão do território, deve ser fruto de um pacto social, formado a partir da negociação das perdas socioambientais entre os diversos atores que compõem o cotidiano local. Deve ainda ir além do aspecto físico, para abranger os aspectos imateriais do meio ambiente, vinculados a valores culturais, práticas sociais e belezas paisagísticas.

Na busca da construção de cidades sustentáveis, é necessária a revisão, reformulação e reestruturação dos instrumentos de planejamento urbano, que para atenderem a esse novo paradigma, devem ser transversais, dinâmicos e inter-relacionados com os vários fenômenos que compõem a realidade urbana: o social, o ambiental, o econômico, o cultural e o político.

Neste sentido as políticas para a sustentabilidade na cidade devem incorporar a visão multi-trans-interdisciplinar na compreensão e multiatorial e intergovernamental na ação.

Para Sachs (2002) vários critérios devem ser considerados como garantia de sustentabilidade, entre os quais destacam-se alguns, tidos como imprescindíveis:

- a) O aspecto social articulado de forma a garantir patamares mínimos de homogeneidade, distribuição de renda, acesso aos serviços de forma a garantir uma qualidade de vida decente.
- b) No campo da cultura incluído o respeito as culturas concomitantemente à garantia de acesso as novas tecnologias e inovações, capaz de garantir processos de desenvolvimento endógeno, fugindo das “cópias” e modelos alienígenas.



## 2º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente

Bento Gonçalves – RS, Brasil, 28 a 30 de Abril de 2010

- c) A preservação ecológica, alcançando o capital natural, observada a resiliência dos ecossistemas e o estabelecimento de limites na utilização dos recursos não renováveis.
- d) Do ponto de vista ambiental, respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.
- e) A equidade territorial, integradora dos espaços urbanos e rurais, capaz de melhorar o ambiente urbano e reduzir as disparidades inter-regionais e concomitantemente, desenvolver estratégias de desenvolvimento ambiental seguras para as áreas ecologicamente frágeis, construindo uma equação que respeite o direito de acesso à terra em consonância com a capacidade de suporte de cada território.
- f) Equilíbrio no desenvolvimento econômico, garantindo segurança alimentar e a inserção soberana na economia nacional, através do desenvolvimento autônomo das pesquisas e da capacidade de modernização dos instrumentos de produção.
- g) Para o campo da política, a adoção dos direitos humanos universalmente e democraticamente propostos, através da estruturação da capacidade do Estado para a sua implementação em parceria com a sociedade e empreendedores, alcançando níveis razoáveis de coesão social.
- h) A efetivação da democracia participativa como garantia da construção da cidade democrática, como meio e instrumento de realização de valores essenciais à convivência humana, que se expressam como direitos fundamentais dos cidadãos, mas concomitantemente, se converte em compromisso do cidadão para com o espaço coletivo e público.
- i) Finalmente, articular a cooperação internacional em busca da paz, alianças por projetos de co-desenvolvimento, através dos quais e do princípio da igualdade, garantir apoio aos parceiros mais fracos. É importante destacar a proposta de Sachs (2002, p. 39), de que “a política internacional deveria estabelecer um controle efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios”, bem como da “aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais”, enfrentando as mudanças climáticas e seus impactos negativos, bem como a proteção a diversidade biológica e a gestão do patrimônio global como herança comum da humanidade. No esmo sentido propõem uma mudança paradigmática no que respeita a ciência e tecnologia, para que seja instrumento da cooperação científica, superando seu caráter de “*commodity*” passando a integrar-se como herança comum da humanidade.

Por todo o exposto até o momento, podemos concluir que o processo de construção da Agenda 21 Local, por envolver os mais diversos atores e segmentos sociais é um processo conflituoso, que deve estar pautado pela busca do bem estar coletivo e do desenvolvimento sustentável em todas as suas facetas. Tal processo, apesar de multiatorial e interdisciplinar, deve ter a população como protagonista, para que possa efetivamente representar a criação e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, sendo estabelecida a Agenda 21 Local pelo município e implementadas as diretrizes do Estatuto da Cidade através do Plano Diretor Municipal, perpassados pela efetiva participação popular, é possível haver uma convergência de vontades capaz de efetivar a construção da cidade sustentável.

## Referências



## 2º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente

Bento Gonçalves – RS, Brasil, 28 a 30 de Abril de 2010

BRASIL. **Agenda 21.** Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: Senado Federal, 2001.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade:** Guia para implantação pelos municípios e cidadãos. Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais de política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2001b.

PHILIPPI Jr., Arlindo; ROMERO, Marcelo; BRUNA, Gilda Colet (Org.). **Curso de Gestão Ambiental.** Barueri: Manole, 2004.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Geramond, 2002.

SILVA, Solange Teles da. **Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana.** Disponível em: [http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Solange\\_Teles\\_Politicas\\_publicas\\_e\\_sustentabilidade.pdf](http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Solange_Teles_Politicas_publicas_e_sustentabilidade.pdf). Acesso em 13 de junho de 2009.