

200205378

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
E A PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS DE
AGENDA 21 LOCAL BRASILEIRAS**

NILSON ANTONIO MODESTO ARRAES

Campinas, SP
2000

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
E A PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS DE
AGENDA 21 LOCAL BRASILEIRAS**

NILSON ANTONIO MODESTO ARRAES

ORIENTADORA: ROZELY FERREIRA DOS SANTOS

Tese de Doutorado apresentada à
Comissão de pós-graduação da Faculdade
de Engenharia Civil da Universidade
Estadual de Campinas, como parte dos
requisitos para obtenção do título de
Doutor em Engenharia Civil, Área de
Concentração Saneamento e Ambiente.

Campinas, SP
2000

i

Atesto que esta é a versão definitiva da dissertação/tese.	
Prof. Dr.	<i>[assinatura]</i> 13/11/01
Matrícula:	249726

N.º CHAMADA:	
T/UNICAMP	
Ar 69d	
V.	Ex.
TOMBO BC/	47341
PROC.	837/02
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREC.º	R\$ 11,00
DATA	01-02-02
N.º CPD	

CM00162829-1

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA - BAE - UNICAMP

Ar69i Arraes, Nilson Antonio Modesto
Desenvolvimento sustentável e a participação nos processos de Agenda 21 Local brasileiros / Nilson Antonio Modesto Arraes. --Campinas, SP: [s.n.], 2000.

Orientador: Rozely Ferreira dos Santos.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil.

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Meio ambiente. 3. Administração municipal - Aspectos ambientais. 4. Participação. I. Santos, Rozely Ferreira dos. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Civil. III. Título.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A
PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS DE
AGENDA 21 LOCAL BRASILEIROS

NILSON ANTONIO MODESTO ARRAES

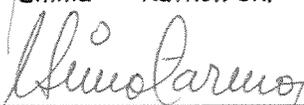
Tese de Doutorado aprovada pela banca Examinadora, constituída por:



Rozely Ferreira dos Santos



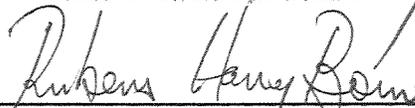
Emilia Rutkowski



Maristela Simões do Carmo



Claudio Antonio de Mauro



Rubens Harry Born

Campinas, 31 de outubro de 2000.

.....Sumário.....

Apresentação	vi
Lista de Figuras	xii
Lista de Tabelas	xiii
Resumo	xiv
1. Introdução	01
2. Objetivos	05
3. Considerações sobre o desenvolvimento sustentável	07
3.1. O ideário do desenvolvimento sustentável e a ONU	08
3.2. Desenvolvimento e meio ambiente.....	14
3.3. As teorias de desenvolvimento do pós-guerra	23
3.4. Perspectivas de desenvolvimento global	29
3.5. Interpretando o desenvolvimento sustentável.....	34
4. As Agendas 21 Locais	39
4.1. Delimitando o objeto de estudo e a "questão norteadora"	39
4.2. Levantamento das Agendas 21 locais municipais brasileiras ...	42
5. Perspectivas de desenvolvimento local	57
6. A participação nos processos de produção social	65
7. Material e método	73
7.1. A seleção das Agendas 21 Locais	73
7.2. O procedimento metodológico	74

8. Resultados e discussões	85
8.1. Os processos de Agenda 21 Local	86
8.1.1. O processo de Agenda 21 Local de São Paulo	86
8.1.2. O processo de Agenda 21 Local de Santos	90
8.1.3. O processo de Agenda 21 Local de Betim	94
8.1.4. O processo de Agenda 21 Local de Bragança Paulista... ..	99
8.2. A participação nos processos de A21L	103
8.2.1. A participação no processo de A21L de São Paulo	103
8.2.2. A participação no processo de A21L de Santos	107
8.2.3. A participação no processo de A21L de Betim	111
8.2.4. A participação no processo de A21L de Bragança	116
8.3. Análise comparada da participação	120
8.3.1. A fase de Articulação Política	122
8.3.2. A fase de Institucionalização	122
8.3.3. A fase de Planejamento	124
8.3.4. A fase de Execução e Controle	127
9. Conclusões	129
9.1. Desenvolvimento Sustentável	129
9.2. A participação nos processos de Agenda 21 Local	131
Anexos	138
Anexo A - Roteiro de entrevistas - Agenda 21 Local	139
Anexo B - Agenda 21 Local São Paulo	141
Anexo C - Agenda 21 Local Santos	147
Anexo D - Agenda 21 Local Betim.....	161
Anexo E - Agenda 21 Local Bragança Paulista.....	181
Referências bibliográficas	197
Abstract	205

.....Apresentação.....

Contrário ao que a política institucional da universidade e alguns de meus colegas recomendavam, não busquei evitar misturar os estudos de doutoramento com minha vontade de construir um referencial mais amplo, em oposição à especialização, para a docência e também não priorizei a obtenção do título, como pressionava o projeto "qualidade"- em detrimento do que concebia como um processo de formação docente. Não sei se fiz a escolha certa, dado o contexto que a universidade vive hoje, tendo, por vezes, a sensação que qualifiquei-me para uma perspectiva da atividade docente em extinção, mas certamente a satisfação obtida ao longo do processo não autoriza arrependimentos.

Findo o mestrado, no final de 93, e já no segundo ano vagando por disciplinas de cursos de pós-graduação na procura de algum tema que me entusiasmasse aos estudos de doutoramento, cursei a disciplina Planejamento Ambiental da Roze. Nesta ocasião, interessei-me tanto pelo tema do meio ambiente quanto pela vivacidade e experiência que ela demonstrava possuir em seu campo de trabalho - o planejamento ambiental.

Um ano antes, eu havia tido contato com o tema do meio ambiente através de duas disciplinas cursadas no IFCH sobre tecnologia, sociedade e meio ambiente sob a responsabilidade da Arlete e da Leila, tendo feito as primeiras leituras sobre a questão ambiental e o desenvolvimento sustentável. O tema meio ambiente acabou me aproximando da Roze e a perspectiva de elaborarmos um estudo que articulasse desenvolvimento sustentável e planejamento ambiental redundou no meu ingresso, no começo de 96, no programa de doutoramento da FEC, sob sua orientação.

O meu envolvimento com o tema da sustentabilidade decorreu dos elementos contidos em seu ideário, das finalidades que se alegava perseguir quando se falava nele: maior harmonia na relação do homem com o meio e do homem com o homem. Este futuro de "Era de Aquário" anunciado no discurso, em que a consciência ecológica estaria a disseminar-se pelo globo, conseqüente à sensibilização das

pessoas frente à pobreza e à degradação do entorno físico, representando uma nova forma de busca de justiça, não só social, mas ampliada para todos os seres vivos, atraiu-me, como ainda me atrai.

Iniciei o trabalho buscando localizar historicamente a discussão da sustentabilidade e, dado os estreitos laços do tema com as relações entre desenvolvimento e meio ambiente, busquei tomar pé do crescimento das considerações ambientais durante a modernidade. Quanto mais lia sobre o assunto, mesmo sem uma fundamentação teórica, sentia grande discordância entre o que se anunciava com o ideário da sustentabilidade e o que se observava, por exemplo, através de indicadores sócio-econômicos de países em desenvolvimento. O ideário da sustentabilidade, quando visto sob a perspectiva do desenvolvimento, mais do que preservar o meio ou promover a redução das disparidades sociais, praticava a legitimação da expansão da apropriação e do controle do meio ambiente dentro de uma estrutura social já consolidada. A dissonância entre as práticas neoliberais vigentes e o ideário da sustentabilidade davam estofa à minha "hipótese".

Acredito que, ao buscar entender o tema da sustentabilidade, o meio ambiente, tema inicialmente central deste estudo, foi revelando-se secundário como eixo explicativo, um aspecto conjuntural. Fui descobrindo que, para entender o tratamento dispensado à questão ambiental, era necessário concentrar-se nas perspectivas de desenvolvimento. O tema da sustentabilidade decorria mais da própria questão do desenvolvimento do que do meio ambiente. Simultaneamente, notei-me envolvido, instigado pela idéia de buscar amadurecer uma perspectiva de desenvolvimento para o futuro, a qual pudesse prover um referencial para orientar minha atividade docente.

A partir de então, voltei minhas leituras para as "teorias" de desenvolvimento, buscando, a partir delas, identificar elementos que justificassem os limites e as contradições do discurso da sustentabilidade. Esta foi uma empresa difícil e encontrei grande apoio e paciência da Roze, do Wilson, da Emilia, do Mauro, da Stella, da Julieta e do Marcelo, os quais leram as minhas primeiras "psicografias" sobre o desenvolvimento e me ajudaram, com suas críticas, a conformar uma perspectiva geral de interpretação destas teorias.

Nesta altura, o estudo parecia ter adquirido vida própria: deixei-me guiar pela intuição e pela satisfação que as descobertas reveladas em cada nova leitura proporcionavam-me. Até o ponto onde minhas leituras e os primeiros textos que produzi ainda se encaixavam numa revisão bibliográfica geral, "encontrei linha na carretilha". Entretanto, em meados de 98, quando comecei a estruturar um projeto de tese para a qualificação, no qual buscava contemplar um estudo de caso, tomei consciência que estava cada vez mais me afastando das combinações com a orientadora.

Em nossas primeiras conversas, Roze e eu acordamos que buscaríamos avaliar os resultados potenciais, em direção à sustentabilidade, de intervenções orientadas pelo planejamento ambiental e elegemos, como estudo de caso, o Planejamento Ambiental para Reabilitação do Sistema Produtor Baixo Cotia - estudo demandado pela SABESP, sob sua coordenação. Quando iniciei as leituras sobre sustentabilidade, intencionava delimitar o conceito, entender o que era afinal sustentabilidade, para que pudesse, num segundo momento, elencar indicadores para realizar a avaliação de um plano. Entretanto, perdi o estímulo por este estudo de caso pois, decorrente de um afastamento médico, quando comecei a participar da equipe de planejamento, o plano já estava em sua fase final e a oportunidade de envolver-me na organização e realização do plano, e aprender com este processo, já havia passado.

Diante desta situação, refizemos nossos acordos e decidimos, sob minha sugestão, pelas experiências municipais de Agenda 21 Local no Brasil, como objeto de estudo, priorizando nossa atenção na análise da participação - um dos aspectos centrais do ideário da sustentabilidade - de uma amostra destas experiências - os novos estudos de caso. Tendo contato apenas por meio da leitura com mais experiências, os e-mail's inicialmente trocados com a Patrícia Kranz e com o Maurício Andrés Ribeiro ajudaram-me bastante, tanto através da indicação de leituras, quando na aproximação com pessoas envolvidas com estas experiências. A partir daí, redigi o projeto de tese e o submeti a qualificação no começo de 1999.

A escolha da participação nos processos de Agenda 21 Local colocaram-me novamente diante de temas novos: perspectivas de desenvolvimento local, sistema ambiental municipal e as relações entre Estado e sociedade civil. Realizei, mais uma vez, todo um conjunto de leituras para situar-me minimamente nestes temas.

Paralelamente, fui fazendo um levantamento das experiências de Agenda 21 Local no Brasil e escolhendo os municípios que comporiam os estudos de caso: São Paulo, Santos, Betim e Bragança Paulista.

Quando saí a campo para entrevistar as pessoas envolvidas nestas experiências, surpreendi-me com a boa-vontade dos entrevistados. Questionei-me se a proximidade destas pessoas com os temas de meio ambiente e participação rendia-lhes o prazer e a disposição em divulgar os resultados de seus esforços, de dividir a satisfação de um trabalho em que acreditavam. A todos, mais do que agradecer-lhes o acesso às informações sobre estas experiências, devo-lhes o estímulo em continuar acreditando nas idéias contidas no ideário da sustentabilidade.

Embora os nomes citados acima destaquem as pessoas que deram contribuições, principalmente, "técnicas" à tese, uma tese está longe de ser alimentada apenas com esse tipo de apoio. Nestes quase cinco anos de labuta, contei com duas forças às quais credito os trunfos de chegar ao fim deste trabalho. Uma destas forças é a Vêro, companheira das angústias que afloram entre as paredes da casa, das inseguranças que poucos vêem mas que, em determinados momentos, nos fazem abandonar tudo por achar que não vale mais a pena. A outra força emana do Maurélio e da Jujuba, amigos que, antes de tudo, acreditaram.

* * *

Tese pode ser feita de várias maneiras e com diversas finalidades mas é sempre um estudo que se pauta pelas regras da produção científica. Pode ser um tradicional estudo experimental, comum às ciências naturais e aplicadas devido, em parte, à repetibilidade dos fenômenos de forma natural ou não, ou pode ser um estudo político-ideológico, desde quando a crítica social começou a ser institucionalizada como ciência social. Para os primeiros tipos de estudo, este processo é mais antigo e linear devido a intensificação das relações entre ciência e tecnologia; no segundo, ele é mais recente e complexo devido ao trânsito dos cientistas sociais no espaço de criação e crítica ideológica.

Uma das especificidades das pesquisas em ciências sociais é que elas, predominantemente, não se auto-intitulam, ideologicamente,

politicamente ou socialmente neutras. Conseqüentemente, alguns autores recomendam que se anuncie no início do trabalho qual perspectiva será adotada. Seguindo esta recomendação, mesmo que com base em "modelos" que tomei conhecimento na fase final do trabalho, diria que o "modelo" ao qual este estudo se aproxima é o que Triviños (1987) apresenta como uma "pesquisa qualitativa, ... de enfoque crítico-participativo com visão histórico-estrutural, ... tendo como base teórica o materialismo dialético". As características que Bogdan (*apud* Triviños, 1987) atribui a este tipo de pesquisa, incluem:

- (a) ter o ambiente natural como fonte direta dos dados, sob uma perspectiva que o vincule a realidades sociais maiores. O meio é tido como "uma realidade muito mais ampla e complexa, distinguindo nela uma base, ou infraestrutura, e uma superestrutura. Ambas as realidades, dialeticamente, relacionam-se e influenciam-se, transformando-se mutuamente na evolução do tempo";
- (b) ser descritiva. Nesta descrição busca-se "captar não só a aparência do fenômeno, como também sua essência, ... as causas da existência dele, procurando explicar sua origem, suas relações, suas mudanças e se esforça por intuir as conseqüências que terão para a vida humana";
- (c) dar atenção ao processo, apreciando "o desenvolvimento do fenômeno não só em sua visão atual que marca apenas o início da análise, como também penetra em sua estrutura íntima, latente, inclusive não visível ou observável à simples observação ou reflexão, para descobrir suas relações e avançar no conhecimento de seus aspectos evolutivos, tratando de identificar as forças decisivas responsáveis por seu desenrolar característico";
- (d) explicar o fenômeno social através de um processo indutivo-dedutivo. Para o materialismo dialético, "o fenômeno tem sua própria realidade fora da consciência. Ele é real, concreto e, como tal, é estudado. Isto significa enfocá-lo indutivamente. Porém, ao mesmo tempo, ao descobrir sua aparência e essência, está-se avaliando um suporte teórico que atua dedutivamente, que só alcança validade à luz da prática social";

- (e) dar atenção aos significados. Busca-se "as raízes deles, as causas de sua existência, suas relações, num quadro amplo do sujeito como ser social e histórico, tratando de explicar e compreender o desenvolvimento da vida humana e de seus diferentes significados no devir dos diversos meios culturais".

.....**Lista de Figuras**.....

Figura 7.1. - Localização dos municípios selecionados	74
Figura 7.2. - Descrição geral dos processos, da participação nos processos e comparativa da participação	84
Figura 8.1. - Barra temporal da A21L de São Paulo	89
Figura 8.2. - Barra temporal da A21L de Santos	93
Figura 8.3. - Barra temporal da A21L de Betim	98
Figura 8.4. - Barra temporal da A21L de Bragança Paulista ..	102

.....**Lista de Tabelas**.....

Tabela 4.1. - Iniciativas de Agenda 21 Local brasileiras(A21L)	43
Tabela 6.1. - Tipologia da Participação	72
Tabela 8.1. - Grau de Participação dos atores envolvidos, por fase, e Resultados - A21L de São Paulo	106
Tabela 8.2. - Grau de Participação dos atores envolvidos, por fase, e Resultados - A21L de Santos	110
Tabela 8.3. - Grau de Participação dos atores envolvidos, por fase, e Resultados - A21L de Betim	115
Tabela 8.4. - Grau de Participação dos atores envolvidos, por fase, e Resultados - A21L de Bragança Paulista	119
Tabela 8.5. - Fase Articulação Política: Grau de Participação dos atores envolvidos nos casos A21L	121
Tabela 8.6. - Fase Institucionalização: Grau de Participação dos atores envolvidos nos casos A21L	123
Tabela 8.7. - Fase Planejamento: Grau de Participação dos atores envolvidos nos casos A21L	126
Tabela 8.8. - Fase Controle e Execução: Grau de Participação dos atores envolvidos nos casos A21L	128

.....**Resumo**.....

Arraes, Nilson Antonio Modesto. Desenvolvimento Sustentável e a participação nos processos de Agenda 21 Local brasileiros. Campinas, 2000. 110f. Tese (Doutorado em Saneamento e Ambiente) - Faculdade de Engenharia Civil, UNICAMP, 2000.

A construção do ideário da sustentabilidade, relacionado às perspectivas de desenvolvimento dos Estados nacionais, tem início na década de 70 e pode-se creditar à ONU papel fundamental em sua difusão. Neste trabalho buscou-se examinar criticamente este ideário à luz das teorias de desenvolvimento e analisar um de seus desdobramentos em escala local - os processos de Agenda 21 Local -, especialmente a forma com que tem se dado a participação nestes processos em iniciativas municipais brasileiras. Baseando-se principalmente em entrevistas, as iniciativas dos municípios de São Paulo, Santos, Betim e Bragança Paulista foram utilizadas como estudos de caso. Dividiu-se estas experiências em quatro fases: articulação política, institucionalização, planejamento e controle e execução, nas quais se buscou identificar os atores sociais envolvidos e o papel que desempenharam. À exceção de São Paulo, as outras três iniciativas selecionadas encontraram apoio de instituições externas - do ICLEI (ong canadense), em Santos; da FEAM e do ICLEI, em Betim; e da SMA, em Bragança Paulista. Nestes três casos observou-se que a participação da sociedade civil ocorreu de forma concedida pelo governo local. Pode-se concluir ainda que, embora se reconheça a importância de processos participativos na conscientização, mobilização e organização da sociedade civil, a participação da sociedade civil, nos processos de Agenda 21 Local analisados, ocorreu apenas a partir da fase de planejamento e, particularmente nesta fase, de forma informativo-consultiva.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; meio ambiente; administração municipal, aspectos ambientais; participação.

.....1. Introdução

O desenvolvimento do homem tem resultado num contínuo aumento de seu contingente populacional sobre o globo, principalmente após a Revolução Industrial. Ao longo deste processo tem ocorrido uma contínua transformação na relação que o homem estabelece com os outros integrantes de sua própria espécie e com seu ambiente, visando adaptar-se a novos cenários sócio-ambientais ou ecológicos¹. Esta forma de interpretação do desenvolvimento humano relativiza os limites impostos pelo meio ao crescimento, pois o apresenta como um "obstáculo" contínuo ao longo do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que vê estes limites como característicos de formas de crescimento datadas e socialmente construídas.

No período moderno e em escala global, estes limites transformam-se, com respeito ao meio ambiente, num obstáculo concreto denominado "questão ambiental", o qual emerge da interface das relações entre "sociedade e natureza" ou "desenvolvimento e meio ambiente". Já, com respeito às relações sociais, a forma de organização e produção social alerta para uma grande parcela da população mundial que vive em condições miseráveis e um processo de desenvolvimento que vem alargando a distância sócio-econômica entre os países e as pessoas.

O reconhecimento social destes limites vai restringindo a visão prospectiva e prenunciando "crises" do modelo de desenvolvimento e, de modo geral, predispõe cada um a diferentes expectativas para com o futuro. De maneira abrangente, esta expectativa poderia ser estereotipada em quatro tipos de personagens: os apocalípticos, os otimistas paradigmáticas, os

¹ Talvez a característica que distinga o homem dos outros seres vivos seja exatamente esta propriedade de criar novas formas sócio-culturais, adaptando-se rapidamente, com relação à outros seres vivos, a novos contextos ambientais, onde sócio-ambientalmente seja possível o crescimento da espécie. Se a evolução se expressa, principalmente, por transformações de natureza fisiológica, o desenvolvimento expressa transformações de natureza sócio-cultural (como se fosse uma faixa de adaptação dentro de cada "modelo fisiológico"), ambas a novos contextos ambientais. Esta capacidade criativa conta com a construção, na dimensão do coletivo, de explicações logicamente coerentes e/ou eticamente aceitáveis para criar e justificar idéias, atitudes e comportamentos (racionalizações). Cada uma destas construções, ao longo da história, portava as condições para suportar o crescimento dentro de certo volume populacional e assim também trazia implícita seus próprios limites.

atingiram tal grau que até a construção de sonhos dentro do modelo ficou comprometida, cabendo a utopia apenas fora dele e conseqüentemente em paralelo ou em oposição a ele).

Este vazio entre um desenvolvimento sustentável que emana da prática e, portanto, trás fortes laços com os modelos de desenvolvimento tradicionalmente conhecidos, e aquele que se constitui a partir dos sonhos e utopias e, portanto, busca aceitação e justificação social para existir e se ampliar, é o espaço existente hoje para a produção e a reflexão criativas. Contudo, o discurso único da sustentabilidade favorece confundi-los ou mesmo criar uma ponte imaginária entre um e outro, reduzindo e assemelhando evolução e adaptação, revolução e reforma, criação e descoberta.

Este trabalho tem a intenção de dar uma contribuição à discussão das finalidades e das práticas do desenvolvimento sustentável e seus desdobramentos no Brasil. A estrutura do trabalho está dividida em três partes. Na primeira parte, alguns estudos gerais no entorno da questão do desenvolvimento buscam jogar luz às possibilidades e limites do ideário da sustentabilidade. Na segunda, buscando articular tendências globais a seus reflexos locais, as Agendas 21 Locais municipais brasileiras são escolhidas como objeto de estudo, sendo feito um diagnóstico geral destas experiências. Na terceira, elegendo a participação como tema de análise, é realizado um estudo qualitativo sobre a dinâmica de participação de quatro casos de A21L municipais brasileiras: São Paulo, Santos, Betim e Bragança Paulista.

.....2. Objetivos.....

Examinar criticamente o ideário do desenvolvimento sustentável, criando um contexto para a análise da participação em processos de Agenda 21 Local.

Objetivo Geral

Analisar o ideário do desenvolvimento sustentável, à luz das relações entre o desenvolvimento e o meio ambiente, de teorias de desenvolvimento e das perspectivas de desenvolvimento atuais.

Objetivo Específico 1

Analisar as experiências de Agenda 21 Locais, buscando formar uma visão compreensiva das instituições que as fomentaram e de sua difusão e adoção pelos municípios brasileiros.

Objetivo Específico 2

Analisar, isolada e comparativamente, a participação dos indivíduos/grupos sociais envolvidos em processos de Agenda 21 Local, a partir de uma seleção destas experiências.

Objetivo Específico 3

.....3. Considerações sobre Desenvolvimento Sustentável.....

O conjunto de cinco textos abordam a temática desenvolvimento sustentável. Cada um deles dispõem de certa autonomia, pois tratam de por em relevo aspectos particulares do tema. A ordem em que eles se apresentam busca descobrir e construir uma interpretação para o desenvolvimento sustentável, provendo um contexto para o estudo dos processos de Agenda 21 Local.

No primeiro texto - **O ideário do desenvolvimento sustentável e a ONU: Estocolmo 72, Relatório Brundtland, Rio92 e Rio+5** - são apresentados os principais eventos organizados pela ONU sobre o tema, os documentos produzidos e os desdobramentos destes eventos, e as avaliações da Rio+5.

No segundo texto - **Desenvolvimento e meio ambiente: as mudanças desta relação no paradigma moderno** - busca-se mostrar as transformações que a relação civilização-natureza tem sofrido ao longo do desenvolvimento da modernidade, chamando a atenção para o fato de que a relação que o homem estabelece com seu entorno é construída socialmente.

No terceiro - **As teorias de desenvolvimento do pós-guerra: imperialismo x projetos nacionais**- busca-se apresentar as teorias de desenvolvimento do pós-guerra, evidenciando em que contexto das perspectivas de desenvolvimento do processo civilizatório capitalista surge o ideário do desenvolvimento sustentável.

No quarto - **Perspectivas de desenvolvimento global: globalização sob neoliberalismo** - são apresentadas as recentes transformações que a globalização da economia tem produzido sobre as economias periféricas.

No quinto - **Interpretando o desenvolvimento sustentável** - é feito um ensaio sobre as possibilidades de concretização do ideário do desenvolvimento sustentável, sendo formulado um pressuposto geral para o estudo.

.....3.1. O ideário do desenvolvimento sustentável e a ONU.....

Estocolmo 72, Relatório Brundtland, Rio 92 e Rio +5

Nestas últimas décadas, um dos marcos da questão ambiental na agenda internacional foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano - Estocolmo, 1972. Trazida ao debate pelos países industrializados, a questão ambiental ficou mais associada, neste evento, aos processos de poluição (com especial atenção à poluição da água e do ar), suas causas e estratégias de intervenção e, às relações entre crescimento populacional e disponibilidade de recursos naturais. Não havendo como desvincular a questão ambiental de assuntos como padrão de consumo e miséria, a unidade global desta questão já apresentava fissuras devido às especificidades de cada país, evidenciando uma geopolítica recortada por diferenças de interesses e abordagens, principalmente, entre os países do Norte e os do Sul, no tocante a políticas de desenvolvimento e políticas ambientais (Halpern, 1992; Ferreira e Ferreira, 1995).

Como uma resposta das nações à questão ambiental, após 1972, diversos governos criaram legislações e agências estatais² preocupadas com o meio ambiente; a sociedade civil constituiu diversas ONG's, algumas com atuação internacional e boa capacidade de conscientização e mobilização social sobre temas ambientais³ e; foram firmados vários acordos e tratados bi e multilaterais relacionados ao meio ambiente⁴.

O fortalecimento dos vínculos causais entre o modelo de desenvolvimento das sociedades industriais e a questão ambiental também fez com que diversos setores da sociedade, principalmente lideranças políticas e acadêmicas, buscassem opções ao binômio desenvolvimento e meio ambiente. "As práticas do gerenciamento ambiental e do desenvolvimento econômico, o planejamento de ambas e as construções teóricas em que elas se apoiam estão em período de intensa revisão" (Colby, 1991).

² Agências Nacionais: EUA/70, Brasil/73 (SEMA)

Environmental Policy Act (EPA), 1969 - EUA. Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/81), 1981 - Brasil. (EIA/RIMA: Canadá/73, Alemanha/75, França/76, Dinamarca/78-79, Holanda/79-80, Brasil/86.)

Em 1973, a ONU criou o Programa de Meio Ambiente (UNEP), com sede em Nairóbi, Kenia.

³ Atuam internacionalmente: Friends of the Earth, Greenpeace, Earth Island Institute, Environmental Defense Fund, World Wildlife Fund (McCormick, 1989 *apud* Viola e Leis, 1995)

⁴ Segundo Halpern (1992) existem mais de 1.200 tratados e acordos bi e multilaterais.

Deste modo, formas alternativas de desenvolvimento⁵, que considerem de forma integrada e global seus reflexos sobre o meio, têm sido criadas e propostas; e é neste contexto que, em 1983, a assembléia geral da ONU cria a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, dando-lhe a incumbência de elaborar "uma agenda global para mudança." Em 1987, esta Comissão apresenta o relatório "Nosso futuro comum" - conhecido como Relatório Brundtland -, no qual propõe que indivíduos, instituições e nações se engajem na luta por uma forma de desenvolvimento que "atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem as suas" (p.9) - o desenvolvimento sustentável⁶. Neste relatório, reconhecendo que "as várias "crises" globais - ambiental, de desenvolvimento, energética - que preocupam a todos, sobretudo nos últimos dez anos, não são crises isoladas" (p.5), são sugeridas diretrizes de política para as "áreas de população, segurança alimentar, extinção de espécies e esgotamento de recursos genéticos, energia, indústria e assentamento humanos" (p.12) e é feito um apelo à cooperação internacional, à adequação institucional e legal e à ação (CMMAD, 1988).

Logo após o endosso deste relatório, a assembléia geral da ONU aprovou a recomendação de organizar uma conferência comemorativa dos 20 anos da conferência de Estocolmo, na qual fossem elaboradas "estratégias para frear e reverter os efeitos da degradação ambiental através da aglutinação de esforços para promover um desenvolvimento sustentável e ambientalmente saudável em todos os países" (Halpern, 1992). Ao iniciarem seus preparativos em 1989, o nome da conferência - Conferência das

⁵ Sobre formas alternativas de desenvolvimento ver:

Fondation Dag Hammarskjöld. *Que faire?* Uppsala: FDH, 1975. e CEPALUR/Fundación Dag Hammarskjöld. *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro.* *Development Dialogue*, Uppsala: FDH, número especial, 1986. 94p.;

Sachs, I. *Stratégies de l'écodéveloppement.* Paris: Les éditions Ouvrières, 1980., Sachs, I. et al. *Initiation à l'écodéveloppement.* Toulouse: Privat, 1981. e Sachs, I. *Developing in harmony with nature: consumption patterns, time and space use, resource profiles and technological choices.* In: Glaeser, B. (ed.) *Ecodevelopment: concepts, policies, strategies.* Nova York: Pergamon, 1984.

⁶ O termo desenvolvimento sustentável apareceu pela primeira vez nos trabalhos da International Union for the Conservation of Nature (criada em 1948), buscando definir princípios e estratégias para a conservação dos recursos biológicos. Ver: IUCN. *World conservation strategy: living resource conservation for sustainable development.* Gland: IUCN, UNEP e WWF, 1980. 44p. e IUCN. *National conservation strategies: a framework for sustainable development.* Gland: IUCN, 1984. 52p.

O ideário do desenvolvimento sustentável no Relatório Brundtland já estava presente em propostas alternativas de desenvolvimento que a precederam (vide nota anterior). Contudo, vale observar que, nas propostas anteriores, a questão do desenvolvimento endógeno ou autóctone era claramente colocada, pois nestas propostas a dissociação entre países centrais e periféricos era condição para o desenvolvimento dos últimos, baseado no crescente distanciamento econômico, verificado empiricamente, entre os países e nas teorias "dependentistas", as quais tiveram seu início na década de 40/50 pela Cepal. Este fato motivou, por alguns anos, o uso da expressão desenvolvimento "auto-sustentável".

Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Earth Summit, Rio92) - já evidenciava a importância que o tema desenvolvimento assumia diante da questão ambiental.

Naquele evento a proposta do desenvolvimento sustentável obteve sua mais forte legitimação com a participação de 178 nações; dentre as quais 100 estavam representadas por seus chefes de Estado. Cinco grandes documentos foram pactuados: Convenção sobre mudança climática, Convenção sobre diversidade biológica, Princípios para manejo e conservação de Florestas, Declaração do Rio e Agenda 21. Neste último documento, um avanço na busca de nortear a aplicação dos princípios contidos no Relatório Brundtland, são apontadas áreas de programas, incluindo bases para a ação, objetivos, atividades e meios de implementação, dentro de 38 capítulos distribuídos em dimensões sociais e econômicas, conservação e gerenciamento dos recursos para desenvolvimento, fortalecimento do papel dos grupos principais (com capítulos dirigidos às mulheres, jovens e crianças, índios, ONG's, trabalhadores e sindicatos, comércio e indústria, comunidade científica e tecnológica e, agricultores) e meios de implementação, que deveriam orientar a política e as políticas dos diversos Estados signatários.

Neste mesmo ano, a ONU cria a Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável (CDS) vinculada ao seu Conselho Econômico e Social, com a finalidade de assegurar o seguimento dos compromissos assumidos na Rio92, monitorando e relatando sua implementação em nível local, nacional e regional e nesta oportunidade é agendada para 1997 uma reunião da Assembleia Geral, visando avaliar os avanços alcançados.

Precedendo esta reunião, é organizada, sob a coordenação do Earth Council⁷, a Rio+5 - uma campanha global para estimular a aplicação dos princípios contidos na Agenda 21 - da Agenda à ação. Neste evento, embora se reconheça que mais de 100 países criaram instituições de âmbito nacional para integrar os princípios do desenvolvimento sustentável em sua política e leis internas⁸, que

⁷ Earth Council é uma ONG internacional, criada em 1992 para promover e incentivar a implementação dos acordos da Rio92.

⁸ Em 21 junho de 1994 é criada, através do Decreto n.º 1.160, a Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável (CIDES). Posteriormente, revogando-se o decreto anterior, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, é criada em 26 de fevereiro de 1997, no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais da Presidência da República, tendo por finalidade propor políticas e estratégias de desenvolvimento sustentável e coordenar a elaboração e implementação da Agenda 21 Brasileira. De acordo com a Portaria nº 117, de 16.5.97, fazem parte da Comissão: Júlio Sérgio Moreira, Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (Presidente); Membros do Governo: José Paulo Silveira,

mais de 1200 cidades e regiões elaboraram suas Agendas locais e que ocorreram vários exemplos locais bem sucedidos de aplicação dos princípios de sustentabilidade, atestou-se que "as forças sociais e econômicas democráticas que conduzem a um desenvolvimento insustentável ainda permanecem dominantes." (Strong, 1997)

Para superar os obstáculos ao avanço da prática da sustentabilidade são sugeridos cinco princípios de ação, amparados em iniciativas bem sucedidas: esclarecimento, simplificação, integração de sistemas, implementação e cooperação. Para o primeiro princípio é recomendado que sejam adotados conceitos e métodos claros e concisos para mensurar e gerenciar o alcance da sustentabilidade, que sejam criadas guias gerais para orientar o processo de implementação da Agenda 21 e, que sejam criados indicadores e metas para avaliação e comparação dos avanços alcançados. No segundo, tendo em vista a "complexidade" do tema, são recomendadas medidas simples e práticas para a construção de modelos que orientem o ensino, a pesquisa, o planejamento e a tomada de decisão em desenvolvimento sustentável, a adoção da idéia de eco-eficiência na produção econômico-industrial e o investimento na mudança de atitude e comportamento dos consumidores. No terceiro são sugeridas iniciativas que integrem setores de atividade, níveis administrativos (federal, estadual, municipal) e atores sociais, apresentando casos de integração entre diferentes representantes dentro de conselhos nacionais e entre agências internacionais e governos nacionais. No quarto, as Agendas 21 locais e projetos nacionais baseados em políticas e práticas de desenvolvimento sustentável são apontados como única forma de conduzir a uma sustentabilidade global. E por último, a cooperação de todos na esfera local é colocada como condição necessária ao sucesso de iniciativas de sustentabilidade. (Strong, 1997).

Secretário de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento; Lindolpho de Carvalho Dias, Secretário Executivo do Ministério de Ciência e Tecnologia; Sebastião do Rêgo Barros Neto, Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores; Archimedes de Castro Faria Filho, Subsecretário Executivo da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Vilmar Evangelista Faria, Secretário de Coordenação da Câmara de Políticas Sociais; Membros da Sociedade Civil: Kátia Drager Maia, do Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais; Roberto Cavalcanti de Albuquerque, do Instituto Nacional de Altos Estudos; João Luiz da Silva Ferreira, da Fundação Onda Azul; Félix de Bulhões, do Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Social; Gustavo Alberto Bouchardet da Fonseca, da Universidade Federal de Minas Gerais. O apoio técnico e administrativo à Comissão é fornecido pela Secretaria Executiva do MMA, por meio do Projeto PNUD/BRA/94/016, intitulado Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios de Desenvolvimento Sustentável definidos na Agenda 21. Na construção da Agenda 21 Brasileira, a Comissão conta com Grupos de Trabalho, estruturados segundo os temas prioritários da Agenda 21 e integrados por representantes de órgãos da administração federal, estadual e municipal, e por representantes da sociedade civil, ressaltando-se a área acadêmica, o setor privado, organizações não governamentais, movimentos sociais e sindicatos.

Com base na Rio+5, Strong (1997) leva à reunião da CDS - preparatória da Assembléia da ONU - as seguintes conclusões: necessidade de maior envolvimento das lideranças na incorporação dos princípios de sustentabilidade em políticas e ações, que o desenvolvimento sustentável ainda está bastante restrito aos órgãos ambientais, a proposta de elaboração de uma declaração de princípios (Earth Charter) à semelhança da Declaração Universal dos Direitos Humanos, necessidade de integração das agendas produzidas em seus diferentes níveis e, de que o desenvolvimento insustentável global ainda predomina, principalmente no que concerne ao atendimento das necessidades básicas dos países em desenvolvimento.

Na análise de documentos como o relatório Brundtland, ou mesmo a Agenda 21, não se pode perder de vista que, ao serem elaborados como "acordos" em escala global, eles são genéricos, pois devem apresentar uma paisagem consensual e convergente, comum a todos ou a grande parte das nações e, apresentam contradições como consequência de diferentes acomodações de percepções e interesses entre temas e escalas. (Postel, 1992; Dovers, 1993; Redcliff 1993). Além disso, como todo conceito em fase de formação, o manual estratégico e operacional da sustentabilidade é delimitado e compreendido na medida em que é construído.

A construção do ideário do desenvolvimento sustentável também não pode deixar de ser vista como um dos desdobramentos do processo de globalização⁹. Neste ideário estão contidos o fortalecimento do papel das instituições multinacionais e globais e, a construção de princípios e diretrizes norteadoras do desenvolvimento, comuns a todos os países. Além disso, na construção deste ideário, como em toda construção social, é incorporado em seu produto as relações de poder que estão presentes em seu fórum de produção. É esta idéia que esta contida, por exemplo, na interpretação de Crabbé (1997) para desenvolvimento sustentável: "uma ideologia política ou utopia desenvolvida nas Nações Unidas visando inicialmente atrair os países

⁹ Internacionalização como o crescimento geográfico das atividades econômicas que ultrapassam os limites nacionais. (Leonardi, 1995).
Notar que nesta definição ainda esta presente o vício de associar expansão civilizatória com expansão territorial.
Globalização como uma forma mais avançada e complexa de internacionalização, que implica um grau de interação funcional entre atividades econômicas dispersas internacionalmente. (P. Dicken, apud Renato Ortiz, 1994 apud Leonardi, 1995).

do Terceiro Mundo para adotarem a agenda ambiental dos países do Norte".

Contudo, se a unidade que o conceito global busca expressar prevalece o paradigma social dominante¹⁰, não se pode deixar de reconhecer que o universo que ele passa a abarcar se expande. Como diz Ianni (1996), "globalização rima com integração e homogeneização, da mesma forma que com diferenciação e fragmentação". Assim, a noção de desenvolvimento sustentável, ao trazer consigo a idéia de uma unidade inclusiva e integradora, e portanto, comportando uma pressão homogeneizadora sobre as partes que a constróem, também se expande e se diversifica incorporando e misturando-se a outros elementos culturais.

Como força uniformizadora, a generalidade conceitual do termo "desenvolvimento sustentável", associada à sua legitimação, ajudou a transformá-lo numa *buzzword*, *catchword*, *cacophonous*, palavra de moda (Pearce, 1988; Norgaard, 1988; Simon, 1989; Cocklin, 1989; Munn, 1992; Niu, Lu e Khan, 1993; Redcliff, 1993; Irwin, Georg e Vergragt, 1994; Leith, 1995). Ao mesmo tempo, deu oportunidade a que diversas definições e critérios buscando delinear objetivos gerais para políticas de desenvolvimento ou tentando estabelecer as implicações do ideário do desenvolvimento sustentável sobre temas mais específicos (gestão dos recursos naturais, ética, produção tecnologia, desigualdades sociais, sistemas de contabilidade nacional, relações Norte/Sul) fossem criadas.

Murcott (1997) compilou 68 diferentes definições e critérios para desenvolvimento sustentável. Elas são restritas a publicações em língua inglesa e seus autores são principalmente acadêmicos, políticos e/ou pessoas que têm algum tipo de vínculo com o Sistema das Nações Unidas, IUCN ou OECD. Estas definições cobrem principalmente o período de 1979 à 1995. Decompondo estas definições em três grandes temas: (uso/condições) ambientais, (atividades) econômicas e (demandas) sociais, depreende-se que cada um congrega um conjunto de intenções/prescrições/objetivos que se repetem sob diferentes formas de descrição. Estes "objetivos" podem ser resumidos em:

¹⁰ "O paradigma social predominante pode ser definido como uma estrutura de crenças dominante na sociedade que organiza o modo como as pessoas percebem e interpretam o funcionamento do mundo ao redor delas." (Milbrath, 1989, apud Upreti, 1994)
"... em qualquer momento histórico dado, certos pontos de vista socialmente determinados irão produzir mais verdades que outros", na ausência de "...conhecimentos "não-perspectivos", socialmente desinteressados" (Eagleton, 1991, p.54-55).

- (uso/condições) **ambientais**: preservar e manter a capacidade da biosfera de sustentar a vida (processos ecológicos, biodiversidade), utilizar os recursos e serviços ambientais de forma a não reduzir sua disponibilidade, nem degradar o meio ambiente;
- (atividades) **econômicas**: promover a continuidade do desenvolvimento (crescimento) econômico, responder às demandas sócio-ambientais, estreitar os laços entre processos econômicos e ecológicos, adequar a base tecnológica às relações economia/ecologia;
- (demandas) **sociais**: atender as necessidades das gerações atuais, manter ou melhorar a qualidade de vida ou, aumentar o bem-estar ou a utilidade per capita (ampliação do acesso a alimentação, moradia, saneamento, saúde, educação, renda), ampliar a equidade social (com especial atenção à condição dos países e indivíduos mais pobres), preservar as identidades culturais, deixar para as gerações futuras uma condição sócio-econômica e ambiental, no mínimo, igual às atuais.

.....3.2. Desenvolvimento e meio ambiente.....

as mudanças desta relação no paradigma moderno

I

Ao longo de toda sua história, a humanidade ou, mais especificamente, os povos que mais influenciaram, predominaram e fizeram prevalecer suas concepções de mundo, justificando e difundindo suas normas e comportamentos, orientaram-se, mesmo que implicitamente, por um desenvolvimento que teve como efeito ou baseou-se na expansão e no crescimento. Uma das evidências que atestam este fato refere-se ao volume populacional, o qual saltou, nos últimos dez milênios, de 20 milhões para quase 6 bilhões de pessoas¹¹.

¹¹ Para Estudos de Crescimento Populacional ver: Durand, J.D. *Historical Estimates of World Population: An Evaluation*. Philadelphia: University of Pennsylvania, Population Studies Center, mimeo, 1974; United Nations. *The Determinants and Consequences of Population*

Para sustentar este crescimento, os povos têm criado inovações evolutivas, transformando suas próprias culturas e o meio onde se inserem. Para a maioria dos estudiosos, este *continuum* da evolução sócio-cultural atingiu momentos de apogeu em três grandes revoluções culturais: "...a *Revolução Agrícola* que, introduzindo o cultivo de plantas e a domesticação de animais no sistema produtivo, transfigura a condição humana, fazendo-a saltar da situação de apropriadora do que a natureza provê espontaneamente à posição de organizadora ativa da produção; a *Revolução Urbana*, fundada em novos progressos produtivos como a agricultura de regadio, a metalurgia e a escrita, que conduziu à dicotomização interna das sociedades numa condição rural e numa condição urbana e à sua estratificação social e no patrimônio cultural das sociedades que atingiu; e a *Revolução Industrial*, que emergiu na Europa Ocidental com a descoberta e a generalização de conversores de energia inanimada para mover dispositivos mecânicos, responsável também por novas alterações fundamentais na estratificação social, na organização política e na visão do mundo de todos os povos" (Ribeiro, 1991).

Destas revoluções, a Industrial, iniciada na Europa do século XVIII, viabilizou o aumento de 800 milhões, em 1750, para mais de 6 bilhões de pessoas - estimado para o ano 2000 -, no planeta. Embora o termo "Industrial" dê mais ênfase ao aspecto tecnológico-produtivo desta revolução cultural, ele representa apenas uma das características de um conjunto de novas formas políticas, econômicas, institucionais, ético-ideológicas, ou seja, da cultura, que se configuraram ao longo do período moderno (1453 -).

II

No medievo, a Igreja de origem judaico-cristã teve grande responsabilidade na construção da verdade ocidental, respondendo de modo preponderante pela formação do paradigma¹² social dominante. O legado religioso que antecede o período moderno carrega a visão de um mundo revelado através do conhecimento da

Trends. New York: United Nations, Vol.1, 1973; United Nations. *World Population Prospects as Assessed in 1963*. New York: United Nations, 1966; United Nations. *World Population Prospects: The 1994 Revision*. New York: United Nations, 1993. Um resumo pode ser visto no site <http://www.undp.org/popin/wtrends/histor.html>

¹² Na acepção de Khun (1975) como "... à cada época uma certa visão de mundo serve de referência, de modelo e de fundamento a todos os demais sistemas de pensamento. " (Passet, 1994).

tradição - sendo Aristóteles um de seus expoentes -, um mundo fechado e geocêntrico.

No tocante às relações do homem com a natureza, Thomas (1988) e Mendes (1995) chamam a atenção para a ambigüidade desta herança religiosa, pois ela permite uma dupla interpretação: a do "direito do homem a explorar as espécies inferiores" - "... Sede fecundos e multiplicai-vos, enchei a terra e sujeitai-a; dominai sobre os peixes do mar, sobre as aves dos céus, e sobre todo animal que rasteja pela terra." (Gn, I, 28) - e a do "homem como gerente ou lugar-tenente de Deus e responsável pelas Suas criaturas" - "Tomou, pois, o Senhor Deus ao homem e o colocou no jardim do Éden para o cultivar e o guardar" (Gn, 2,15). Contudo, ambos reconhecem que, além de predominar a primeira interpretação até os dias de hoje, o período moderno tem sido marcado pela crescente legitimação da segunda, na medida em que se desenvolve, cresce e se expande a própria sociedade moderna¹³.

III

Uma das características do período moderno é a importância que a Ciência, através do racionalismo científico, passa a ter na construção da verdade. Destacam-se, no início deste período, as descobertas astronômicas do século XVI, atribuídas principalmente a Copérnico, Kepler e Galileu. "A tese da não centralidade da Terra, o alargamento dos confins tradicionais do Universo, a afirmação da pluralidade dos mundos e da infinitude do cosmos ..." (Rossi, 1992) negam o sistema ptolomeico-aristotélico de um mundo geocêntrico e fechado e revelam um universo infinito, no qual o planeta Terra e o homem são integrantes de um dos seus vários sistemas solares.

Se, de um lado, estas descobertas enfraquecem as bases do antropocentrismo religioso de um mundo geocêntrico, de outro, fornece os elementos para modelar um antropocentrismo mais racional¹⁴, aberto a uma expansão humana ilimitada num universo infinito. Esta recriação do espaço conhecido pelo homem, aberto ainda ao infinito, também alarga e indefine os limites de expansão do

¹³ Thomas (1988, p.30) ainda sustenta que "a influência grega e estoica distorceu o legado judaico, de modo a tornar a religião do Novo Testamento muito mais antropocêntrica que a do Antigo; e que o cristianismo ensina, numa escala jamais encontrada no judaísmo, que o mundo todo se subordina aos objetivos do homem."

¹⁴ Justificativa da apropriação da natureza pelo homem dada por Thomas Hobbes, em meados do século XVII. "O homem, como qualquer outra espécie viva, estava autorizado pelo direito de natureza a dar os passos que achasse necessários à sua preservação e subsistência. ... O domínio do homem, desse modo, simplesmente refletia o puro auto-interesse da espécie humana." (Thomas, 1988, p. 204)

próprio homem. Vale dizer que "em todos os domínios, 'desenvolvimento' tem a ver com um processo bastante geral de revelação projetada para perceber ou mostrar alguma coisa" (Riggs, 1984 *apud* Pretes, 1997), sendo assim de natureza teleológica, pois aponta uma meta ou um fim último. Mas, a identificação do desenvolvimento como um processo sem fim, infinito é característico da civilização ocidental dentro do paradigma moderno¹⁵, projetados num crescimento e progresso ilimitados (Pretes, 1997)¹⁶.

IV

O período moderno também se construiu através de mudanças sócio-políticas, inicialmente de orientação liberal - a Revolução Gloriosa (1688-1689), a Revolução Francesa (1789-1799), alguns movimentos nacionalistas de independência ou unificação - e, mais tarde, também socialista - Manifesto Comunista (1848), Revolução Russa (1917) -, resultando em duas grandes formações sócio-culturais. Em ambas, consolidam-se sociedades urbano-industriais. Também, em ambas, esta comunhão com a sociedade moderna industrial e com seu crescimento e expansão produziu intensas transformações no meio ambiente.

Nas duas formações sócio-culturais, o crescimento e a expansão das sociedades, potencial e efetivo, foi fortalecendo a crença em seu progresso ilimitado, creditada ao contínuo aperfeiçoamento do conhecimento científico da realidade e concretizada materialmente com a crescente disponibilização de produtos e serviços, fruto dos avanços tecnológicos.¹⁷ Para reforçar esta convicção, mesmo teses apocalípticas, baseadas nas limitações impostas pelo meio, foram superadas pela ciência.¹⁸

Acompanhado de um processo de expansão civilizatória, o "modelo" industrial atualizou historicamente¹⁹ quase todos os

¹⁵ Ver: Spengler, O. *The decline of the West*. Vol. I: Form and actuality, Vol. II Perspectives of world-history. New York: A. A. Knopf, 1926 (vol. I), 1928 (vol.II).

¹⁶ Ver: Berman, M. *Tudo que é sólido desmancha no ar*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

¹⁷ Riggs (1984), revisando a literatura de economia política, encontrou 72 definições para desenvolvimento. Ele constatou que o termo desenvolvimento tem sido substituído por termos como progresso e evolução e, ele tem estado vinculado a termos como mudança, crescimento, transformação, ocidentalização, industrialização e modernização. Nas ciências sociais, a palavra desenvolvimento sugere a evolução do sistema social humano, de formas simples para formas mais complexas, maduras ou elevadas. (*apud* Pretes, 1997)

¹⁸ O economista inglês Thomas Malthus (1766-1834) defendia a idéia de que seria impossível manter uma população que se multiplicava rapidamente sob uma base de recursos finita - produção de alimentos. (Branco, 1989, p.69-73)

¹⁹ Por *Atualização histórica* designam-se "os procedimentos pelos quais povos atrasados na história - aqueles em que seu sistema adaptativo se funda numa tecnologia de mais baixo grau de eficácia produtiva do que o alcançado por sociedades contemporâneas - são engajados compulsoriamente em sistemas mais evoluídos tecnologicamente, com perda de autonomia ou mesmo com sua destruição

recantos do planeta, fazendo com que grande volume da população migrasse e se concentrasse em centros urbanos²⁰ - símbolo da indústria, da produção do conhecimento e da cultura, das oportunidades -, de acordo com o momento histórico e o contexto em que se deram os processos de industrialização regionais. Paralelamente, ampliaram-se as terras (solo e subsolo) e as águas (superficiais e subterrâneas) sob exploração humana para atender as demandas humanas, através de atividades produtivas, extrativistas, recreativas, obras de infra-estrutura (rede viária, represas, ...) ou como espaço receptor e assimilador de dejetos²¹.



Sob os efeitos do desenvolvimento das sociedades industriais, o meio ambiente "selvagem", sobre o qual era necessário estabelecer um domínio, conquistá-lo, civilizá-lo, começa, a ser concebido como algo que demanda proteção; a representação social de uma "natureza a ser protegida" (Godard, 1996) ganha mais legitimidade²².

Passado mais de um século da Revolução Industrial, a teoria da evolução de Darwin (1809-1882) e, mais tarde, os estudos no campo da ecologia²³ vão dar bases científicas para reorientar a relação do homem com o meio. Primeiro aproximando o homem do meio ambiente, as ciências sociais das ciências naturais²⁴. A noção de natureza como algo exterior ao universo social é específica dos

como entidade étnica, ...retroando tanto situações de caráter regressivo – do ponto de vista das entidades étnicas avassaladas, traumatizadas ou destruídas – como conteúdos progressistas, enquanto um procedimento de incorporação de povos atrasados a sistemas sócio-econômicos mais avançados." (Ribeiro, 1991, pg.56)

²⁰ O *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996* da ONU relata que, entre 1990 e 1995, 59 milhões de pessoas foram acrescidas, anualmente, ao espaço urbano, sendo que 80% deste acréscimo se deu nas regiões menos desenvolvidas. Em 1996, 46% da população do mundo vivia em áreas urbanas. (ONU/Population Division, DESA, 1997)

²¹ O uso da terra, atualmente nos EUA, é dominado pela agricultura e florestas; apenas 3% é utilizada para propósitos urbanos. Entretanto, áreas rurais tem sido convertidas para uso não-agrícola a taxas de 9.000 km²/ano - metade em refúgios para a vida selvagem, parques, áreas de recreação e metade em expansão urbana, rede viária. (Botkin & Keller, 1995)

²² Desde 1850, cresce o número de publicações em defesa da natureza. Várias delas, entre 1960 e 1970, alertavam para efeitos ambientais dos modelos econômico-produtivos. Ver: Carson, R. *Silent spring*. Boston, 1962; Boulding, K.E. *The economics of the coming spaceship earth*. In: Jarret, H. (org) *Environmental quality in a growing economy*. Baltimore, 1966; Georgescu-Roegen, N. *The entropy law and the economic process*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

²³ O vocábulo ecologia foi utilizado pela primeira vez no *Generelle Morphologie der Organismen* (Haeckel, 1866), sendo sua definição mais célebre "... a totalidade da ciência das relações do organismo com o meio ambiente, compreendendo, no sentido lato, todas as "condições de existência"". Porém, uma das primeiras tentativas de construção de uma teoria da ecologia só surge no tratado de geobotânica geral de autoria de Eugen Warming (1895). (Acot, 1990)

²⁴ Ver: Descola, P., Paison, G. (org.) *Nature and society: Anthropological perspectives*. Londres: Routledge, 1995; Santos, M.E.P. Algumas considerações acerca do conceito de sustentabilidade: suas dimensões política, teórica e ontológica. *Textos didáticos* - Rodrigues, A.M. (org) *Desenvolvimento sustentável, teorias, debates, aplicabilidades* -, Campinas: IFCH/Unicamp, n.23, p.13-48, maio.1996.

povos ocidentais. Os impactos ambientais da sociedade moderna ajudaram a "... torná-la pouco a pouco uma parte de nossa existência legal, política e moral. ... Ela passou do exterior ao interior do mundo social." (Latour, 1998).

Depois, determinando o caráter destes vínculos, os quais vão explicitar a condição da espécie humana como componente de sistemas vivos cada vez mais amplos e, portanto, dependente das condições de habitabilidade destes sistemas. Primeiro através do princípio de que a vida mantida sobre a Terra é uma característica dos ecossistemas, não apenas de organismos individuais, populações ou espécies. O conceito de ecossistema foi criado por A.G. Tansley, em 1935, e definido como "... o complexo de fatores físicos que formam o que chamamos de meio ambiente do bioma, ...", dando um impulso na formação de um sistema único, do meio ambiente abiótico à biocenose. Em 1942, R. Linderman reforça esta integração ao explicitar os vínculos entre o meio abiótico e os ciclos de relações tróficas, ampliando o alcance da ecologia a qualquer ecossistema (Acot, 1990).

Mais recentemente, através das hipóteses Gaia (Lovelock, 1988), de que: (a) a vida, desde seu início, tem afetado o ambiente do planeta; (b) a vida tem alterado o ambiente da Terra de modo a permitir que a vida persista e; (c) os sistemas de auto-controle (*feedback*), positivo e negativo, os quais operam sobre o crescimento das populações, podem explicar os mecanismos pelos quais a vida afeta o meio ambiente. [Alguns cientistas defendem a idéia que a vida deliberadamente - conscientemente - controla o meio] (Botkin & Keller, 1995)

Pode dizer que "... antes de Darwin, predominava uma "concepção dual" do tempo: de um lado havia o tempo "histórico", que sempre corria para frente e no qual o homem evoluía e progredia ininterruptamente; nesse tempo a luta pela existência era o mecanismo que levava ao progresso contínuo. De outro, havia o tempo "da terra", que era cíclico e repetitivo; nesse tempo todas as coisas passavam e voltavam a si mesmas; nesse tempo a luta pela vida era o mecanismo de um equilíbrio dinâmico e o instrumento do controle e do governo da natureza, da sua auto-regulação. ... Darwin (e os cientistas depois dele) rompeu com esta concepção e estabeleceu a unicidade do tempo, tornando-o um fluxo contínuo que estava sempre correndo para frente. Tudo estava submetido à historicidade e o

mundo era um emergir contínuo de novidades, não só para os homens, mas também para a natureza." (Giuliani, 1996)

Esta reaproximação da sociedade com o meio ambiente vai produzindo contínuas expressões sociais de cunho ambiental - o movimento Romântico do final do século XVIII, o preservacionismo, o conservacionismo - que, aos poucos, vão adquirindo volume e pressionando a que a sociedade, de modo geral e expresso através de sua política, incorpore as questões ambientais.

A partir da década de 1960, a preocupação com o meio ambiente cresce continuamente, iniciando-se nos EUA e expandindo-se, na década de 70, para Canadá, Europa Ocidental, Japão, Nova Zelândia e Austrália e, na década de 80, para América Latina, Europa Oriental, União Soviética e Sul e Leste Asiático (Viola e Leis, 1995). "Na década de 90,...,mesmo os países mais retardatários (China, alguns países da África negra, alguns países árabes) iniciaram um debate sobre os problemas ambientais" (Viola, 1996).

Três grandes temas acabam constituindo o atual embate entre desenvolvimento e meio ambiente, sob a forma de uma "questão ambiental": (a) a perspectiva de esgotamento dos recursos naturais; (b) a degradação do meio ambiente, em escala regional, relacionada à qualidade de vida²⁵ de suas populações e; (c) a degradação do meio ambiente, em escala global, relacionada ao rompimento da capacidade do planeta de manter a vida²⁶.

VI

As transformações culturais também se expressam na criação e na mudança de significado das palavras. Num período de crescente consideração das questões ambientais é factível supor que as palavras que fazem a interface entre a sociedade e o meio, a exemplo dos recursos naturais e do lixo, insumos e sub-produto dos sistemas sócio-econômicos, respectivamente extraídos e descartado na "natureza", também sofram transformações. Neste caso, elas acabaram sofrendo especialização conceitual, visando adequar os

²⁵ Qualidade de vida é uma expressão que integra um conjunto de fatores relacionados ao bem-estar físico, emocional e espiritual de um indivíduo ou de um grupo, reflexo do seu contexto sócio-econômico e ambiental. Esta expressão amplia à noção de padrão de vida, a qual reduz o bem-estar dos indivíduos ou grupos à sua condição econômica.

²⁶ Para projeções "otimistas e pessimistas" sobre o consumo de recursos naturais (contextualizado às reservas conhecidas) e a geração de poluentes, em escala mundial, ver: Meadows, D.H. et al. *Limites do crescimento*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978. 200p. e Meadows, D.H. et al. *Beyond the limits: Confronting global collapse, envisioning a sustainable future*. Vermont: Chelsea Green Publishing Company, 1992. 300p. [Estas projeções sofreram críticas por não considerarem explicitamente os preços, assumirem que os recursos são limitados e não apresentarem estimativas das incertezas estatísticas de seus parâmetros. (Costanza, 1993)]

processos de gestão às interfaces reveladas entre o desenvolvimento das sociedades industriais e o meio ambiente.²⁷

Na concepção econômica clássica, os recursos naturais podem ser divididos em dois tipos: aqueles apreendidos como estoque ou como um fluxo de quantidades limitadas, passíveis de gestão, de troca e não produzidos diretamente pelo homem; e aqueles considerados bens livres, disponíveis em profusão e/ou impossíveis de gerir. Mas, visando explicitar a relação entre a disponibilidade do recurso e os processos naturais/humanos, a economia moderna amplia suas propriedades: recursos naturais esgotáveis, renováveis e reprodutíveis (Godard, 1996). Mais recentemente, os termos serviços ambientais e serviços ecológicos ampliam a noção de recurso; no primeiro são agregados alguns bens livres - processos naturais de auto-depuração, ar limpo, considerações estéticas e espirituais - e no segundo é explicitada a escala de dependência do homem com a biosfera.

Semelhante análise se pode desenvolver com relação ao lixo, entendido, na concepção clássica, como todo e qualquer resíduo sem utilidade, e portanto descartável, proveniente das atividades humanas. A partir desta concepção genérica, a economia moderna também internalizou novas propriedades ao lixo: reutilizável, reciclável, (bio)degradável. Também se consolidou a idéia de poluição/processo (poluente/produto)²⁸ como "mudança metabólica nos sistemas vivos provocada pela emissão de resíduos no meio" (visão ecológica) ou "qualquer perda de bem-estar humano produzida por mudanças no meio físico" (visão sócio-econômica) (Pearce, 1995). Campbell (1991) ainda integra a noção de resíduo à de recurso, quando o descreve como "um recurso potencial, no lugar errado, no momento errado".

VII

Além da perspectiva eurocêntrica, ou mesmo dos países centrais, sobre a história da questão ambiental, os países periféricos também parecem ter sua própria história ambiental, mesmo que

²⁷ "... o conteúdo daquilo que denominamos recursos transforma-se historicamente e depende tanto da evolução dos ambientes quanto da evolução das possibilidades técnicas, da natureza das necessidades sociais e das condições econômicas (Godard, 1997, p.207)".

²⁸ A Resolução CONAMA no. 001, de 23.01.86, conceitua impacto ambiental como: "... qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais."

predominantemente definida fora de suas fronteiras. Pádua (1997), ao analisar a formação do pensamento ecológico, em sua dimensão política e ao longo do modernismo, busca exatamente privilegiar este aspecto: como a questão ambiental se coloca nas relações entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas?

Para ele é possível identificar dois momentos fundadores. O primeiro, entre meados do século XVIII e meados do século XIX, se passa no contexto das relações metrópole-colônia, no qual se desenvolve uma relação mercantil monopolista, onde a produção extrativista (no caso do Brasil: madeira, borracha, metais) e agrícola (cana-de-açúcar, cacau, café) das colônias atende a demandas da metrópole. A própria condição de "colônia de exploração" já denota uma situação em que os interesses de preservação ou conservação dos recursos naturais da colônia se manifestam apenas quando ameaçam romper esta condição. Consequentemente, neste primeiro momento, "a vertente dominante entendia a política ambiental como um instrumento de maior eficácia da própria ordem colonial, corrigindo alguns dos seus impactos negativos mais evidentes" (Pádua, 1997)²⁹.

O segundo momento fundador ocorre entre as últimas décadas do século XIX e as primeiras do XX, e num contexto de intensa urbanização e industrialização dos países centrais. Segundo Pádua (1997), "A produção mecanizada e massiva dos mundo das fábricas estava em plena expansão, requerendo processos crescentemente complexos e internacionalizados de extração de recursos naturais e criação de mercados de consumo.". Neste segundo momento, países capitalistas em plena industrialização, ex-colônias que conseguiram sua independência recentemente, principalmente na América Latina, e colônias na África e Ásia, dividem as tensões de um mundo onde a geopolítica de garantia da base de recursos naturais torna-se fundamental para sustentar a economia industrial. Sem dúvida, a hierarquia histórica de poder econômico-militar entre as nações influenciou a partilha dos espaços ambiental e comercial. Deste modo, a política ambiental do segundo momento também assume a função de um instrumento de manutenção da ordem, agora, industrial, agindo apenas nas situações em que esta ordem se vê ameaçada. As medidas conservacionistas, ainda tímidas mas já

²⁹ Ver: Grove, R. Green Imperialism: colonial expansion, tropical island edens and the origins of environmentalism 1600-1800. Cambridge: University Press, 1995

presentes, cedem à "radicalização da competição expansionista geográfica e comercial." (*idem*).

Com isso não se quer dizer que não tenha havido esforços em direções diferentes. No caso do Brasil, a política ambiental como expressão da superação do colonialismo de José Bonifácio, entre 1822 e 1824, e as idéias conservacionistas de Alberto Sampaio e Alberto Torres, que influenciaram a constituição do Código Florestal, do Código de Águas e da Lei de Proteção à Fauna, todas de 1934, são exemplos. Contudo deve-se reconhecer que seu sucesso é bastante limitado. Pádua (*idem*), concluindo, atribui este insucesso a três fatores: pequeno apoio da sociedade civil, insuficiente comprovação dos riscos ambientais e dificuldade de sobrepor os interesses políticos e econômicos dominantes à época.

.....3.3. As teorias de desenvolvimento do pós-guerra.

imperialismo x projetos nacionais

O mundo dividido entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (ou numa versão menos estática, "em desenvolvimento") e os estudos modernos sobre desenvolvimento surgiram ao final da segunda guerra mundial (Conyers e Hills, 1984; Blomström e Hettne, 1990; Arndt, 1992; Maluf, 1997). Com isso não se quer dizer que o processo de desenvolvimento econômico já não fizesse parte das atenções de economistas clássicos, neoclássicos e mesmo keynesianos, mas que os estudos oriundos de períodos anteriores dirigiam-se apenas ao entendimento das leis econômicas que operavam sobre os países que estavam à frente deste processo. Quanto aos países da América Latina e às colônias na África e Ásia, "as pessoas das nações desenvolvidas estavam mais preocupadas com mudanças planejadas para melhorar seu acesso aos recursos naturais do mundo subdesenvolvido ou, em alguns casos, para introduzir alguma das características básicas da "civilização", incluindo a provisão de alguns serviços essenciais e a conversão ao cristianismo" (Conyers e Hills, 1984).

Deve-se reconhecer que o estímulo a estes estudos deve ter vindo de uma demanda de natureza política clara: a afirmação dos países de regime socialista como alternativa de formação sócio-

cultural após a segunda grande guerra. Portanto, estes estudos partem do reconhecimento de que no "bloco capitalista" existem países subdesenvolvidos, incluindo colônias que haviam alcançado sua independência recentemente, e é nestes países, onde a miséria social singra, que o discurso de igualdade social comunista pode encontrar eco. Assim, pode-se dizer que as modernas teorias de desenvolvimento tratam de estratégias de consolidação de regimes econômicos capitalistas entre os países subdesenvolvidos, visando o estabelecimento de alianças em um mundo bipolar.

Três fatores foram determinantes na construção das modernas teorias de desenvolvimento. O primeiro vincula-se ao fato de que os estudos de desenvolvimento anteriores portavam forte influência do materialismo histórico. O desenvolvimento dos estados nacionais através do "progresso material", o qual é impulsionado pelo contínuo aprimoramento das "forças de produção", era entendido como historicamente determinado, uma lei evolutiva natural. Esta visão apresenta o desenvolvimento como um processo onde predominam os fatores endógenos de cada nação e é fracamente dependente das relações historicamente constituídas entre os países, sendo, no máximo, estimulado por uma forma de "nacionalismo reativo" (Rostow, 1960). O segundo refere-se à finalidade do desenvolvimento econômico, o qual era tido inicialmente como forma de fortalecimento dos estados nacionais (poder econômico, militar e comercial) e que, paulatinamente, é incorporado à política de estado como forma de melhorar as condições gerais de vida da população. O terceiro refere-se ao meio de desenvolver-se, qual seja, através do crescimento, tornando sinônimos desenvolvimento econômico e crescimento econômico³⁰. Assim, o desenvolvimento deveria produzir a melhoria do bem-estar das pessoas ao elevar a capacidade de consumo delas, condicionado economicamente pelo crescimento do PIB/capita.

As contribuições teóricas dentro deste contexto buscavam identificar os obstáculos específicos ao contexto sócio-econômico interno a cada país para que o subdesenvolvimento fosse superado -

³⁰ A estratégia de desenvolvimento econômico via crescimento ("fazer crescer o bolo") apresentou-se como pacto possível entre nações que operam num espaço econômico competitivo, tornando a distribuição dos frutos deste crescimento entre elas consequência das relações de poder historicamente constituídas

Teorias do Subdesenvolvimento³¹ - e, a partir deste diagnóstico, definir os instrumentos de política econômica apropriados.

Este enfoque teórico vai se enfraquecendo quando se constata na prática que mesmo os países subdesenvolvidos que haviam alcançado um significativo crescimento de seu PIB ainda conservavam um volume significativo de indivíduos sem acesso aos serviços sociais básicos (saúde, educação, nutrição), desvinculando a correlação entre crescimento econômico e bem-estar social³². Além disso a perspectiva de desenvolvimento através do crescimento econômico começava a sofrer ataques dos movimentos ambientalistas que atribuíam à sociedade industrial de consumo as razões da degradação ambiental.

Pode-se dizer a melhoria das condições sociais, conseqüente ao crescimento econômico, concretizou-se nos países desenvolvidos, não podendo ser generalizada para os países de "desenvolvimento tardio". Esta ruptura entre crescimento econômico e bem-estar social criou duas novas estratégias de desenvolvimento. Uma recomendava a busca de formas de desenvolvimento nacional integradas, unificadas, reconhecendo que o crescimento econômico e o bem-estar social operam as vezes como elementos que se reforçam mutuamente e as vezes como elementos que competem entre si, exigindo seu planejamento integrado. A outra estratégia foi dirigir programas de desenvolvimento às atividades econômicas ou grupos sociais que ficaram marginalizados do processo de desenvolvimento, sendo assim criados, por exemplo, programas para o desenvolvimento rural.

Além disso, notou-se que, de um lado, o PIB do conjunto dos países capitalistas havia crescido, e que, de outro, o fosso entre os países que estão à frente neste processo e os que estão atrás aumentou. A partir disso, vai se produzindo um novo enfoque nas teorias de desenvolvimento que privilegia as relações e os laços de dependência econômica entre as nações. Passa-se a compreender o subdesenvolvimento não mais como uma etapa pretérita do desenvolvimento mas como um dos aspectos da dinâmica de desenvolvimento do conjunto das sociedades capitalistas. O papel que cada nação desempenha neste sistema mundial passa a ter suas

³¹ Dentre estas contribuições destacam-se a teoria "etapista" - as cinco etapas para que uma sociedade tradicional transformar-se em uma sociedade de consumo de massas - de Rostow (1960); as de Harrold (1948) e Domar (1957) sobre o papel da formação de capital - poupança e investimento; as teorias do capital humano de Schultz (1959) e Becker (1964).

³² Ver: ONU/ECOSOC. Report on the World Social Situation. New York: Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, 1957.

raízes causais na história e nas oportunidades que se criaram e se construíram ao longo dela.

Ter sido incorporado e manter-se nas regras do sistema dos países capitalistas é reconhecer a competitividade econômica como seu aspecto inerente, operando como motor de crescimento do conjunto das sociedades que deste jogo participam. Neste jogo, os dotes político-econômicos herdados historicamente definem, hierarquicamente, a posição, os instrumentos que se dispõe para jogar e o grau de liberdade de escolher com quem se joga. Cabe a cada país criar alternativas dentro da situação em que se encontra, consciente de que o desenvolvimento da autonomia nacional, nesta perspectiva, só se realiza quando desenvolve-se relativamente, ou seja, sobre os outros. O que mantém a coesão do "bloco capitalista" é a perspectiva de haver nesta relação ao menos o contínuo crescimento absoluto de todas as partes, mesmo com seus altos e baixos e numa condição de ganhos diferenciados entre as nações; o crescimento absoluto já garante a coesão mas não oferece o ganho de autonomia.

As teorias de subdesenvolvimento cepalinas tornam-se notórias como uma interpretação "dependentista" do desenvolvimento, constituindo um novo entendimento da dinâmica do desenvolvimento, o qual tem sofrido refinamentos teóricos desde a década de 50. Primeiro, apresentam o desenvolvimento das nações capitalistas não mais como etapas historicamente determinadas e independentes, mas como um processo de crescimento entre países que concentram diferentes graus de poder político-econômico; poder este que potencializa a capacidade de crescimento de cada um. (Nas idéias cepalinas, o papel pró-ativo da sociedade, sob coordenação e planejamento do Estado é condição básica para superar a posição periférica.) Segundo, rompem com as recomendações de política de desenvolvimento orientadas quase que exclusivamente para ajustes internos de natureza econômica, vindas das teorias de crescimento econômico. O crescimento econômico, neste período, também rompeu a crença de que ele era garantia de desenvolvimento, ou seja vinha necessariamente acompanhado de equidade social e democracia. Assim, tão importante como buscar condições econômicas internas é ampliar o poder dentro das relações político-econômicas externas no desenvolvimento dos países e, produção econômica, justiça social e conservação ambiental as vezes integram-se de forma sinérgica,

outras de forma que o resultado positivo de uma parte é causa do negativo em outra. Terceiro, o que mantém a unidade do conjunto destes países é o condicionamento cultural dos mais poderosos sobre os menos às mesmas necessidades sociais, sem provê-los de capacidade para atendê-las satisfatoriamente e assim, conservando uma relação de dominação e exploração, dependência e subordinação -, sob um aspecto de modernização tardia.

Na medida que tal perspectiva ganha força, as perspectivas de salto das nações subdesenvolvidas à condição de desenvolvida ficam mais engessadas, tanto pelas dificuldades que implicam a consonância de conjunturas internas e externas que propiciem este salto, como pelo crescimento desta dificuldade à medida que outras nações consolidaram suas posições como desenvolvidas. A crise das teorias de desenvolvimento que se manifesta neste período se deve mais à incapacidade destas teorias conduzirem a roteiros generalizáveis para subir ao 1º. Mundo, do que de falta de um modelo de interpretação da realidade.

Neste período, críticas às conseqüências sócio-ambientais do sistema de desenvolvimento capitalista dão margem ao fortalecimento de concepções, ideários de desenvolvimento alternativos. O resgate da perspectiva histórica no entendimento das condições de desenvolvimento nacionais também permite que se busque as opções históricas, os momentos onde se crê que a "civilização ocidental" moldou de forma marcante seu próprio comportamento. Alguns olhares descem à formação do período moderno, outros à formação judaico-cristã, outros descem ainda mais. Muitas destas descidas trouxeram críticas vigorosas ao crescimento ilimitado, ao individualismo materialista, ao mecanicismo determinista, alimentando ideários alternativos. Contudo, tratam-se de concepções, ideários.

O ideário do ecodesenvolvimento, formulado, principalmente pela escola francesa, tendo seu grande expoente o polonês Inacy Sachs é uma destas concepções que se construíram e se fortaleceram à época. Neste ideário estavam presentes as respostas diretas às demandas de desenvolvimento da época: a endogenia do processo de desenvolvimento, a preocupação ecológica, a melhoria das condições sociais, principalmente dos pobres, dos países pobres. Enquanto ideário, tais iniciativas buscavam sustentação através de experiências pontuais, na crença de que estes exemplos pudessem

multiplicar-se na medida que atestavam seu sucesso como modo de vida, mini sociedades alternativas.

A pressão social para que as questões relativas ao conflito entre desenvolvimento e meio ambiente e desenvolvimento e subdesenvolvimento fossem consideradas estimulou a criação de novos organismos sociais que mediassem esta discussão que nem a política, nem a economia respondiam. Muitas vezes as ajudas externas para a superação do "subdesenvolvimento" eram concebidas e realizadas por pessoas e com recursos dos próprios países desenvolvidos através destes novos organismos: agencias internacionais de desenvolvimento ou um crescente número de ONG's que assumiam a função de colecionar recursos das sociedades desenvolvidas para programas de desenvolvimento nos países do Sul.

Vale dizer que tais iniciativas não alcançaram seu objetivo maior, contudo sua contribuição não é desprezível. Tem se verificado que estes programas não conseguem ter efeito propagador e muitas vezes ao cessar o programa de ajuda, tais comunidades voltavam à condições anteriores. Pode-se até dizer que tais iniciativas ajudam a "conter" pontos sociais críticos que se não atendidos talvez possam criar maiores tensões sociais.

Tudo isso foi adquirindo força ao longo da década de 70 e, principalmente nos países desenvolvidos, a ponto de tal demanda ser assumida institucionalmente pela ONU. Naturalmente cabe o questionamento do interesse de um organismo como a ONU buscar implementar as idéias originárias, a utopia contida nos alfarrábios que constituíram tal movimento; até porque tais idéias chocam-se diretamente com elementos estruturais que preservam os fatores causais de tal crítica. Além de, naturalmente, valer a possibilidade de tal discurso ter sido assumido simplesmente para criar um consenso sobre uma forma de se desenvolver mas que na prática é viabilizada dentro do discurso anterior, ou seja, mudasse o discurso ou o regime para não se perder o poder.

Mas certo é que não adianta simplesmente tecer críticas às limitações de implementação de tais propostas, pois seria inocência acreditar que o fato do principal organismo internacional do pós-guerra ter assumido o discurso da sustentabilidade, as questões desenvolvimento e subdesenvolvimento estariam resolvidas. Este fato apenas serve para indicar que a pressão social adquiriu volume suficiente para motivar um órgão como a ONU a incorporá-lo como

estratégia para enfraquecê-lo e/ou para interpretá-lo de acordo com seus interesses e, inclusive, serve para indicar que a questão ambiental aflige a todos, mesmo que de modo diferenciado. Mas toda esta análise demanda uma pergunta: e agora como continuar? E é exatamente neste ponto onde estamos patinando. Será que, à semelhança da análise que Pádua (1997) faz dos outros dois momentos que a questão ambiental adquiriu corpo no Brasil, o alcance desta terceira onda atingiu seu ápice mas ainda não conseguiu revolucionar não à sociedade mas, principalmente, as pessoas? Atingimos o limite da sustentabilidade?

.....3.4. Perspectivas de desenvolvimento global.....

globalização sob neoliberalismo

A partir de meados da década de 60, quando o modelo de desenvolvimento fordista, nos países centrais, começou a apresentar taxas decrescentes de rentabilidade econômica (a produtividade do trabalho estabilizou-se enquanto os custos de produção continuavam crescendo), coube ao Estado cumprir um papel de "amortecedor" da crise, atenuando-a por meio de medidas de "apoio à demanda interna". Estas medidas se efetivavam, tanto por meio de seus programas de proteção social (seguro desemprego, garantia de renda mínima, sistemas e programas de saúde, educação, moradia), os quais sustentavam a capacidade de consumo, quanto por meio das atividades próprias do Estado, principalmente naqueles países em que a participação direta na atividade produtiva era intensa.

Do lado da oferta, "...nos anos 70, duas escolas haviam surgido para enfrentar a "crise da oferta". Uns (principalmente nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e França) apostaram no rebaixamento do custo do trabalho: precarização do emprego, subcontratação, deslocamento para o Terceiro Mundo. Outros (no Japão, Escandinávia e certas regiões da Alemanha Ocidental e da Itália) apostaram, ao contrário, na elaboração de um novo compromisso social. Os assalariados foram convidados a lançar-se na batalha da qualidade e da produtividade. Do mesmo modo, vínculos de parceria foram reforçados entre as empresas, as universidades, os governos locais" (Lipietz, 1991).

Na escolha dos locais de implantação destas unidades de produção levava-se em consideração tanto a dimensão do mercado interno potencial e o nível e as condições de competitividade, o grau da infra-estrutura instalada disponível à produção³³ e à comercialização (sistemas de transportes, de energia, de indústrias de base, de redes comerciais) e o custo e qualidade da mão-de-obra, quanto vantagens oferecidas pelo Estado, como o rigor das legislações sociais e ambientais, o grau de proteção do mercado frente a produtos importados e as condições fiscais.

Assim, uma das estratégias adotadas para superar a crise da oferta nos países centrais acaba acelerando a industrialização de alguns países periféricos, a exemplo do Brasil, Argentina, Chile, México (fato que geralmente é descrito como de iniciativa quase que exclusivamente nacional). A ampliação da transnacionalização da produção soma-se, neste período, a intensificação do comércio internacional, ampliando os horizontes de controle e ação do capital.

Mas, sob a interpretação de Sampaio Jr. (1999) desta fase: "ainda que o horizonte de valorização fosse transnacional, o processo produtivo operava sob marcos institucionais rigidamente demarcados, e o ciclo de reprodução ampliada do capital produtivo tendia a circunscrever-se ao espaço econômico nacional". Entretanto, a intensificação desta via para a superação da crise minará as próprias bases da autonomia do Estado-nacional dos países periféricos.

Vale dizer que a crise do modelo fordista não tinha as mesmas prerrogativas da crise que o originou, qual seja promover um ajuste entre oferta e demanda numa fase de expansão da produção. De forma oposta, a crise constituía-se numa fase em que a expansão do processo civilizatório capitalista começa a deparar-se com os limites físicos intrínsecos à base técnica da Segunda Revolução Industrial. A parcela da atividade econômica mundial per capita destinada à ampliação das condições de suporte que possibilitassem o aumento da população ou à melhoria da qualidade de vida global começou a diminuir. Embora as análises econômicas acusem um crescimento contínuo do PIB mundial, a internalização dos "custos ambientais" no sistema econômico tem parte significativa neste aumento. Enquanto se espera que uma nova base técnica surja e assim sejam

³³ O Estado teve intensa participação na construção desta infra-estrutura produtiva nas décadas de 50 e 60.

restauradas (e se possível ampliadas) as taxas de crescimento global, busca-se, por meio de "mais eficiência técnica" esgotar o que restou sob a base técnica anterior, sob discursos de "elevar os níveis da qualidade, produtividade e competitividade".

A redução do dinamismo econômico "efetivo" global e a busca de, no mínimo, manutenção da posição sócio-econômica alcançada nos Estados-nacionais (sem contar a ansiedade dos países periféricos em melhorar suas condições frente ao exemplo dos países centrais, no contexto de enormes massas excluídas e demandante de "direitos") acirram a tensão entre países, explicitando suas diferenças e as relações de dominação. A tendência desta situação, sob um sistema econômico em que a condição econômica de um país, relativamente aos demais, está diretamente relacionada à sua capacidade de controlar a reprodução do capital, é o acirramento das diferenças econômicas, pela concentração com baixo crescimento global.

Dentro deste quadro, "... em 1979 houve a primeira reviravolta: experts e governos converteram-se à solução inversa. Apertar o crédito para eliminar os claudicantes e selecionar as empresas de futuro, dismantlar a legislação social para restabelecer os lucros e, "portanto", o investimento: ao reorganizar a selva, deixar-se-ia agir a mão invisível do mercado, que haveria de encontrar uma saída para a crise! Esta segunda fase, "monetarista", conduzida pelo *Federal Reserve Bank* (Banco Central americano), abriu a era do liberal-productivismo.... Bem depressa, pela concorrência no mercado de bens e no de capitais, essa política se impôs ao resto do mundo ..." (Lipietz, 1991). Começava, com estas medidas, a se constituir os traços de um novo modelo de desenvolvimento: o neoliberalismo.

Na esfera nacional este modelo tem "recomendado" aos Estados, de modo geral, a redução, ou quase eliminação, de sua participação nas atividades econômicas diretas, através da privatização das empresas, visando ajustá-las às condições do mercado pois, até então, estavam acumulando desvios dado o gigantismo e a burocracia estatais. Particularmente aos países periféricos, o equilíbrio orçamentário é recomendado como condição para realizar ajustes macroeconômicos, incluindo atendimento da programação de pagamento da dívida externa e controle inflacionário e ter acesso ao crédito internacional. Recomenda-se ainda, com

significativos reflexos para os países periféricos, a desregulamentação do sistema econômico nacional, visando remodelar, via mercado, o sistema produtivo e torná-lo mais competitivo. O descompasso entre o volume de auxílios e serviços sociais demandados e a capacidade de arrecadação do Estado, resultante da diminuição da atividade econômica, da atenuação da legislação social e do aumento da relação inativos/ativos, forçaram a uma busca de ajuste no papel "assistencialista" do Estado. Em alguns países este ajuste provocou a depauperação dos serviços tradicionalmente públicos (saúde, educação) e estimulou sua maior privatização, sob a forma de um sistema de previdência alternativo ou complementar para as classes médias (que preservaram seus empregos).

No plano internacional, interagiram dois fatores: de um lado, a intensificação do comércio internacional e a transnacionalização da produção pressionaram a uma surpreendente movimentação de capitais e, de outro, a procura por mais eficiência do sistema econômico mundial via mercado recomendava uma maior internacionalização do controle de capitais. Como resultado, a recomendação neoliberal de política econômica externa foi a abertura comercial, de modo a que o capital internacionalizado pudesse "...decidir - em função de suas estratégias de valorização da riqueza em escala mundial - se seus mercados serão explorados mediante produtos importados ou mediante produção local. O capital internacional espera também, ampla liberdade de ação para aproveitar as potencialidades de cada região como reservas de matéria-prima e como plataformas de exportação de mercadorias que requerem mão-de-obra barata. Espera, ainda, a eliminação de qualquer tipo de reserva de mercado ao capital nacional, pois assim os grandes oligopólios internacionais têm acesso aos segmentos produtivos e serviços capazes de oferecer boas oportunidades de negócios." (Sampio Jr, *idem*)³⁴. Ou seja, a internacionalização do capital pressiona a que o Estado nacional tenha sua capacidade de circunscrever a reprodução do capital aos interesses nacionais mais limitada³⁵.

³⁴ Como justifica Lipietz (1990), os problemas que derivam da "contradição entre o caráter cada vez mais internacionalizado da produção e dos mercados, e o caráter que continua nacional dos "modos de regulação" que haviam permitido, na era do fordismo, a estabilização das soluções dessa época".

³⁵ Para uma crítica ao neoliberalismo como "um programa para destruição de estruturas coletivas" ver: Bourdieu, P. The essence of neoliberalism. *Le Monde Diplomatique*, dez/1998.

Mas como observa Compans (1999), com base nos trabalhos de Sassen (1995): embora o capital internacionalize-se, ele "não é assim tão transnacional e despatriado quanto possa parecer", diante da constatação que "entre 1980 e 1991, em que pese os empréstimos bancários terem sido multiplicados por cinco, Nova York, Londres e Tóquio mantiveram-se responsáveis por cerca de 42% destes empréstimos" , sob o argumento de que os altos riscos inerentes a estas operações motiva os investidores a procurarem lugares onde o Estado-nacional possa lhes prover a função de "garantidor último" dos direitos do capital mundializado, do respeito aos contratos firmados e dos direitos de propriedade." Deste modo, o enfraquecimento do Estado, através da limitação de suas funções regulatórias³⁶ recai, principalmente, nos países periféricos; medida esta que se complementa às recomendações neoliberais de política econômica interna.

Vislumbra-se, deste modo, um mundo onde os Estados, ou principalmente as fronteiras "econômico-territoriais" que representam, frente à fase em que se encontra o processo civilizatório capitalista, têm sua importância diminuída mas com grandes distinções entre os países centrais e periféricos. Embora em ambos países ocorra "enxugamento" das suas atribuições assistencialistas e redução da participação nas atividades econômicas, a desregulamentação econômica interna e o liberalismo comercial externo produzem efeitos distintos, dada a posição em que se encontram no sistema econômico mundial. Nos primeiros, dado o grau de competitividade de seus sistemas econômicos nacionais, os processos de desregulamentação e liberalismo na esfera nacional, além de exporem seus mercados de forma muito mais branda, são compensados pelo grau de influência na definição e implementação dos sistemas de regulação internacionais. Nos países periféricos as conseqüências são opostas; a fraqueza de seus sistemas econômicos

³⁶ Para Lipietz (1990), um modelo de desenvolvimento nacional se sustenta no tripé: modelo de organização do trabalho, regime de acumulação e modo de regulação. O modo de regulação é "a combinação dos mecanismos que efetuam o ajuste dos comportamentos contraditórios, conflituosos, dos indivíduos, aos princípios coletivos do regime de acumulação. Essas formas de ajuste são, antes de tudo, apenas ... o costume, a disponibilidade dos empresários, dos assalariados, de se conformar a esses princípios, por reconhecê-los (mesmo a contragosto) como válidos ou lógicos. E há, sobretudo, formas institucionalizadas: as regras do mercado, a legislação social, a moeda, as redes financeiras. Essas formas institucionalizadas podem vir do Estado (leis, circulares, o orçamento público), ser privadas (as convenções coletivas) ou semipúblicas (a previdência social de tipo francês)".

Segundo Dowbor (1981), a regulação das atividades econômicas se dá através da articulação de quatro mecanismos: o mercado, a política de conjuntura do Estado, o planejamento central e a participação comunitária.

expõem seus mercados internos e eles não dispõem de poder político para negociar modos de regulação internacionais que busquem preservar, e muito menos recuperar, suas diferenças históricas com os países centrais.

Para Guimarães (1999), "o enfraquecimento deliberado do Estado nos novos países industriais da América do Sul e da Ásia (assim como a desintegração da União Soviética)..." está relacionado a "...reincorporação de áreas ao sistema global capitalista"; "...os Estados (e não os governos e as elites) foram identificados na América Latina como os culpados pelo atraso e pela estagnação econômica, pela "autarquia", pelas desigualdades econômicas, pela injustiça social, pela opressão política e pelos conflitos e tensões entre Estados". "Desta forma, tornou-se moda e convicção generalizada advogar a redução acelerada da dimensão e dos poderes do Estado, o seu *downsizing*, de acordo com a idéia de que a soberania nacional e os projetos nacionais seriam idéias ultrapassadas na nova ordem da globalização, dos mercados livres e da democracia."

.....3.5. Interpretando o desenvolvimento sustentável..

A prática do desenvolvimento sustentável sugere um desenvolvimento econômico que busque responder às demandas sociais e que se adapte às limitações do meio. Se, de um lado, esta forma de definir suas intenções não o torna diferente das concepções de desenvolvimento tradicionalmente em uso, por outro lado, deve-se reconhecer que estas demandas e condições sofreram uma atualização histórica. Para as condições ambientais a atualização se dá pela consideração de formas de uso dos recursos e dos serviços ambientais que não reduzam sua disponibilidade, não degradem o meio e nem rompam com a capacidade de suporte da biosfera. Para as demandas sociais esta atualização se dá pela mudança da demanda de aumento do padrão de vida para melhora da qualidade de vida, crescendo ao aumento de renda, uma melhora dos serviços sociais e das condições gerais de vida. Além disso, preservam-se ainda nestas demandas, o repetido apelo pela extinção da pobreza e da miséria, pela redução das desigualdades sociais

entre indivíduos e países e, pelo respeito à diversidade social e às identidades culturais.

Ainda de forma geral, a prática do desenvolvimento sustentável tem induzido/pressionado para que sejam incorporadas as questões ambientais mais prementes na sociedade, principalmente através da sua internalização na esfera dos processos econômicos (valoração dos recursos e serviços ambientais, internalização dos custos ambientais em planos, programas e projetos institucionais, desenvolvimento de tecnologias limpas) e na esfera político-legal (políticas nacionais de meio ambiente, consideração dos custos ambientais nos sistemas de contabilidade nacional, criação de legislações e acordos ambientais). E, ao mesmo tempo, ela tem sugerido a ampliação e a diversificação dos objetivos de "crescimento" individual e coletivo nas instâncias públicas e privadas que respondem às demandas sociais; o que por si só não garante seu atendimento.

Dentro desta concepção de desenvolvimento, os processos econômicos ainda são vistos como condição primária para a sobrevivência humana pois é a partir deles que se pode atender as necessidades humanas básicas ou mesmo atenuar os danos sócio-ambientais; são eles também que possibilitam o aumento do padrão de consumo material e, de forma mais ampla, a melhoria da qualidade de vida, mantendo-se como objetivo principal da ação humana e, portanto, norteador das políticas de desenvolvimento (Vale dizer que na medida em que a esfera econômica começa a abranger as demandas sociais que tornam diferentes as noções de padrão de vida e qualidade de vida, os dois conceitos começam a se aproximar novamente). Com isso, não se descartam as demandas sociais nem as condições ambientais mas busca-se atendê-las na medida em que corre-se o risco de romper a coesão/estabilidade social, ou o contrato social, que mantém o funcionamento das atividades sócio-econômicas ou, romper a capacidade dos sistemas naturais manterem ou adequarem suas estruturas e funções face às intervenções humanas ou às transformações naturais. Assim, as demandas sociais e as condições ambientais estão integradas aos processos econômicos mas preservam seu caráter secundário nos caminhos do desenvolvimento.

Embora se reconheça que algumas definições de desenvolvimento sustentável trazem um apelo a uma renovação dos valores humanos e um convite à construção de um outro modelo de sociedade, buscando promover comportamentos baseados em filosofias e ideologias mais humanistas ou ecológicas³⁷, predomina uma prática de desenvolvimento que atesta seus laços com o sistema sócio-econômico capitalista do qual ela emerge. Se esta concepção de sustentabilidade busca preservar a coesão social e preservar os sistemas naturais, antes de mais nada, ela busca preservar as relações sociais que a produziram. Por isso que, de modo geral, nas definições de desenvolvimento sustentável a melhora do atendimento das demandas sociais ou a melhora da qualidade ambiental é solicitada a uma entidade que não se explicita. A referência mais comum é por formas de desenvolvimento que atendam as demandas sociais e preservem o meio ambiente, como se o desenvolvimento fosse uma entidade constituída fora do âmbito social. Contudo, se recorre ao desenvolvimento econômico como solução, pois é nesta esfera, a das relações sociais internas aos processos econômicos, que os indivíduos e os países distinguem-se, dando a sensação de que a sustentabilidade é uma meta que responde ao interesse de todos mas nem todos tem o mesmo interesse.

Concluindo, o ideário do desenvolvimento sustentável dominante, bem como suas diretrizes, buscam colocar em novas bases as relações entre a sociedade e o meio ambiente. Ao se buscar, contraditoriamente, independência da natureza às custas dela mesma, ampliou-se o envolvimento, a participação e a responsabilidade sobre o destino dela; o destino do homem passa mais concretamente a confundir-se com o destino da própria biosfera.

Para assumir a natureza, até então desvinculada do universo social e considerada externalidade econômica, o paradigma social dominante flexibiliza-se, tanto incorporando mudanças produzidas pelas novas demandas sociais como induzindo a transformações nas concepções e atitudes individuais e institucionais, na base

³⁷ Ver: Smith, G.A. The purpose of wealth: a historical perspective. In: Daly, H.E. e Townsend, K.N. (ed.) *Valuating the Earth: economics, ecology, ethics*. MIT Press, 1996. 183-209p.

Alguns autores, colocando como prioridade os temas sócio-ambientais, questionam a possibilidade de um desenvolvimento sustentável sob bases capitalistas. Ver: O'Connor, J. Is sustainable capitalism possible? In: Allen, P. (ed.) *Food for the future: conditions and contradictions of sustainability*. New York: John Wiley, 1993. 125-138p., Stahel, A.W. Capitalismo e entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis. In: Cavalcanti, C. *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez, 1995. 104-127p.

tecnológica, na gestão dos recursos e pressionando a sociedade para que se internalize os novos custos ambientais nos sistemas econômicos. Contudo, se ele, de um lado, incorpora, induz e pressiona tantas mudanças, de outro, deve buscar preservar as relações de poder que o sustentam. Assim, cria a sensação de que tudo muda para voltar a ser o que era, ou seja, uma "re"descoberta da era moderna.

O contexto mais geral deste trabalho, baseia-se no entendimento de que o desenvolvimento sustentável surge em uma situação de:

- (a) crescente intensificação da questão ambiental na medida em que cresce e se expande as sociedades modernas, particularmente com relação aos efeitos globais do esgotamento de recursos, da degradação da qualidade ambiental da vida e da ameaça à capacidade de suporte da biosfera e;
- (b) demanda permanente de aumento de prioridade no tratamento dos processos de degradação sócio-culturais, particularmente com relação à falta de prioridade no atendimento das demandas humanas mínimas universais e, crítica ao processo de desenvolvimento moderno por estar conduzindo a uma crescente diferenciação das condições político-econômicas entre as nações e internamente entre seus grupos ("questão social").

Quando a ONU apresenta o ideário do desenvolvimento sustentável, ele busca consenso para um novo contrato entre nações e oferece alternativa às duas questões:

- (a) desenvolvimento e meio ambiente e,
- (b) desenvolvimento e subdesenvolvimento.

O pressuposto geral deste trabalho é de que quando o ideário do desenvolvimento sustentável se aproxima da prática, ele promove uma estratégia que busca incorporar as questões ambientais sem romper com as relações político-econômicas que preservam a questão social.

Não se trata de negar ou enfatizar a prioridade às questões ambientais, até porque o papel "imitativo" que os países subdesenvolvidos realizam, torna sua política ambiental modelada por

pressões internacionais para adequações ao modelo ditado pelos países desenvolvidos³⁸. Mas de explicitar que o desenvolvimento sustentável não responde à crise das teorias de desenvolvimento da década de 70, apenas se apropria de alguns de seus anseios (endogenia do processo de desenvolvimento, abertura à participação como mecanismo de envolvimento e distribuição de poder, prioridade no atendimento das necessidades básicas, ...) para difundir uma cultura ambiental que preserve as relações de poder, tanto entre nações como internamente, entre seus grupos sociais.

³⁸ O movimento ambientalista esteve por tanto tempo vinculado aos movimentos sociais que criticavam os impactos negativos do desenvolvimento das sociedades modernas que ainda hoje os ambientalistas não conseguiram assimilar a idéia de que as demandas ambientais, mesmo que ainda longe de uma ética ecológica, estão cada vez mais incorporadas ao modelo de desenvolvimento e que a contribuição do movimento agora também se dá, em grande parte, sob uma perspectiva interna ao próprio modelo. Veja os padrões de especificação da ISO 14000 e seus seis requerimentos centrais: sistema de gerenciamento ambiental (ISO 14001, 14004), certificação ambiental (ISO 14020), avaliação do ciclo de vida de produtos e processos (ISO 14040), aspectos ambientais na padronização de produtos, auditoria ambiental (ISO 14010) e avaliação de performance ambiental (ISO 14030).

.....4. As Agendas 21 Locais.....

Como verificado no capítulo anterior, o ideário da sustentabilidade tem sido disseminado mundialmente no contexto do processo de globalização. Nesta parte do trabalho, busca-se analisar uma das formas de disseminação deste ideário em escala local e como as sociedades locais são afetadas e envolvem-se neste processo.

.....4.1 Delimitando o objeto de estudo e a "questão norteadora"

Dentre as estratégias adotadas para a difusão e adoção dos princípios do desenvolvimento sustentável inclui-se as **Agendas 21 Locais**. A idéia das Agendas 21 locais foi lançada pela ICLEI - Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - "Earth Summit" (Rio92) - , a convite do secretariado da conferência¹.

Na Agenda 21, o capítulo 28 - Iniciativas das autoridades locais em apoio à agenda 21 - apresenta a versão final, dedicada às agendas locais. Sua "Base para a ação" aponta:

"28.1. Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel

¹ Em 1990 o Centro da ONU para Assentamentos Humanos (UNCHS) e o Programa da ONU para o Meio Ambiente (UNEP) lançaram o Programa Cidades Sustentáveis, o primeiro programa internacional buscando difundir os princípios do desenvolvimento sustentável em escala local através da cooperação técnica nas áreas de gerenciamento e planejamento ambiental, antes mesmo da aparição nas Agendas 21 Locais na Agenda 21. Outros programas e projetos de suporte internacional têm contribuído para a difusão e adoção dos princípios da Agendas 21 em escala local, a exemplo do "Localising Agenda 21" do UNCHS; do LIFE (Local Initiatives for the Urban Environment) e do "Capacity 21", ambos do Programa da ONU para o Desenvolvimento (UNDP); do "Urban Environmental Guidelines Project" da GTZ; do "MedCities Project" da UTDA (United Towns Development Agency) e do Local Agenda 21 Charters Project do IULA (International Union of Local Authorities).

essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável." (CNUMAD, 1996)

No item 28.3 é proposta a forma: "Cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações locais 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 locais, 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." (CNUMAD, 1996)

Ao longo dos últimos anos, governos locais, ONG's nacionais e internacionais, organismos internacionais e agências da ONU têm buscado difundir e concretizar as Agendas 21 Locais. Campanhas nacionais têm sido empreendidas e um levantamento conduzido pelo ICLEI(1997) apontou que mais de 1800 governos locais em 64 países estavam envolvidos em atividades de Agenda 21 Local.

Para distinguir as experiências de Agenda Local de outros processos de gestão, o ICLEI definiu a **Agenda 21 Local** como sendo "um processo participativo e multi-setorial para alcançar as metas da Agenda 21 em nível local através da preparação e implementação de um plano de ação estratégico e de longo prazo que tenha como prioridade as preocupações relativas ao desenvolvimento sustentável local" (*idem*). A partir desta definição, quatro condições deveriam ser atendidas:

- a esfera deve ser local;
- processo deve ser participativo;
- processo deve envolver a diversidade dos setores locais e;
- as atividades devem integrar questões econômicas, sociais e ambientais.

Assim, o que se depreende das Agendas 21 Locais é que elas seriam instrumentos para a criação de um espaço político na esfera municipal que, congregando os diversos setores locais e procedendo de forma participativa, busca-se contribuir para a definição da

política e da estratégia de desenvolvimento municipal, orientada pelos princípios da Agenda 21. Contudo, dado o pressuposto geral deste trabalho, os resultados práticos esperados são outros.

Deste modo espera-se encontrar a Agenda 21 Local mais associada à constituição de um instrumento de gestão ambiental municipal, onde a participação cumpriria a função de difundir uma cultura ambiental, criar um reconhecimento público dos processos sócio-econômicos degradadores do meio. Como a participação não tem a intenção de promover um "empowerment" dos grupos sociais, ela se esgota na medida que eles descobrem-se pouco capazes de influir nas diretrizes do desenvolvimento local, podendo reduzir futuramente o que se iniciou como processo de Agenda Local a conselhos ambientais consultivos vinculados ao governo municipal.

Assim, a "questão norteadora" deste trabalho é de que as Agendas 21 Locais, como instrumentos de difusão e adoção do ideário do desenvolvimento sustentável, na prática, se caracterizarão por (a) processos participativos de natureza mais consultiva do que deliberativa, e que (b) predominará o tratamento das questões ambientais, com a institucionalização e legalização do "meio ambiente" na esfera municipal.

Esta hipótese questiona os resultados globais apresentados pelo estudo conduzido pelo ICLEI (1997) junto aos governos locais, no qual se revelou que a principal prioridade na construção das Agendas Locais nos "países em desenvolvimento e economias em transição" foi: abordar questões ambientais, econômicas e sociais igualmente (43%), melhorar as condições ambientais e sociais dentro de restrições do que seja economicamente aceitável (21%), deixar os residentes locais decidirem o que é mais importante (21%), foco sobre a proteção do meio ambiente (7%), foco sobre o desenvolvimento econômico, mas tendo certeza de que as questões ambientais e sociais estão sendo melhor consideradas (0%), sem resposta (8%). Para os "países desenvolvidos" os valores percentuais distribuem-se respectivamente em: 40%, 18%, 6%, 29%, 0% e 7%. Este estudo ainda conclui que "... as abordagens das Agendas 21 Locais em países em desenvolvimento e economias em transição são mais compreensivas em suas aplicações dos conceitos de desenvolvimento sustentável. Além disso, ... parecem ser mais

suscetíveis às necessidades imediatas dos residentes locais. Em contraste, o planejamento das Agendas 21 Locais nos países desenvolvidos é voltada, mais provavelmente e pelo menos inicialmente, à proteção ambiental. Isto reflete a realidade de que o movimento das Agendas 21 Locais em comunidades em países desenvolvidos é freqüentemente gerenciada por alguma organização ou departamento ambiental." (*idem*)

Para que as experiências de Agenda 21 Locais brasileiras comportem-se dentro das médias globais reveladas por este estudo, elas deveriam atestar, pelo menos, 43% de casos onde as questões ambientais, econômicas e sociais fossem abordadas igualmente e, pelo menos, 21% de casos onde a participação com caráter decisório fosse contemplada.

.....4.2. Levantamento das Agendas 21 Locais municipais brasileiras

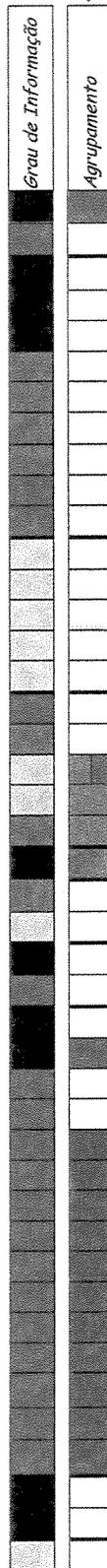
A Agenda 21 Local (A21L) municipal está relacionada a um conjunto de ações relativas à prática política - *reavaliação e integração das políticas de desenvolvimento sócio-econômico e das políticas de meio ambiente* - e à prática de gestão - *abertura à participação e utilização de ferramentas de planejamento, especialmente em nível estratégico* - relativamente delimitado, compondo uma das ações estratégicas adotadas pelo Sistema da ONU para a difusão e a adoção do ideário do desenvolvimento sustentável.

No Brasil, as iniciativas de A21L municipais citadas em bibliografia totalizam 44 casos (Tabela 4.1.), apresentando variado grau de detalhe e análise². Por exemplo, em algumas um único autor apenas cita o município; em outras vários autores apresentam informações complementares e/ou reforçadoras sobre um mesmo caso. Em algumas o autor baseou-se em informação prestada unicamente por órgãos do governo local; em outras o autor fez uma análise contextualizada e corroborada por outras fontes. Além disso, algumas destas experiências estão, atualmente, em seu estágio inicial

² Segundo Arlindo Philippi Jr., um levantamento realizado pela ANAMMA, na gestão 97/99, identificou 70 municípios que acusaram estar desenvolvendo processos de Agenda 21 Local. Para maiores detalhes ver: Salles, C.P. A situação da gestão ambiental municipal no Brasil. Dissertação (Mestrado em Saúde Ambiental) Faculdade de Saúde Pública, USP, no prelo.

Tabela 4.1. - Iniciativas de Agenda 21 Local brasileiras(A21L)

Fontes Bibliográficas	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Estaduais									
Minas Gerais	•		•		•		•	•	
São Paulo			•				•	•	
Comissão Pró-Agenda 21 (RJ)	•		•	•			•	•	
Municipais									
Vitória	•	•	•	•		•	•	•	
Cachoeira do Itapemirim				•					
Rio de Janeiro		•	•			•	•	•	
Búzios	•			•					
Angra dos Reis	•	•	•	•	•	•	•	•	
Niterói				•					
Volta Redonda				•	•			•	
Resende				•				•	
Três Rios				•					
Piraí								•	
Barra Mansa				•					
Macaé	•		•						
Carapebus	•		•						
Quissamã	•		•						
Rio das Ostras	•		•						
Casemiro de Abreu	•		•						
Belo Horizonte				•		•			
Sacramento				•					
Betim				•					
Sete Lagoas				•					
Nova Lima				•					
Porto Alegre	•		•			•	•		
Florianópolis					•				
Bombinhas					•				
Curitiba		•	•			•	•	•	
Londrina						•			
São Paulo	•	•	•	•		•	•	•	
Santos	•	•	•	•		•	•		
Cubatão				•					
Itanhaém						•			
Mairiporã									•
Atibaia									•
Nazaré Paulista									•
Piracaia									•
Bom Jesus dos Perdões									•
Bragança Paulista									•
Tuiuti									•
Joanópolis									•
Vargem									•
Pinhalzinho									•
Pedra Bela									•
Brasília	•					•			
Alto Paraíso	•								
Belém					•				
Regionais									
Vale do Ribeira (SP)		•					•	•	
Serrinha do Alambari (RJ)	•								
Outras									
Novo Encanto (associação)	•								
Ação das Mulheres (ONG)	•								



Legenda	
Agendas 21 Locais municipais	
Grau de Informação	
Sem informação	
Maior informação	
Média informação	
Baixa informação	
Agrupamento	
Comissão Pró-Agenda 21 carioca	
FEAM/SEMAD mineira	
ICLEI	
SMA/CEPAM ("Entre Serras e Águas")	

1. MMA. Desenvolvimento Sustentável: experiências brasileiras. 1997. CD ou <http://www.mma.gov.br/port/SE/agen21/experien> (trabalho feito em colaboração com a Universidade Livre do Meio Ambiente de Curitiba dentro do programa PNUD/BRA/94/016)
 2. Comissão Pró-Agenda 21. Seminário Rio 96 / Meio Ambiente e Agenda 21 Local. Boletim Agenda 21 Rio, no. zero. Agosto-1996. (boletim financiado pelo MMA, dentro do programa PNUD/BRA/94/016; também disponível em <http://www.mma.gov.br/port/SE/agen21/bole.html>)
 3. ISER. Sem título ou data. 32p.
 4. Novaes, E.S. e Kranz, P. Elaboração e Implementação das Agendas Regionais e Locais na Região Sudeste, durante 1997. Janeiro-1998. 31p. (trabalho de consultoria para o MMA, dentro do programa PNUD/BRA/94/016)
 5. Relatório preliminar (sobre a situação das Agendas 21 Locais no Brasil) do ICLEI/Brasil, disponibilizado na lista de discussão Agenda21-L do MMA pela Kranz, P. em junho de 1998. 3p.
 6. Guimarães, R. P. Agenda 21 e desenvolvimento sustentável. Debates Sócio-Ambientais, ano IV, no.11, nov/fev, 1998/1999. 1-3p.
 7. Crespo, S. Agenda 21 Local: Um olhar a partir das organizações da sociedade. In: Leroy, J.P., Maia, K.D., Guimarães, R.P. (orgs) Brasil Século XXI: Os caminhos da sustentabilidade cinco anos depois da Rio-92. Rio de Janeiro: FASE, 1997, 504p. 445-461p.
 8. Ribeiro, M.A., Philippi Jr., A., Brito, M.C.W. Ações voltadas para a implementação regional da Agenda 21. In: Cordani, U.G., Marcovitch, J., Salati, E. (orgs) A Rio-92 cinco anos depois: avaliação das ações brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável cinco anos após a Rio-92. São Paulo: Alphagraphics, 1997, 307p. 229-251p.
 9. Home-page do Programa "Entre Serras e Águas", no site da SMA. Capturado em 13 fev. 2000. Disponível na internet em <http://www.ambiente.sp.gov.br/Serra/serras00.htm>.
-

e outras foram iniciadas há tempos. Dentre estas últimas, algumas já terminaram o processo de A21L, em outras ele está em andamento e em outras parece que começaram mas não "decolaram".

A análise desta bibliografia privilegiou três enfoques: (a) o primeiro, mais geral, decorre da própria delimitação do processo de A21L no espaço das relações entre iniciativas municipais e instituições de fomento; (b) o segundo busca descrever as atividades das instituições fomentadoras das A21L e; (c) a terceira busca exemplificar contextos de construção de processos de A21L municipais, utilizando-se dos casos em que se dispunha de maior grau de informação.

Agendas 21 Locais: construindo uma idéia

Quando um conjunto de práticas de política e de gestão adquire o status de uma política global, mesmo que sem qualquer exigência legal de adoção pelos municípios/estados nacionais mas amparada por uma instituição com a dimensão do Sistema da ONU - a exemplo da A21L -, cria-se um ambiente internacional permeável à incorporação destas práticas. Dentre estes fatores ambientais, destaca-se a "oferta de benefícios", como recursos através de programas de incentivo e visibilidade internacional, os quais tornam-se mais acessíveis aos governos que se dispõem a "comprar" a idéia, convictos dela ou não.

Esta "oferta de benefícios", de certa forma, cria um mercado onde concorrem iniciativas municipais e se produzem experiências práticas da idéia das A21L, construindo o que de fato passa a ser os processos de A21L. Deste processo participam três perfis de município:

- Os municípios com **Agendas de Princípios**, ou seja, os municípios onde se está implantando (ou onde já estão implantadas) práticas de política e/ou de gestão dentro dos princípios da A21L (ou mesmo considerando parte deles) mas não se atribuiu o mesmo nome ao processo. Nestes casos, a denominação destes processos com sendo casos de A21L (principalmente naqueles municípios onde a adoção destes princípios repercutiu publicamente de forma satisfatória) opera como testemunho do "sucesso" alcançado pelas políticas globais orientadas ao desenvolvimento sustentável - casos bem sucedidos ("best practices"³).
- Os municípios com **Agendas de Acordo**, ou seja, os municípios que "compram" a idéia e, interessados em avançar em direção às práticas de política e de gestão que o processo da A21L recomenda, buscando freqüentemente estabelecer relações com instituições de fomento e captar recursos para programas ou projetos temáticos. **[Critério de institucionalização: envolvimento do governo local em programa institucional constituído com a finalidade de criar, desenvolver, construir,**

³ Ver, por exemplo, o Best Practices Database (www.bestpractices.org) de iniciativa da Together Foundation e do UNCHS (Habitat) e que conta com diversos casos brasileiros, incluindo experiências em Fortaleza, Palmas, Ribeirão Claro, Santos, Porto Alegre e Recife.

elaborar, produzir, executar e/ou implementar a Agenda 21 do município. **Critério de veracidade:** o processo de A21L deve ser participativo e orientado à reavaliação e integração das políticas de desenvolvimento sócio-econômico e ambientais.]

- Os municípios com **Agenda de Fachada**, ou seja, os municípios que anunciam processos de A21L participativos e integrados, programas ecológicos, projetos "sustentáveis" - apropriando-se de termos como ecológico, sustentável, participativo -, com o intuito de criar visibilidade política ou captar recursos mas sem manifestar qualquer avanço nas práticas que postulam. Vale dizer que neste "mercado" também se tenta "vender gato por lebre".

As Agendas 21 Locais e as Instituições promotoras

Das 1812 iniciativas de Agenda 21 Local identificadas pelo ICLEI (1997) em 64 países, 70% delas ocorreram em 5 países que estabeleceram campanhas nacionais- Dinamarca, Holanda, Noruega, Suíça e Inglaterra. No Brasil não houve uma campanha nacional para a difusão e adoção dos processos de Agendas 21 Locais. As ações do governo federal, na esfera local, têm se restringido à realização de levantamentos e estudos⁴ sobre as iniciativas existentes.⁵

Todavia, órgãos de governos estaduais (FEAM/SEMAD, SMA/CEPAM), organizações da sociedade civil (Comissão Pró-Agenda 21 carioca) e instituições internacionais (ICLEI) têm contribuído para a difusão do ideário do desenvolvimento sustentável e dos processos de Agenda 21 Locais, através da produção de material de orientação, capacitação de gestores locais e financiamento de projetos. Segue abaixo uma pequena descrição das atividades que elas têm desenvolvido.

⁴ MMA. Desenvolvimento Sustentável: experiências brasileiras. 1997. CD ou <http://www.mma.gov.br/port/SE/agen21/experien> (trabalho feito em colaboração com a Universidade Livre do Meio Ambiente de Curitiba dentro do programa PNUD/BRA/94/016)
Novaes, E.S. e Kranz, P. Elaboração e Implementação das Agendas Regionais e Locais na Região Sudeste, durante 1997. Janeiro-1998. 31p. (trabalho de consultoria para o MMA, dentro do programa PNUD/BRA/94/016).

Ver Projeto ARIDAS. Gusmão, P.P. Sistemas Municipais de governo e desenvolvimento sustentável na região do semi-árido brasileiro. Planejamento e Políticas Públicas, n.14, dez.1996. 157-231.

⁵ Recentemente tomei ciência que o governo federal iniciou, em julho de 1999, o Programa Comunidade Ativa. Sob coordenação da secretaria-executiva do Programa Comunidade Solidária e em parceria com o SEBRAE e outras "instituições capacitadoras", este programa busca constituir um Fórum de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS) em municípios brasileiros com menos de 50 mil habitantes, com a intenção de identificar demandas e estabelecer parcerias para seu atendimento. Este Programa está sendo implantado em 150 municípios brasileiros e a coordenação tem a expectativa de atingir 1000 municípios até o final de 2000. [<http://www.mma.gov.br/port/se/agend21/ag21/inicigf.html>]

O grupo carioca/Comissão Pró-Agenda 21:

Macaé, Carapebus, Quissamã, Rio das Ostras, Casemiro de Abreu
Resende, Volta Redonda, Pirai

A Comissão Pró-Agenda 21 foi criada por sugestão do Grupo Trabalho, Participação e Consenso, durante o Seminário Rio 96. A Comissão é uma iniciativa informal, no sentido de não-jurídica, voluntária, que coloca em parceria segmentos governamentais e da sociedade civil organizada na busca de consenso e realização de objetivos comuns (extraído do documento de criação da Comissão). Seus objetivos são: sensibilizar e articular 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 e; articular a Agenda Local com a Agenda Nacional (extraído do Boletim 1 da Comissão). Ela é composta por 21 integrantes (a partir de 97, entraram mais 21), incluindo representantes da prefeitura, do estado, do poder legislativo municipal e estadual, de organizações não-governamentais e de outras entidades da sociedade civil, com expressivo destaque para a participação do ISER - Instituto de Estudos da Religião.

A Comissão produziu a cartilha "21 perguntas e respostas para você saber mais sobre a Agenda 21 local e um "Boletim" Informativo que alcançou 14 números de agosto de 1996 a setembro de 1999, ambas com apoio do MMA. Ela também tem atuado junto ao governo estadual e municipal do Rio de Janeiro, buscando estimular a adoção de um programa de A21L, e participou de Seminários de lançamento de Agendas 21 em diversos municípios do sul fluminense. A Comissão encerrou suas atividades ao final de 1999.

O grupo da FEAM mineira

Betim, Sete Lagoas, Nova Lima

O Sistema Ambiental Mineiro reorganizou-se institucionalmente, com a criação, a partir de 1995, da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), a qual tem, por subordinação, o Conselho de Política Ambiental (COPAM) e o de Recursos Hídricos (CERH) e, por vinculação, a Fundação do Meio Ambiente (FEAM), o Instituto de Florestas (IEF) e o Departamento de Recursos Hídricos (DRH).

Em dezembro de 1995 inicia-se a discussão de uma Agenda 21 estadual no Seminário Economia e Meio Ambiente (organizado pela FEAM e CAIMA, coordenado pela UFMG). Durante 1996 são realizados "cursos e programas de capacitação e treinamento voltados para agentes governamentais sobre Gestão Ambiental e Educação Ambiental, bem como debates sobre a Política Estadual de Desenvolvimento" (FEAM/CEHC, 1998)⁶.

Em fins de 1996, a FEAM inicia o projeto "A Gestão Ambiental Participativa e a Agenda 21". Este projeto tinha como objetivo desenvolver orientação metodológica utilizável pelos municípios mineiros na organização e implantação das Agendas 21 Locais (principalmente para diagnóstico e proposição de alternativas). Apoiavam este projeto o Ministério de Ciência e Tecnologia (Programa RHAE/CNPq), e a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais - FAPEMIG, com contrapartida e coordenação técnica da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM. A partir de estudo preliminares foram escolhidos métodos e municípios-pilotos para teste - Betim, Nova Lima e Sete Lagoas. Para a aplicação foram desenvolvidos materiais para sensibilização dos atores (vídeos, textos, palestras, reuniões). A aplicação se concretizou através de Workshops de planejamento do processo de identificação e caracterização da problemática municipal e elaboração de um plano preliminar de ações. Os resultados foram avaliados em Seminários municipais, planejando-se publicá-los sob a forma de "Orientações para Elaboração de Agenda 21 Local".⁷

Em 1997, buscava-se instituir a Câmara de Desenvolvimento Sustentável junto ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Minas.

O grupo da SMA e o Programa "Entre Serras e Águas"
Mairiporã, Atibaia, Nazaré Paulista, Piracaia, Bom Jesus dos Perdões
Bragança Paulista, Tuiuti, Joanópolis, Vargem, Pinhalzinho, Pedra Bela

Quando a obra de duplicação da rodovia Fernão Dias obteve, em seu processo de EIA/RIMA, o prévio licenciamento, uma das exigências do parecer apresentado pelo Departamento de Avaliação

⁶ SEMAD/FEAM e SEP/FJP/CEHC. *A Questão Ambiental em Minas Gerais: discurso e política*. Belo Horizonte, 1998. 328p. (Fundação Estadual do Meio Ambiente da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Centro de Estudos Históricos e Culturais da Fundação João Pinheiro do Sistema Estadual de Planejamento)

⁷ FEAM. Relatório Institucional Final. Projeto RHAE/CNPq. Belo Horizonte, nov.1997.

de Impactos Ambientais (SMA) era de que: "Considerando os impactos que o empreendimento poderá causar em relação ao uso do solo dos municípios em sua área de influência, os recursos previstos no Decreto Federal no. 95733/88 deverão ser também utilizados para que esses municípios procedam à revisão de suas legislações de uso de solo. A SMA articulará com esses municípios sua adesão a este propósito" (SMA, 1998).

Para atender esta exigência, um convênio entre a Secretaria de Meio Ambiente (SMA), a Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA), a Fundação Florestal (FF) e o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) estabeleceu e viabilizou financeiramente, como uma das atividades pertinentes, a elaboração e a realização de um Plano de Desenvolvimento Sustentável Regional, denominado "Entre Serras e Águas", abrangendo os municípios de Atibaia, Bragança Paulista, Bom Jesus dos Perdões, Joanópolis, Mairiporã, Nazaré Paulista, Pedra Bela, Pinhalzinho, Piracaia, Tuiuti e Vargem.

A coordenação deste Plano ficou sob a responsabilidade do Departamento de Planejamento Ambiental Aplicado - CPLA/SMA, o qual tratou das questões de âmbito predominantemente regional, contratando o Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal - CEPAM/Fundação Faria Lima para tratar de questões de âmbito municipal. No contrato firmado entre a SMA e o CEPAM, um dos compromissos assumidos pelo CEPAM era de "elaborar as Agendas 21 Locais com a participação, na identificação dos desafios e no estabelecimento de prioridades e metas, dos atores sociais, técnicos e políticos". (CEPAM, 1997)

O grupo do ICLEI

Santos, Betim, Niterói e Porto Alegre

O ICLEI (International Center for Local Environmental Initiatives) foi criado em 1990 como uma agência internacional de governos locais para o meio ambiente, contando com o patrocínio do Programa da ONU para o Meio Ambiente (UNEP), o *International Union of Local Authorities (IULA)* e o *Center for Innovative Diplomacy*. Ele conta, atualmente, com 362 membros, incluindo 9 municípios brasileiras: São Paulo, Santos, Angra dos Reis, Vitória, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Betim e Niterói.

"A missão do ICLEI é a constituição e o fortalecimento de um movimento mundial de governos municipais, capaz de melhorar de forma tangível as condições ambientais globais, através do impacto cumulativo de múltiplas ações locais"⁸. Esta missão é realizada através de campanhas internacionais.

Em 1994, o ICLEI, com o apoio do International Development Research Centre, o UNDP e o Ministério do Exterior da Holanda, lançou o Programa de **Comunidades Modelo** da Agenda 21 Local. O programa tinha como objetivo testar um marco para o planejamento do desenvolvimento sustentável, desenvolvendo e testando métodos e instrumentos, elaborado a partir de exemplos de experiências de planejamento de governos locais e comunidades em todo o mundo. (ICLEI, 1998a). Este programa foi aplicado em 14 cidades de 12 países, ao longo de 4 anos (out.93/abr.97), incluindo, na América Latina, Quito (Equador), Buga (Colômbia) e Santos (Brasil). (ICLEI, 1998b)

Em 1998, outro programa teve início, incorporando as experiências adquiridas com o primeiro, intitulado "The Local Agenda 21 Incentive Grants Project"⁹. Este projeto do ICLEI tem como finalidade "conhecer como a *open society* pode ser promovida em cidades bem como ter um impacto mensurável sobre a qualidade de vida das pessoas nas comunidades"¹⁰. Com esta finalidade, o ICLEI selecionou 15 projetos em comunidades de municípios africanos e latino-americanos (no Brasil: Porto Alegre, Vitória e Betim) que compreendessem ações nas áreas de serviços urbanos básicos (água, saneamento, lixo), direitos humanos (acesso igualitário e proteção dos serviços básicos), recuperação ambiental e planejamento e infraestrutura urbana. A gestão destas ações deveria ser realizada por um grupo de parceiros que envolvesse o governo municipal, entidades comunitárias ou ambientalistas e a iniciativa privada e contaria com um apoio financeiro de US\$ 100mil, ao longo de 2 anos.

⁸ Capturado em 16 mar. 1999. Disponível na internet em <http://iclei.org>.

⁹ Para maiores informações, ver no *site* do ICLEI as páginas <http://iclei.org/la21/igp.htm> e <http://iclei.org/brasil/doacoes.htm>, capturadas em 16 mar. 1999.

¹⁰ Capturado em 16 mar. 1999. Disponível na internet em <http://iclei.org>.

Exemplos de experiências de Agenda 21 Locais municipais

Dos 44 municípios que conduziram ou estão conduzindo processos de A21L, sete permitem uma descrição do contexto em que estas Agendas se deram: São Paulo, Santos, Rio de Janeiro, Angra dos Reis, Vitória, Porto Alegre, Curitiba. Estas experiências ocorreram nas gestões municipais 92/96 e compuseram parte do banco de experiências de A21L levantadas pelo MMA, tendo em vista a Rio+5.

Destas experiências, os processos de Agenda 21 Local ocorridos nos municípios de Porto Alegre, Vitória, Santos e Angra dos Reis apresentam semelhanças. Em todos eles, o PT assumiu a gestão municipal ao final de 1992, trazendo em seu programa de campanha a gestão participativa, através do orçamento participativo, e a adoção do planejamento estratégico como instrumento orientador das escolhas governamentais, envolvendo a comunidade, em políticas, programas e projetos; aspectos estes que estão incluídos no discurso da sustentabilidade. Além disso, Vitória, Porto Alegre (o município tem uma das Secretarias de Meio Ambiente mais antigas) e Santos, dado o tamanho de suas populações e atividades econômicas já apresentavam grande diversidade de problemas de ecologia urbana, e Angra herda seu histórico com a Usina Nuclear, fazendo com que a gestão ambiental já fizesse parte de suas preocupações.

Desta forma e como fator diferenciador de cada processo, os Orçamentos Participativos destes municípios vão se aproximar das Agendas 21 Locais na medida em que seus sistemas ambientais municipais (política, planejamento, educação, fiscalização, licenciamento) já estejam suficientemente maduros. Caso contrário, o Orçamento Participativo cumprirá a função de um ordenador de investimentos participativo mas sem o repensar das políticas de desenvolvimento que a questão ambiental impõe. Assim, a denominação generalizada de Agenda 21 Local aos processos de elaboração e implementação destes Orçamentos merece cuidado.

Segue descrição sucinta destas 7 iniciativas

Município de São Paulo

Contexto: A iniciativa do processo de A21L do município de São Paulo partiu da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente e viabilizou-se em forma de um Programa coordenado pela própria SVMA. Foi constituído um Grupo Executivo para o Programa "Agenda 21 Local para São Paulo" interno à SVMA, que elaborou um "Caderno de Referências" para orientar a aplicação do Programa. Um Grupo de Trabalho Intersecretarial foi constituído para coordenar, junto à suas secretarias e envolvendo outros integrantes, a elaboração de documentos técnicos setoriais a serem utilizados como referência para a produção da Agenda 21 de São Paulo.

Agenda 21 Local: O documento "Agenda 21 Local - Compromisso do Município de São Paulo" foi publicado e lançada em setembro de 1996.

Citações: aparece entre as 100 experiências brasileiras de desenvolvimento sustentável

Município de Santos

Contexto: Sob governo petista, no início de 1993, são iniciadas discussões para a implementação do orçamento participativo. Em 1994, Santos candidata-se e é selecionada para o programa Comunidades Modelo Agenda 21 Local do ICLEI, recebendo assistência técnica no desenvolvimento e implementação e sendo monitorada e avaliada. O orçamento participativo opera com duas instâncias de composição mista (estrutura do programa): uma deliberativa - a Equipe Executiva (25) e outra consultiva - o Grupo de Sustentação (80). Contando com 7 seminários (nov94-set95), foram priorizados os temas de: Geração de emprego e renda & Educação, Transportes, Saneamento ambiental & Recursos naturais e Plano Diretor, sendo apresentados 70 projetos (atualmente em diferentes etapas de desenvolvimento). O ICLEI acompanhou os projetos envolvidos com o sub-tema Gestão de resíduos sólidos.

Agenda 21 Local: dado seu vínculo com o programa do ICLEI é tida como uma experiência de Agenda 21 Local.

Citações: aparece entre as 100 experiências brasileiras de desenvolvimento sustentável e foi convidada para o Seminário Rio96

(idem). Também é um dos exemplos do "LA21 Planning Guide" do ICLEI.

Município do Rio de Janeiro

Contexto: De um lado, o governo municipal realizou um Plano Estratégico do Rio de Janeiro de dez.93 a set.95. Um "Conselho da Cidade", composto por 350 pessoas "ilustres" definiu objetivos, estratégias e projetos. Em 96, havia 159 projetos elaborados e 93 em andamento.

De outro lado, a Secretaria de Meio Ambiente do município consegue viabilizar publicações (em 96, Pequeno Guia para a Agenda 21 Local, a cartilha "Construindo nosso Futuro: Guia do Cidadão", ambos em parceria com o ISER), realizar eventos (Fórum Rio 21 (jun.95) e Seminário Rio 96, sobre o tema Agenda 21 e Desenvolvimento Sustentável, no qual se criou a Comissão Pró-Agenda 21).

Parece que as ações não estão conectadas.

Agenda 21 Local: A Comissão Pró-Agenda 21 conseguiu, durante a campanha eleitoral, comprometer os candidatos a iniciar um programa de A21L. Em 1997 estava em tramitação na Câmara a lei que cria o Programa e constitui o Fórum.

Citações: aparece entre as 100 experiências brasileiras de desenvolvimento sustentável

Município de Angra dos Reis

Contexto: A partir de 1989 foi elaborado o Plano Diretor Municipal, o qual adotava um enfoque de intensa preocupação ambiental (Usina nuclear, Terminal petrolífero, grandes projetos turístico/imobiliário), buscando prover ao município as bases para uma política e gestão ambiental, destacando-se a criação e papel desempenhado pelo Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente. A partir de março de 1992, este plano foi e vem sendo implementado, paralelamente, à instituição do orçamento participativo (Conselho de Orçamento/1993). A prefeitura de Angra é associada ao ICLEI.

Agenda 21 Local: incorporação de considerações sobre a sustentabilidade em seus projetos municipais.

Citações: aparece entre as 100 experiências brasileiras de desenvolvimento sustentável (em função do desenvolvimento

sustentado da Ilha Grande (?)) e no Seminário Rio96 (em função do Plano Diretor).

Obs.: o projeto Pró-Sanear foi selecionado para o painel das "best practices" na Conferência Habitat II.

Município de Vitória

Contexto: Em 1992, práticas de gestão participativa (orçamento participativo) foram adotadas pela gestão recém eleita. A prefeitura de Vitória também adotou o planejamento estratégico como instrumento de gestão através da elaboração do Projeto Vitória do Futuro (1995-2010). Elaborado ao longo de 1996, o projeto foi conduzido pelo Conselho Municipal (350 integrantes de vários segmentos da sociedade), contando com significativos recursos da iniciativa privada (87%). O projeto incluía a elaboração do diagnóstico da cidade, o qual contou com a participação de 20 especialistas na elaboração de estudos básicos e temáticos, a construção de um cenário futuro desejado e um plano estratégico para alcançá-lo, culminando com projetos de intervenção no espaço urbano. "Segundo as autoridades locais o objetivo básico do Plano Estratégico do Município (1997-2000) é a implementação da Agenda 21 Local" (Novaes e Kranz, 1998). O plano teve sua implementação utilizada como programa de governo na campanha de seu idealizador, então secretário de Planejamento, à prefeitura do município na gestão seguinte (1996-2000), garantindo sua continuidade. Atualmente ele está em fase de implementação, acompanhado pelo Conselho da Cidade, constituído a partir do Conselho Municipal.

Agenda 21 Local: constituição da Comissão Agenda 21, vinculada ao gabinete da prefeitura e responsável pela internalização dos conceitos da Agenda nos projetos vinculados ao Plano Estratégico a serem implementados.

Citações: aparece entre as 100 experiências brasileiras de desenvolvimento sustentável (em função de seu plano estratégico) e foi convidada para o Seminário Rio96 (em função do projeto São Pedro - recuperação de manguezal e reassentamento urbano).

Município de Porto Alegre

Contexto: À semelhança de Santos, Porto Alegre parece ser o município que mais avançou em direção ao desenvolvimento sustentável. Também implantou Orçamento Participativo, criou

Conselhos Administrativos e Fóruns com participação "da sociedade civil".

O movimento ambiental de Porto Alegre é conhecido, a cidade registra a primeira Secretaria Municipal de Meio Ambiente (1976) e a primeira ONG ambientalista brasileira.

Nesta gestão do PT, a saúde foi municipalizada, foi elaborado o Plano de Esgotamento Sanitário, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano foi reformulado passando a designar-se Urbano-Ambiental, Programas de Ecologia Urbana (Guaíba Vive, Coleta Seletiva de Lixo domiciliar, Plano Diretor de Arborização de vias públicas) e Educação Ambiental (Projeto Gaia, Atlas Ambiental) foram aplicados. Em junho de 96 foi constituído o Conselho Municipal de Meio Ambiente que imediatamente realizou a I Conferência Municipal de Meio Ambiente.

Agenda 21 Local: a I Conferência deliberou pela realização de uma reunião extraordinária no 1º semestre de 97, cujo tema central seria a A21L.

Citações: aparece entre as 100 experiências brasileiras de desenvolvimento sustentável (em função de sua gestão participativa e projetos ambientais).

Município de Curitiba

Contexto: O Estado do Paraná tem experiência em aplicação de programas ambientais, como o exemplar programa de conservação de microbacias, conduzido pelo IAPAR desde a década de 70. Curitiba destaca-se na década de 90 como uma cidade de alta qualidade de vida, chamando a atenção para suas soluções a problemas de ecologia urbana. Destacam-se os projetos Câmbio Verde, Piá Ambiental no Ofício, Feira Verde, Meninos do Vime.

Agenda 21 Local: não possui qualquer referência a processo de A21L.

Citações: aparece entre as 100 experiências brasileiras de desenvolvimento sustentável (em função de seus projetos de ecologia urbana).

.....5. Perspectivas de desenvolvimento local.....

O âmbito local tem sofrido crescente consideração nas reflexões sobre o desenvolvimento. Embora o termo "local" ora refira-se à cidade, ora ao município, em ambos, esta ênfase está associada a uma mudança de papel da esfera local nos processos de desenvolvimento no contexto das transformações recentes do processo civilizatório capitalista. Dois aspectos são geralmente considerados na análise desta mudança, sendo tratados, em escala global, com alto grau de generalismo: o primeiro tem relação com a reforma dos Estados, a qual produziu, em muitos casos, um aumento da "autonomia relativa" dos municípios frente às outras unidades político-administrativas e ampliou os mecanismos de participação comunitária nos governos locais; o segundo tem relação com a reorganização do sistema produtivo mundial, onde as cidades explicitam-se como protagonistas econômicos - as *global cities*.

Descentralização¹

A partir da década de 70, nos países onde as ações sociais e ambientais estavam concentradas sob responsabilidade federal, parte significativa delas foram repassadas às esferas estaduais ou municipais, sob a justificativa de promover maior eficiência administrativa e econômica na prestação dos serviços públicos, através do "enxugamento da máquina estatal", da desburocratização das ações públicas e da proximidade com os beneficiados por estas atividades, os quais poderiam controlá-las de forma mais efetiva; todavia, sob a crítica de que nem sempre com um repasse de recursos proporcional ao de responsabilidades.

Particularmente nos países sob regime autoritário, a crise econômica global e a perspectiva de enfraquecimento do Estado deram oportunidade a transições para regimes mais democráticos - tanto na Europa (Espanha, Portugal, Grécia, a partir da segunda

¹ Para uma análise da noção de descentralização ver: Tobar, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.5, jun/1991. 31-51p.

metade da década de 70) quanto na América do Sul (Brasil, Argentina, Chile, a partir da década de 80). Não se sabe se este fato se deve a pressões internacionais de forma a desarticular Estados fortemente centralizados e com discursos nacionalistas ou se deve ao desinteresse dos grupos instalados no poder que se viam impossibilitados de implementar seus projetos nacionais dada a crise que se instaurava. Nestes casos a reforma dos Estados veio acompanhada de demandas sociais por maior democratização dos regimes de governo, por meio da descentralização² do Estado - agora não só de responsabilidades mas também de recursos - e da ampliação da participação popular na gestão pública.

Todavia se reconheça que a descentralização está associada a uma demanda - historicamente marginal³ - por maior "democratização" entre as unidades político-administrativas do Estado, a qual propiciaria, por suposto, uma maior participação da sociedade⁴ ao fortalecer os níveis de governo mais próximos dela, a descentralização recente, principalmente nos países periféricos, tem ocorrido simultaneamente ao enfraquecimento do próprio Estado. Mais do que para democratizar o Estado, a descentralização nos países periféricos se dá num contexto onde a falta de recursos na esfera federal imprime um repasse de responsabilidades para esferas estaduais e municipais, sob a forma de uma desconcentração de atividades sociais e ambientais. A desregulamentação econômica e a abertura comercial, ao dificultarem a subordinação da reprodução do capital aos desígnios nacionais, tornam igualmente difícil o controle sobre a execução de planos nacionais e/ou regionais, os quais oferecem as referências em escalas maiores para a harmonização das políticas de desenvolvimento locais. Cada localidade passa assim a isoladamente buscar atender seus problemas, dentro de suas próprias possibilidades e agravam-se ainda mais as diferenças regionais internas, reproduzindo em escala nacional o que acontece em escala global. A descentralização sem a correspondente integração e controle entre as escalas de governo

² Para uma análise crítica sobre os vínculos entre descentralização e democracia ver: Uga, M.A.D. Descentralização e Democracia: o outro lado da moeda. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.5, jun/1991. 87-104p.

³ Para o caso brasileiro ver: Medeiros, O. *O governo municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. do IBGE, s/ ano. 125p.; Carvalho, O.M. *Política do município*. Rio de Janeiro: Ed. Agir, 1946. 172p.

⁴ Para uma defesa da descentralização como medida de ampliação da participação da comunidade nas esferas de governo local, ver: Neves, G.H. Descentralização Governamental, Município e Democracia. *Textos de Administração Municipal*, no.11. Rio de Janeiro: IBAM, 1993. 44p.

transforma-se, nos países periféricos, em desarticulação do Estado e do princípio de unidade nacional.

Embora tenham ocorrido pressões sociais por maior descentralização e participação em outros países, as condições em que estas pressões se criaram foram outras. Como o distingue Guimarães (1999), "a reivindicação de maior autonomia local e até de separatismo em países do Ocidente ocorre em países tão distintos como a Inglaterra, a Itália, a Espanha e o Canadá. A situação varia de caso a caso, mas em todos eles se fundamenta na percepção (ou na realidade) de opressão de certas nacionalidades por outras dentro do mesmo Estado nacional devido ao processo de formação histórica ou de concentração de poder econômico. A luta contra essa percepção (ou realidade) levou inicialmente a um esforço ideológico de valorização das identidades culturais, étnicas e religiosas, que puderam emergir ao campo da reivindicação política na medida em que o fim do conflito Leste-Oeste reduziu a convicção e a possibilidade de imposição da prioridade da unidade nacional sobre os particularismos locais e em que a nova força ideológica do individualismo e da democracia triunfantes legitimou e incentivou as reivindicações locais de autonomia política."

Como observa Borja (1988) para a Europa, a cultura de vida local através das comunas, em parte abafada pelas revoluções burguesas unificadoras e geradoras do Estado-nacional, volta a ressurgir com a crise do próprio Estado. Na Europa, as associações de governos locais surgiram já no começo do século XX e em 1913, no Congresso Internacional de Governos Locais (Ghent, Bélgica), é criada a *International Union of Local Authorities (IULA)*, com a missão de promover e unir governos locais democráticos do mundo por meio tanto político, através da busca de defesa de seus interesses em distintos fóruns, quanto instrumental, através da formação e manutenção de bases de informações e do provimento de fontes de aprendizado, troca e capacitação. Até o pós-guerras a IULA era predominantemente europeia, entretanto, nos anos 50 e 60, novas associações, principalmente, formadas nos países recém descolonizados do Sudoeste Asiático e da África, passaram a integrá-la, dando um caráter mundial à organização.⁵

⁵ Informações obtidas da *home-page* da IULA. Capturado em 21 de jun. de 1999. Disponível na internet em <http://www.iula.org>

Embora a primeira iniciativa para o reconhecimento internacional dos princípios de autonomia local tenha sido tomada na primeira Assembleia Geral do Conselho de Municipalidades Europeias⁶, em Versalhes, em 1953, apenas em meados da década de 80 a *European Charter of Local Self-Government* é aprovado dentro do Conselho da Europa⁷, sob a forma de convenção, sendo atualmente ratificada por 30 dos 41 países europeus que integram o Conselho. A Carta Européia condiciona os participantes a aplicação de regras básicas que garantam a independência política, administrativa e financeira das autoridades locais. Atualmente, uma Carta Mundial, nos mesmos moldes da Carta Européia, vem sendo preparada pela ONU.⁸ (UNCHS/WACLAC, 1998)

Global cities⁹

Embora as cidades tenham sofrido intensa crítica dos movimentos ambientalistas, principalmente na década de 70, por simbolizarem os espaços onde o processo civilizatório gerou situações de intensa degradação social e ambiental, a população mundial continua crescentemente urbanizando-se e, atualmente, mais da metade dela reside nas cidades. (Ultramar, 1998)¹⁰

"As cidades são o lugar privilegiado onde gostos, modos de vida e estilos são permanentemente criados e recriados, onde a volatilidade da moda pode ser mobilizada e apropriada, e onde a cultura pode ser mercantilizada¹¹, assim como somente nelas se situam os trabalhadores "imateriais" que são os produtores e/ou manipuladores destes novos sistemas de signos e imagens, dos quais necessitam agora mais do que nunca as firmas." (Compans, 1999) As cidades, neste sentido, são o espaço onde o hedonismo é estimulado

⁶ Hoje Conselho de Municipalidades e Regiões Européia (Seção Européia da IULA). Naquela ocasião, o compromisso assumido pelos proponentes da "Carta Européia de Liberdades Municipais" era de reconstruir a Europa do pós-guerras sob instituições locais fortes de modo a reforçar a autonomia local.

⁷ A instituição que representa oficialmente os níveis de governo locais e regionais no Conselho da Europa é a CLRAE – *Conference of Local and Regional Authorities of Europe*.

⁸ A demanda por esta Carta Mundial foi afirmada na Assembléia Mundial de Cidades e Autoridades Locais (Istambul, 1996) – atividade que precedeu a Habitat II – e vem sendo elaborada pela UNCHS (Habitat) e a WACLAC - *World Association of Cities and Local Authorities Coordination* (coordenação instituída durante a Assembléia Mundial, para servir de interlocutor e de instituição associada à ONU e suas agências).

⁹ As idéias deste sub-tema foram extraídas do artigo de Compans (1999), o qual remeteu-me às suas referências bibliográficas.

¹⁰ Mesmo considerando os processos de integração entre o espaço urbano e rural, relacionado, por exemplo, à crescente importância que as atividades econômicas não-agrícolas vêm adquirindo no espaço rural. Ver: estudos do "rurbano". (Izique, C. O novo rural brasileiro. Pesquisa Fapesp, abril/2000, 48-55p.)

¹¹ Tratando da mercantilização da cultura, ver: Gabler, N. Vida – o Filme. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

através do consumo descartável, dinamizando a reprodução do capital.

Para atender a esta crescente urbanização e expansão da cultura do efêmero, difundiram-se regimes de acumulação mais flexíveis que concorrem pela diferenciação (qualidade, variedade, capacidade de inovação e reatividade às mudanças do mercado), exigindo maior fracionamento das atividades econômicas e, conseqüentemente, promovendo aumento da divisão social do trabalho. Estes novos regimes de acumulação vão encontrar nas cidades, não só seu mercado consumidor, mas também algumas das condições que propiciam o seu próprio desenvolvimento, como: mercados mais flexíveis de trabalho e de prestação de serviços, mão-de-obra altamente diversificada e qualificada e possibilidade de apropriação de "externalidades imateriais".

Outro recente processo produtor de dinamismo econômico e que ressalta a sinergia que as atividades econômicas vão encontrar no espaço urbano refere-se à centralização das funções de comando dos complexos empresariais e dos sistemas financeiros¹²; processo que se dá paralelamente à transnacionalização da produção e à internacionalização do capital. De forma semelhante, estes "centros de decisão econômica" vão demandar das cidades uma sofisticada rede de comunicações, um "meio de informação" criativo, um conjunto de serviços especializados de gestão e controle, um meio urbano que ofereça alta qualidade de vida aos ocupantes das funções de comando, concepção e gestão destas empresas.

Embora estes processos atribuam às cidades grande responsabilidade pelo dinamismo econômico recente, eles não ocorrem em todas elas. A maioria destas condições encontra-se nas médias e grandes cidades e áreas metropolitanas imbricadas em processos históricos de acumulação, compondo uma rede policêntrica de comando técnico e financeiro que cada vez mais ignora as fronteiras nacionais. Esta rede se alastra seletivamente pelo território, organizando-se hierarquicamente e integrando outras cidades com funções "secundárias".

Embora Borja e Castells (1998) atribuam a esta estrutura econômico-espacial "maior perspectiva de alteração das posições

¹² "A expressão *global cities* foi cunhada por Sassen (1991) para designar os pontos nodais dos fluxos financeiros a partir dos quais se produz um controle global dos mercados financeiros secundários e sítios de produção dispersos, na medida em que o investimento direto ocorre hoje preferencialmente pelo mercado de ações e de títulos." (Compan, 1999)

hierárquicas", os trabalhos de Veltz (1996) e Sassen (1994/1995) ressaltam que o "núcleo nevrálgico" dos centros de P&D e financeiros continuam confinados nos países centrais, dada a natureza auto-acumulativa, tanto de competências quanto de recursos, destas atividades. Assim, se de um lado, a semelhança entre os problemas de gestão urbana de grandes cidades aproxima São Paulo e Buenos Aires de Nova York, Londres ou Tóquio, de outro, suas funções e perspectivas de desenvolvimento estão, em grande parte, condicionadas por diferenças históricas entre "regiões globais" centrais e periféricas.

Paralelamente à crise econômica, ao aumento da autonomia dos governos locais e ao enfraquecimento das referências regionais e nacionais, formava-se uma estrutura articuladora das cidades por meio de uma rede hierárquica de fluxos econômicos, com mudanças significativas nas formas de gestão local. Como ressalta Borja (1997), "na Europa, a recessão econômica dos anos 70 provocou uma reação dos governos locais e dos principais atores econômicos e sociais urbanos. Os primeiros foram além de suas obrigações legais no esforço de atrair investimentos, gerar emprego e renovar a base produtiva da cidade. Articularam-se aos atores urbanos para promover a cidade." Em 1986, em Rotterdam (Holanda), uma conferência de governos locais europeus seria intitulada de "cidades motoras do desenvolvimento econômico".

Para ascender, ou mesmo preservar, sua posição nesta rede, os governos locais "de vanguarda" começaram a explicitar a cidade como um organismo econômico, tratando, cada vez mais, a gestão das cidades como a gestão de uma empresa, as quais competem entre si, inter e intra níveis hierárquicos, de forma a atrair os fluxos econômicos que dinamizam o desenvolvimento local (Harvey, 1996). Para cumprir estas "novas" funções, caberia ao governo local, orientado pela sua percepção das demandas da economia global e por experiências de sucesso de outras cidades, torná-la atraente ao capital. Os instrumentos que têm sido difundidos por agências (Werna, 1996) e consultores internacionais e utilizados pelos governos locais para a realização desta tarefa, baseiam-se no

"empresarimento urbano estratégico" (Ascher, 1995) ¹³ e no "marketing urbano" (Borja & Forn, 1996).

¹³ Vide o caso do Planejamento Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 1996) que baseou-se no caso de Barcelona, o qual baseou-se no caso de Seattle.

.....6. A participação nos processos de produção social.....

A participação dos diversos grupos sociais da comunidade é uma das recomendações básicas da Agenda 21 para os processos de Agenda 21 Locais. Para subsidiar a elaboração de um método de análise da participação nestes processos, busca-se delimitar um conceito, um significado geral para a participação - O que é participação -, contextualizá-la na atualidade - A participação localista - e identificar uma estratégia de análise - Analisando a participação.

O que é participação?

Para Bordenave (1994) "a participação é uma necessidade do ser humano, ... inerente à natureza social do homem". Quando este impulso é colocado em prática, quando os desejos individuais de realização se articulam na produção coletiva, cria-se um condicionamento recíproco entre os desejos individuais. A participação de cada um, como impulso individual, passa, sob tal condicionamento, a adquirir significado coletivo, social. Neste sentido mais pragmático, a participação pode ser definida, genericamente, como o "ato ou efeito de tomar parte" (Aurélio, 1995), e no âmbito social, como o ato ou efeito dos indivíduos tomarem parte nas realizações coletivas, nos processos de produção social, tornando a participação " ... o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo" (Bordenave, 1994).

A sociedade é um organismo que se constitui pela sinergia dos indivíduos/grupos sociais, ou seja, ela é um organismo participativo por princípio e com isso não se quer dizer que todos participem do mesmo modo, ou seja, que os partícipes tenham seus impulsos de realização satisfeitos do mesmo modo e/ou na mesma intensidade. Ao se interpretar a sociedade como um sistema de processos de produção social, nota-se que, sob a perspectiva de uma causalidade política, todos os processos, não só, são fortemente condicionados

pelo poder relativo dos partícipes, mas os processos são também potenciais produtores de poder. Verifica-se também que o poder relativo dos partícipes condiciona, tanto a participação nos processos de produção social correntes, quanto, ao influenciar a distribuição das formas de poder produzidas no processo (o poder é parcialmente apropriável, acumulável e repassável, principalmente, em sua expressão mais concreta - a riqueza), condiciona a participação nos processos futuros. *Participação, assim, torna-se sinônimo de poder, poder de satisfazer seu impulso de realizar coletivamente.*

Deste modo, o impulso de realização individual, ao adentrar nos processos de produção social, revela-se, não só, passível de buscar equilibrar o poder relativo dos partícipes dentro do processo e distribuir eqüitativamente os seus resultados mas também concentrar o poder e os resultados. Por ironia, *a participação-impulso acaba dando oportunidade tanto ao igualitarismo, à socialização do poder, quanto ao dualismo elitização-marginalização, à concentração do poder.* Como a participação empenhada pelos partícipes é condicionada, e não determinada, pela relação de poder entre eles, os próprios processos de produção social tornam-se contextos onde indivíduos/grupos sociais mantêm ou alguns perdem e outros ganham poder relativo.

Neste sentido, pode-se considerar que um processo de produção social é participativo, *stricto sensu*, quando ele promove uma socialização interna do poder, quando ele promove o equilíbrio do poder relativo dos partícipes dentro do processo com a distribuição eqüitativa de seus resultados. Para Demo (1996), estas condições são atendidas no que ele denomina fenômeno participativo, "os fenômenos participativos, sobretudo as formas de organização da sociedade civil, precisam manifestar pelo menos quatro marcas qualitativas para corresponderem àquilo que estamos chamando de qualidade política: representatividade, legitimidade, participação da base e planejamento participativo auto-sustentado".

Nas sociedades com estrutura social hierarquizada em classes sócio-econômicas com alta concentração de poder nos estratos superiores, a exemplo do Brasil, as demandas dos enormes estratos inferiores por menor disparidade no poder relativo entre grupos sociais e indivíduos, ou seja, por uma melhoria das condições em que se dá sua participação, é histórica. Neste contexto, os grupos sociais demandantes de maior poder/participação adotam duas estratégias

de luta: uma "externa à estrutura", revolucionária, "aqueles que atuam dentro da estrutura mesma da desigualdade a fim de derrubá-la e destruí-la" (Bordenave, 1994); outra "interna à estrutura", reformista, "movimenta-se dentro das regras sociais vigentes, esperando extrair seu potencial igualitário" (Bordenave, 1994). Uma das "organizações" onde esta luta, de natureza mais reformista, se desenrola é o Estado; nele ocorre uma luta pela ampliação da participação popular na atuação dos governos locais (Wanderley, 1991).

A participação localista¹⁴

A partir do início da década de 80, quando a estagnação econômica aflige os governos dos Estados Nacionais, principalmente os periféricos, todo um conjunto de reformas, consoantes ao "Consenso de Washington", são iniciadas. Paralelamente, a ONU, por meio de seus diversos órgãos, reforça a recomendação da participação de todos os grupos sociais no processo de desenvolvimento (CEPAL, 1981; PNUD, 1993; Banco Mundial, 1996).

No Brasil, ainda sob regime militar, estas reformas são iniciadas por uma desconcentração de responsabilidades da esfera federal para as outras esferas de governo. "Ao mesmo tempo em que os municípios perdiam impostos, eram responsabilizados por inúmeras tarefas antes entregues a União. Não eram apenas atribuições nas áreas de educação, saúde ou transportes. Os municípios foram obrigados a conceder imóveis e aluguéis gratuitos a juntas de alistamento militar, juntas de conciliação e julgamento, delegacias de polícias, além de manter, entre outros, órgãos como o MOBRAL, INCRA, IBGE e as secretarias da Receita Federal e Estadual." (Dória, 1992)

Com o término do regime militar, é eleita uma Assembléia Nacional Constituinte em 1986 e uma nova Constituição é homologada em 1988. No plano político-administrativo, a autonomia municipal é reconhecida e a eleição direta para prefeito é restaurada. Embora tímido, no plano tributário, houve ampliação das porcentagens de repasse de impostos da União, foram transferidos para a alçada

¹⁴ Embora o tema da participação localista seja recente, a participação em programas e projetos de desenvolvimento para comunidades rurais de países em desenvolvimento tem início no final da década de 40. Ver: Machado, E.P. et al. Poder e Participação Política no Campo. São Paulo: CERIFA; Salvador: CAR/CEDAP-CENTRU, 1987. 151p.

estadual e municipal alguns impostos federais e os municípios foram autorizados à criação de novas fontes de arrecadação.

Neste período, dois movimentos atuaram em favor de uma descentralização que beneficiasse os municípios: lideranças políticas municipalistas, interessadas na mudança das leis tributárias, e os movimentos urbanos organizados, interessados numa distribuição mais equitativa dos serviços públicos urbanos. Estes últimos tendo papel preponderante na luta pelo aumento da participação popular nos governos locais (Dória, *idem*). Decorrentes deste processo de descentralização, ocorrido num ambiente de estabelecimento de um novo pacto social devido a transição de regimes, destacam-se a municipalização dos sistemas de saúde e educação, o surgimento de diversos tipos de Conselhos Municipais e a inclusão nas legislações orgânicas de instrumentos de participação popular, a exemplo do plebiscito, das audiências públicas, e de práticas de participação no planejamento e administração dos governos municipais.

A intensificação da participação popular local é reconhecida como a base de uma democracia participativa, tanto pela proximidade entre comunidade e governos locais, facilitando formas de concertação social e mecanismos de desburocratização, quanto pelo potencial de conformação de uma estrutura de participação ascendente aos outros níveis de governo, tornando as possibilidades de processos de produção social participativos, *stricto sensu*, e locais atraentes aos movimentos populares. Todavia, Cardarelli e Rosenfeld (1998) questionam se a intenção subjacente a tais processos participativos, no contexto de enfraquecimento dos Estados-nacionais, não é a institucionalização das demandas dos movimentos populares, diante de um novo pacto social que articula o local ao global, em detrimento da escala nacional, legitimando a consolidação da sociedade global.

Analisando a participação

O tema da participação tem provocado crescente interesse. Ele tem sido expressão corriqueira de políticos dos mais diversos matizes e toda uma diversidade de métodos e técnicas participativas, *lato sensu*, para a gestão e o planejamento e para a aplicação de programas e projetos tem sido desenvolvida, difundida e aplicada, gerando variados encontros e publicações nas áreas de

desenvolvimento, planejamento, administração, comunicação e serviço social. Apesar da intensificação do interesse pelo tema da participação e das questões políticas que ele encerra, não foram encontradas estudos em que, estabelecido um método, sejam analisados comparativamente, mesmo que de forma qualitativa, um conjunto de processos de produção social, no que diz respeito à participação, em especial como suporte a avaliação dos processos que se dizem participativos, *stricto sensu*.

Bordenave (1994) fornece um arcabouço analítico quando sugere que "as questões-chave" da participação, num grupo ou organização, são as noções de nível e grau de participação. Os níveis indicam "o quão importante são as decisões de que se pode participar?" e os graus de participação indicam "qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões?".

A hierarquização dos níveis que ele apresenta é composta por:

- Nível 1: formulação da doutrina e da política da instituição;
- Nível 2: determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias;
- Nível 3: elaboração de planos, programas e projetos;
- Nível 4: alocação de recursos e administração de operações
- Nível 5: execução das ações;
- Nível 6: avaliação dos resultados.

Nestes níveis, os membros da organização podem realizar graus de participação crescentes, sob a perspectiva da tomada de decisões, com relação aos dirigentes da organização:

- √ **Informação, Informação/reação:** informar os membros da organização sobre as decisões já tomadas, tomando ou não em conta a reação dos membros;
- √ **Consulta facultativa:** a administração pode, se quiser e quando quiser, consultar os subordinados, solicitando críticas, sugestões, ...
- √ **Consulta obrigatória:** a administração deve consultar os subordinados em determinadas ocasiões mas a decisão cabe a ela;

- √ **Elaboração/recomendação:** os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas, as quais a administração aceita ou não mas justifica-se
- √ **Co-gestão:** administração compartilhada mediante mecanismos de co-decisão e colegialidade de caráter deliberativo;
- √ **Delegação:** os administrados tem autonomia e completa autoridade em determinados campos ou jurisdições;
- √ **Auto-gestão:** o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes.

Dentro deste arcabouço, Bordenave (1994) apresenta uma "categoria" de análise da participação para organizações/grupos - o grau de participação -, composto por 7 classes. Estas classes são descritas predominantemente pelo papel desempenhado pelos membros na tomada de decisões da organização e o formato institucional decorrente e são ordenadas em função do crescimento da participação dos membros. Nesta escala, a organização mais participativa seria aquela onde o grupo - membros e dirigentes - se auto-gere, ocorrendo a participação dos membros desde o nível de formulação de doutrinas e políticas da organização. No outro extremo estariam as organizações que seus membros são apenas informados sobre as decisões dos dirigentes.

Pretty (1995), analisando programas e projetos de desenvolvimento rural também descreve "tipos de participação" da comunidade em relação às organizações promotoras dos programas/projetos (Tabela 6.1). O tipo de participação também pode ser tratado como uma "categoria" de análise da participação. Ele é composto de 7 classes, cujas descrições abarcam fatores relacionados ao papel desempenhado pela comunidade na tomada de decisões do programa/projeto e a intenção da organização promotora e são ordenadas em função do aumento da autonomia da comunidade na gestão dos programas/projetos. Os programas/projetos mais participativos surgem através da própria

auto-mobilização¹⁵ da comunidade; nos menos, a participação da comunidade se dá de forma meramente aparente.

Além destas duas categorias e suas respectivas classes, Bordenave (1994) ainda descreve algumas "formas de participação", que não chegam a caracterizar uma categoria de análise devido à diversidade de fatores que compõem suas descrições. Ainda assim, o contexto que caracteriza algumas das "formas" pode ser exemplificador de situações possíveis de serem encontradas na análise da participação dos processos de Agendas 21 Locais. Dentre elas:

- √ **Participação provocada:** "agentes externos ajudam o grupo a alcançar seus objetivos. Esta ajuda dá margem a dirigismo e manipulação";
- √ **Participação concedida:** "poder ou influência exercida pelos subordinados e considerada legítima por eles mesmos e seus superiores".

¹⁵ A idéia de auto-gestão de Bordenave (1994), assim como a auto-mobilização de Pretty (1995), encontram semelhança com a idéia de fenômeno participativo de Demo (1996). As características apresentadas por Demo (1996) podem ser interpretadas como princípios de gestão de fenômenos participativos, ou princípios de auto-gestão, ou auto-mobilização.

Tabela 6.1. - Tipologia da Participação

Tipologia	Características de cada tipo
Participação manipulada	A participação é simplesmente aparente, com representantes da comunidade integrando conselhos oficiais, para os quais não foram eleitos e nem têm poder.
Participação passiva <i>(informação)</i>	As pessoas participam tomando conhecimento sobre o que já foi decidido ou feito. Ela envolve comunicados unilaterais feitos pelos administradores ou gerentes do projeto sem qualquer atenção às respostas das pessoas. As informações compartilhadas provêm exclusivamente de profissionais externos.
Participação por consulta <i>(consulta)</i>	As pessoas participam através de consultas ou respondendo a questionários. Agentes externos definem os problemas, os processos de coleta de dados e controlam as análises. O processo de consulta não concede qualquer participação nas tomadas de decisão e os profissionais não são obrigados a considerar o ponto de vista das pessoas.
Participação através de incentivos materiais	As pessoas participam contribuindo com recursos, por exemplo trabalho, em troca de alimento, dinheiro ou outro incentivo material. Os agricultores podem prover seus campos e seu trabalho mas não estão envolvidos em experimentações ou processos de aprendizado. É muito comum considerar este modo de participar como a noção geral de participação, contudo as pessoas normalmente não têm interesse em preservar as práticas e as tecnologias sugeridas quando os incentivos terminam.
Participação funcional	A participação é vista pelas agências externas como um meio para alcançar as metas do projeto e, especialmente, reduzir custos. As pessoas participam formando grupos para atender objetivos predeterminados relacionados ao projeto. Tal envolvimento pode ser interativo e compreender decisões compartilhadas mas tende a ocorrer depois que as principais decisões já foram tomadas por agentes externos. Na pior das hipóteses, as pessoas podem pelo menos ser integradas no alcance de objetivos definidos externamente.
Participação interativa <i>(co-gestão)</i>	As pessoas participam em análises conjuntas, no desenvolvimento de planos de ação e na formação ou fortalecimento de instituições locais. A participação é vista como um direito, não apenas como um meio de alcançar metas de projeto. O processo compreende métodos interdisciplinares que considerem múltiplas perspectivas e fazem uso de processos de aprendizagem estruturados e sistêmicos. Quando os grupos locais tomam controle sobre as decisões locais e determinam como são utilizados os recursos disponíveis, eles passam a ter interesse em manter as estruturas e práticas sugeridas e adotadas.
Auto-mobilização <i>(auto-gestão)</i>	As pessoas participam tomando iniciativas independentemente de instituições externas para mudar os sistemas. Eles desenvolvem contatos com instituições externas para obtenção de recursos ou assessorias técnicas que eles necessitem, mas retêm o controle sobre a forma de uso dos recursos. A auto-mobilização pode se disseminar se governos e ONG's oferecerem uma estrutura de apoio que a promova. Tal iniciativa de auto-mobilização pode ou não transformar a distribuição de riqueza e poder existente.

Tipologia da participação para projetos/programas de desenvolvimento, segundo Pretty (1995)

.....7. Material e método.....

.....7.1. Seleção das Agendas 21 Locais

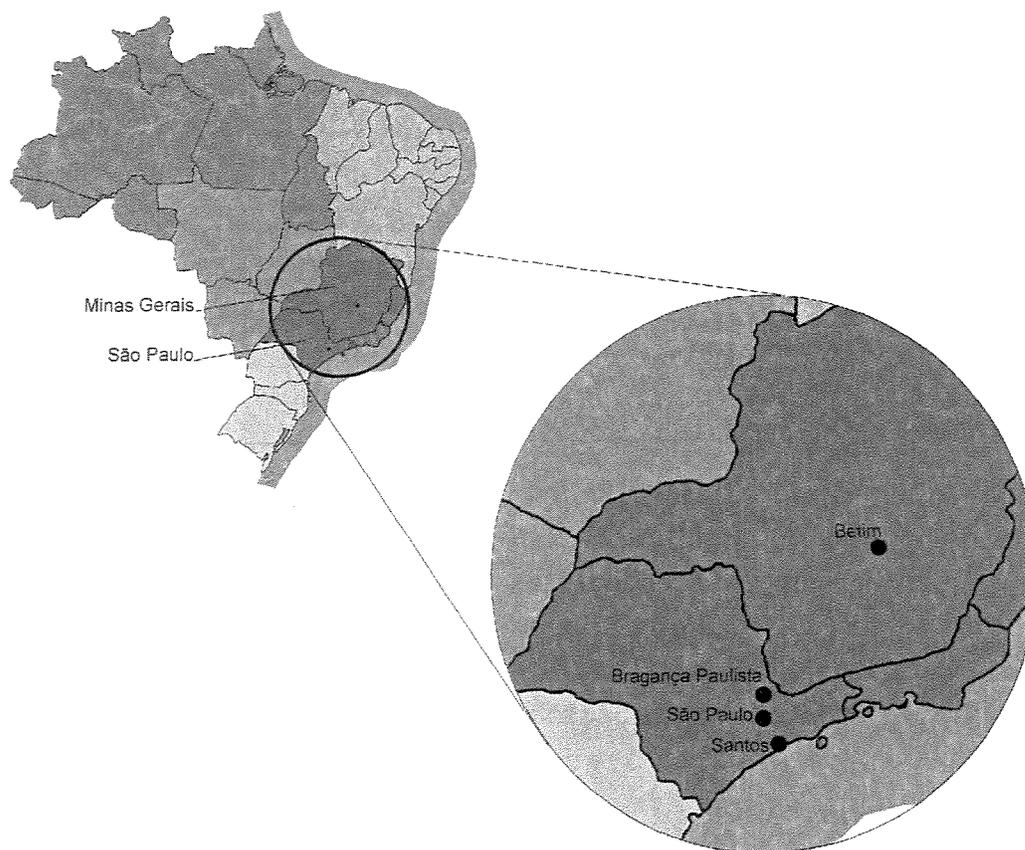
As experiências municipais de Agenda 21 Local selecionadas foram das cidades de São Paulo, Santos, Betim e Bragança Paulista¹⁶ (vide Figura 7.1). Três fatores compuseram os critérios de seleção:

- ◆ as melhores experiências citadas por iniciativa das instituições promotoras dos processos de A21L. Três iniciativas institucionais contribuíram para promoção de processos de Agenda 21 Local municipais: a primeira oriunda da FEAM/SEMAD (Fundação Estadual de Meio Ambiente, vinculada à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais), à qual se vincula o caso de Betim, a segunda da DPAA/CPA/SMA (Departamento de Planejamento Ambiental Aplicado da Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo), à qual se vincula Bragança Paulista, e a terceira do ICLEI (ONG canadense), à qual se vincula Santos;
- ◆ contemplar experiências ocorridas nas gestões municipais 92-96 (São Paulo e Santos) e 97-00 (Bragança Paulista e Betim) ;
- ◆ restrições de tempo e recursos (proximidade de Campinas: São Paulo, Santos e Bragança Paulista).

Considerou-se que, ao escolher as experiências de Agenda 21 Locais que tiveram seus municípios selecionados pelas instituições promotoras como propícios aos processos - Santos - ou como as melhores experiências dentro de um conjunto de iniciativas provocadas por elas - Betim e Bragança -, se estaria estudando uma amostra das iniciativas mais bem sucedidas. Além disso, a proximidade dos casos com as instituições promotoras permitiriam conhecer a atuação destas instituições no fomento destes processos.

¹⁶ Como indicativo da diversidade de contextos, as despesas orçamentárias realizadas em 1996 nestes municípios foram de R\$ 7.553.067 mil, R\$ 364.625 mil, R\$ 168.704 mil e R\$ 43.803 mil, respectivamente. Fonte: www.ibge.gov.br (cidades@)

Figura 7.1. - Localização dos municípios selecionados



.....7.2. O procedimento metodológico.....

Os processos de Agenda 21 Locais são fenômenos sociais e, como tais, são objetos de pesquisa dentro das ciências sociais¹⁷. O foco desta pesquisa dirigiu-se especialmente à participação - uma das categorias constitutivas dos fenômenos sociais. Os períodos em pesquisa dos processos de Agenda 21 Locais selecionados fazem parte do passado, tratando-se, deste modo, de uma pesquisa *pós-factum*.

Ao tratar os processos de A21L selecionados como **unidades de estudo**, esta pesquisa qualitativa¹⁸ adquiriu caráter de **Estudo de**

¹⁷ Lofland (*apud* Triviños, 1987) descreve e delimita os fenômenos sociais através de seis categorias: atos, atividades, significados, participação, relação e situações. A participação é o envolvimento do sujeito ou adaptação do mesmo a uma situação em estudo.

¹⁸ Para Richardson (1989), as situações que recomendam pesquisas de natureza qualitativa são aquelas que tratam "de fatos passados ou estudos referentes a grupos dos quais se dispõe de pouca informação" e em que "as observações qualitativas serão usadas como indicadores do funcionamento de estruturas sociais".

Caso, o qual apresenta especificidades que permitem caracterizá-la como:

- (a) **Análise Situacional**, pois o Estudo de Caso "refere-se a eventos específicos que podem ocorrer numa organização" e procurou-se "conhecer os pontos de vista e circunstâncias que são peculiares a todos os envolvidos nesse fenômeno"; e
- (b) **Estudo Comparativo de Casos**, pois com a realização de 4 Estudos de Caso, foi possível, "descrever, explicar e comparar por justaposição e comparação propriamente dita os fenômenos".

O procedimento¹⁹ empregado para o estudo dos processos de Agenda 21 Locais municipais brasileiros selecionados, em especial a participação, compreendeu 2 etapas: a obtenção de informações (material) e a descrição analítica destas informações.

Obtenção de informações

As poucas informações documentais disponíveis sobre os processos de Agenda 21 Local selecionados provinham dos governos municipais, das instituições que os fomentaram e de levantamentos e estudos do MMA. Para ampliar a base de informações destes processos, privilegiou-se uma estratégia de obtenção de informações através de entrevistas a pessoas envolvidas nestes processos. Esta escolha considerou que se alcançaria uma "descrição mais exata" dos processos de A21L em estudo a partir da composição das diferentes interpretações de pessoas envolvidas com o próprio processo, em suas complementaridades e redundâncias, em suas concordâncias e discordâncias. Mesmo assim, durante as entrevistas, buscava-se obter, junto aos entrevistados, outros documentos (documentos internos, manuais, ...) que pudessem complementar as informações oriundas das entrevistas.

O parco conhecimento que se dispunha sobre os processos de A21L em estudo, a intenção de relevar os aspectos que os entrevistados consideravam importantes nos processos e a perspectiva de formulação de interrogativas durante o próprio

¹⁹ Para uma descrição do delineamento de uma pesquisa qualitativa ver Triviños (1987), especialmente as páginas 130-133.

desenvolvimento das entrevistas, além do desconhecimento de pesquisas que adotassem procedimentos sistemáticos para o estudo da participação em fenômenos sociais conseguidas com a revisão teórica, recomendavam a utilização de entrevistas semi-estruturadas²⁰.

Para que estas entrevistas pudessem prover informações sobre como se dava a participação dos indivíduos/grupos sociais ao longo do processo, ou seja, dentro de sua estrutura de funcionamento, utilizou-se a noção de nível hierárquico da participação em organizações de Bordenave (1998). Partindo desta noção, buscou-se identificar *a priori*, baseado nas informações disponíveis sobre os processos de A21L municipais brasileiros, as fases mais importantes dos processos, sob o aspecto da tomada de decisão. Com esta intenção, dividiu-se os processos de A21L em 4 fases - **articulação política, institucionalização, planejamento e, controle e execução**, como descrito a seguir. Este emolduramento dos processos de A21L facilitou a elaboração de um roteiro de entrevista (Anexo A), com aspectos gerais que deveriam estar sendo tratados durante as entrevistas.

Deste modo, as entrevistas deveriam ser orientadas de forma a se estabelecer, quando possível, uma correspondência entre os períodos descritos dos processos de A21L e as fases definidas, explicitando os indivíduos/grupos sociais que estavam presentes e o papel que desempenharam.

Para as entrevistas não foram definidas categorias e classes de participação, *a priori*. Mesmo considerando a proximidade dos contextos em que foram formulados os "graus" e "tipos" de participação - níveis/tomada de decisão e programas/projetos, respectivamente - com os processos de Agenda 21 Local, preferiu-se deixar que as "tipificações" emanassem do próprio processo de descrição das A21L.

Em cada caso de A21L estudado, buscou-se garantir que o grupo de entrevistados pudesse fornecer uma descrição completa, temporalmente, do processo, pois muitos participaram apenas durante um determinado período, ao mesmo tempo que se buscava nestas entrevistas percepções diferenciadas do processo,

²⁰ Diversas considerações sobre as possibilidades, o planejamento e a realização de entrevistas semi-estruturadas podem ser encontradas em Blanchet (1987), Triviños (1987), Richardson (1989), Quivy e Van Campenhoudt (1992). Algumas sugestões interessantes também aparecem no livro de Garrett (1991) sobre entrevistas "jornalísticas".

decorrentes das diferentes formas com que os entrevistados participaram deles.

Não se definiu, a priori, um número de entrevistas a serem realizadas por processo de Agenda 21 Local analisado. Todavia, buscou-se abranger minimamente três perfis a serem entrevistados: político e técnico de órgão governamental e representação da sociedade civil. Realizou-se um tal número de entrevistas de modo a alcançar uma compreensão satisfatória do processo, sendo os entrevistados selecionados entre:

- (a) representantes de instituição externa promotora
- (b) lideranças que compuseram a base social indutora;
- (c) da instituição gestora do processo de Agenda:
 - Coordenação geral;
 - Comissão/Conselho responsável pelo processo;
 - lideranças da sociedade civil ativas do Fórum Público de discussão;
- (d) coordenação da equipe técnica de planejamento;
- (e) responsáveis pela implementação e acompanhamento das medidas definidas.

Os entrevistados foram contatados, previamente, por telefone com a finalidade de apresentar os objetivos da pesquisa, convidá-los a participar da entrevista, descrever seu procedimento e promover o agendamento da entrevista. Acordada a entrevista, lhes foram enviados o roteiro de entrevista, pontuando os temas a serem tratados. Algumas entrevistas foram individuais, outras, em grupo. Elas foram filmadas (filmadora Panasonic, modelo S-VHS Reporter) em fitas de vídeo (fitas Sony T-120VE), sistema VHS.

Por ocasião das entrevistas também se buscou obter documentos, textos, manuais que pudessem complementar os dados sobre os processos.

A fases dos processos de A21L

Todo processo de produção social tem múltiplas opções de caminhos a percorrer até alcançar sua realização (quando alcança). Contudo, ao se propor uma avaliação destes processos, se pressupõe,

mesmo em linhas gerais, que ele obedeça a um roteiro pré-estabelecido, para que se possa eleger os momentos e os aspectos que revelem características sobre o modo com que ele se deu; neste estudo em particular, a dinâmica de participação.

Vale dizer que este roteiro deve obedecer a uma condição básica: garantir que as experiências de Agenda 21 Local se identifiquem como casos mais específicos dentro do roteiro geral, e portanto, contidos, envolvidos por ele.

O roteiro dos processos de Agenda 21 Local foi estruturado em 4 fases: articulação política, institucionalização, planejamento e implementação de projetos. Nestes quatro fases são apresentados os contextos em que elas ocorrem e os aspectos gerais a serem analisados visando a participação. A descrição de cada fase segue abaixo:

Articulação política

Parte-se do princípio de que as experiências de Agendas 21 Locais se iniciam a partir de uma **base social indutora**. Mesmo que os fatores que induziram à construção da Agenda sejam "extra-sociais", a exemplo de uma imposição legal, eles são apropriados por determinados atores sociais - a base social indutora - que os canalizam para a realização da Agenda. O poder de influência do conjunto de atores envolvidos no momento político deve ser capaz de gerar um "movimento pró-Agenda" local.

A participação neste momento é avaliada pela composição da base social indutora (Estado, sociedade civil e iniciativa privada²¹). A articulação entre os atores é vista ao longo do tempo, considerando-se a existência de um núcleo inicial e possíveis estratégias de envolvimento de novos atores. Também nesta etapa busca-se identificar a importância (peso) e o papel que cada ator exerceu para que o local adotasse o processo de Agenda²².

A integração neste momento é avaliada pelo conjunto de razões/finalidades que os atores sociais utilizam para justificar e

²¹"A cidade seria, assim, um polo de articulação de interesses, envolvendo sociedade civil, iniciativa privada (agentes econômicos) e Estado, todos considerados em suas diferentes instâncias e formas de expressão. A sociedade civil, por exemplo, abrangeria segmentos amplamente diversificados como (1) entidades assistenciais, beneficentes, filantrópicas e religiosas; (2) as assim chamadas "ONG's" (organizações não-governamentais); (3) os meios intelectuais e as organizações profissionais/corporativas; (4) os meios de comunicação social; e (5) os sindicatos e movimentos sociais diversos." MAGALHÃES, A. F. Rio de Janeiro: Plano Estratégico e Plano Diretor. Monografia da disciplina Grupo Institucional de Pesquisa - Plano Diretor. Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado - UERJ Rio de Janeiro - Janeiro de 1997

²² Como considerado anteriormente, só serão avaliadas as experiências onde houveram envolvimento do poder público local.

legitimar a adoção do processo. Porque uma Agenda 21 local, ou seja, que motivos a tornam recomendável (aqui e agora)? Que áreas/temas ela deve contemplar²³? O que se pode esperar com a adoção deste processo de construção social?

Institucionalização

Neste momento o "movimento pró-Agenda" já alcançou volume e busca as bases de apoio para sua realização. O **suporte institucional** é uma destas bases de apoio e se realiza com uma instituição assumindo a gestão do processo de Agenda. A responsabilidade institucional de condução do processo ainda é de natureza mais política e estratégica e centra-se na capacidade de organizar e administrar seu andamento, mas também engloba condições mínimas de infra-estrutura física e recursos humanos para sua condução. Outra forma de apoio necessária é o **suporte financeiro**. Mais do que uma base de recursos, o suporte financeiro contempla uma estratégia para a execução das medidas apontadas pelo processo de Agenda. Muitas destas medidas viabilizam-se, quase que exclusivamente através da disponibilidade de recursos financeiros, outras requerem mudança de valores, adequações organizacionais e de formas de gestão ou novas considerações legais. Também é o suporte financeiro que expõe a capacidade de realização e, portanto, inclui a possibilidade de ações sob forma de mutirão, ampliando as possibilidades de produção social. A estimativa do suporte financeiro, em suas diversas formas, oferece as bases para um planejamento de Agenda que tenha mais chances de sair do papel e concretizar-se.

A participação e a integração, neste momento, é avaliada pela concepção da estrutura organizacional que orientará o planejamento e a implementação da Agenda, cabendo, normalmente, à instituição gestora propor esta estrutura. A constituição de comissão/conselho e definição de seus integrantes e a criação de fórum público aberto à participação popular, além de estratégias de ampliação e envolvimento de atores sociais através da divulgação/comunicação da realização do processo de Agenda, são os critérios utilizados para avaliar a participação neste momento.

²³ Mesmo que a Agenda 21 Local tenha sido concebida como um instrumento de gestão local que incorpora um planejamento estratégico para o desenvolvimento local de caráter integrado e participativo, sua apropriação pelos atores sociais, por vezes, atende a interesses mais específicos, a exemplo da gestão ambiental.

A integração está atrelada às finalidades definidas anteriormente; entretanto, nesta fase, ela aparece numa escala de análise mais detalhada. As finalidades adquirem mais consistência sob a forma de objetivos expressos nos diversos documentos que dão suporte ao processo, tais como: um projeto de Lei²⁴ que expõe os objetivos da Agenda Local e/ou as atribuições responsabilizadas à instituição gestora e desta à comissão/conselho que conduzirá diretamente o processo de Agenda.

Planejamento

Definida a estrutura organizacional da Agenda e escolhidos seus objetivos, o processo passa a um momento onde os objetivos procuram possibilidade prática de realização. Esta fase compreende o planejamento da ação, o qual pode se dar com variado grau de condicionamento técnico-racional.

O planejamento considerado cobre as etapas de inventário, diagnóstico e proposição, avaliação e escolha de alternativas, contando, as vezes, com o envolvimento de equipe especializada nesta atividade. A natureza da participação e da integração de um processo de construção social também se expressam tanto na equipe quanto nas etapas do planejamento proposto.

Para avaliar a participação, as condições de contrato da equipe técnica podem explicitar a exigência de adoção de uma estratégia de planejamento participativo, além da origem da equipe (ONG/Consultora/órgão público) apontar evidência da forma com que o processo de planejamento será conduzido. No planejamento a participação é avaliada por etapa: na etapa de produção do inventário, deve-se considerar o envolvimento dos agentes sociais na definição dos fatores a serem considerados e da natureza das fontes de dados; na etapa de diagnóstico, na definição da forma de cruzamento dos dados para a geração de informações, tais como a escolha dos tipos de dados, o peso relativo dos dados inter e intra-temáticos e considerações temporais e espaciais, na etapa das

²⁴ Quando o governo local assume a "tutela" do processo, pode dar-se a proposição e a aprovação de um projeto de Lei na Câmara, no qual se adote o processo de Agenda como uma atividade de interesse local. Ainda pode ocorrer o caso onde o envolvimento do poder público é mínimo e este processo é adotado como um compromisso entre diversos atores sociais sem o amparo oficial do governo local. Ele pode se dar no âmbito de uma associação constituída para este fim ou mesmo de uma ONG. O governo local atuaria apenas através do envolvimento de funcionários de órgão, secretaria ou departamento, com ciência da administração direta mas sem tornar-se parte das atividades do programa de governo.

alternativas, na abertura à proposição de alternativas e na escolha desta(s) alternativa(s)²⁵.

Para avaliar a integração, a composição e o perfil da equipe técnica e de seu coordenador também apontam evidências sobre a possibilidade de conduzir um processo de planejamento de forma integrada. No planejamento a integração também é avaliada por etapa: no inventário considera-se a composição temática do banco de dados (quantitativo e qualitativamente) efetivamente utilizado nas etapas posteriores do planejamento; no diagnóstico deve-se levar em conta a adoção de uma análise integrada, buscando interpretar o espaço a ser planejado sob as condições sócio-econômicas e ambientais e; na etapa de alternativas considera-se a temática dos "programas" e "projetos" escolhidos.

Controle e execução

Escolhidos os "programas" e "projetos" vinculados à Agenda, o último momento corresponde à sua realização no plano mais prático. As diversas ações recomendadas, por vezes, se utilizam de caminhos diferenciados para se concretizarem; algumas carecem de regulamentação em lei para se efetivarem, outras são encaminhadas diretamente a órgãos vinculados à gestão pública municipal competente ao tema, outras se realizam através de parcerias, envolvendo a comunidade e outras instituições, ou ainda são terceirizadas a empresas. Simultaneamente à implementação, o seu acompanhamento continuado permite ajustar estas ações a obstáculos e/ou novas demandas não consideradas em momentos anteriores, além de pressionar a realização das decisões, evitando que elas fiquem restritas "ao papel".

A participação neste momento compreende o estabelecimento de sistemas de monitoramento e correção sobre o processo de implementação das medidas estabelecidas. Ações de diferentes naturezas demandam sistemas de controle também diferentes. Ela se realiza, inicialmente, com a definição de um sistema de acompanhamento que relate, dentro de determinada periodicidade, o andamento das atividades, comparativamente a um cronograma pré-estabelecido. Além do sistema, também define-se mecanismos de intervenção corretiva. A disposição de tal sistema de controle e seu

²⁵ A escolha das alternativas deve considerar seus meios de realização ao longo do tempo.

reconhecimento e uso pelos envolvidos na Agenda Local atestam o caráter participativo do processo.

A integração expressa-se neste momento pelo volume de recursos dedicados efetivamente para a execução dos "programas" e "projetos". A distribuição temática das medidas entre ações de cunho econômico, social e ambiental, associado à alocação de seus meios de realização e ponderado o alcance dos seus objetivos, permite avaliar em que medida se equilibraram as realizações do processo de Agenda.

A descrição analítica

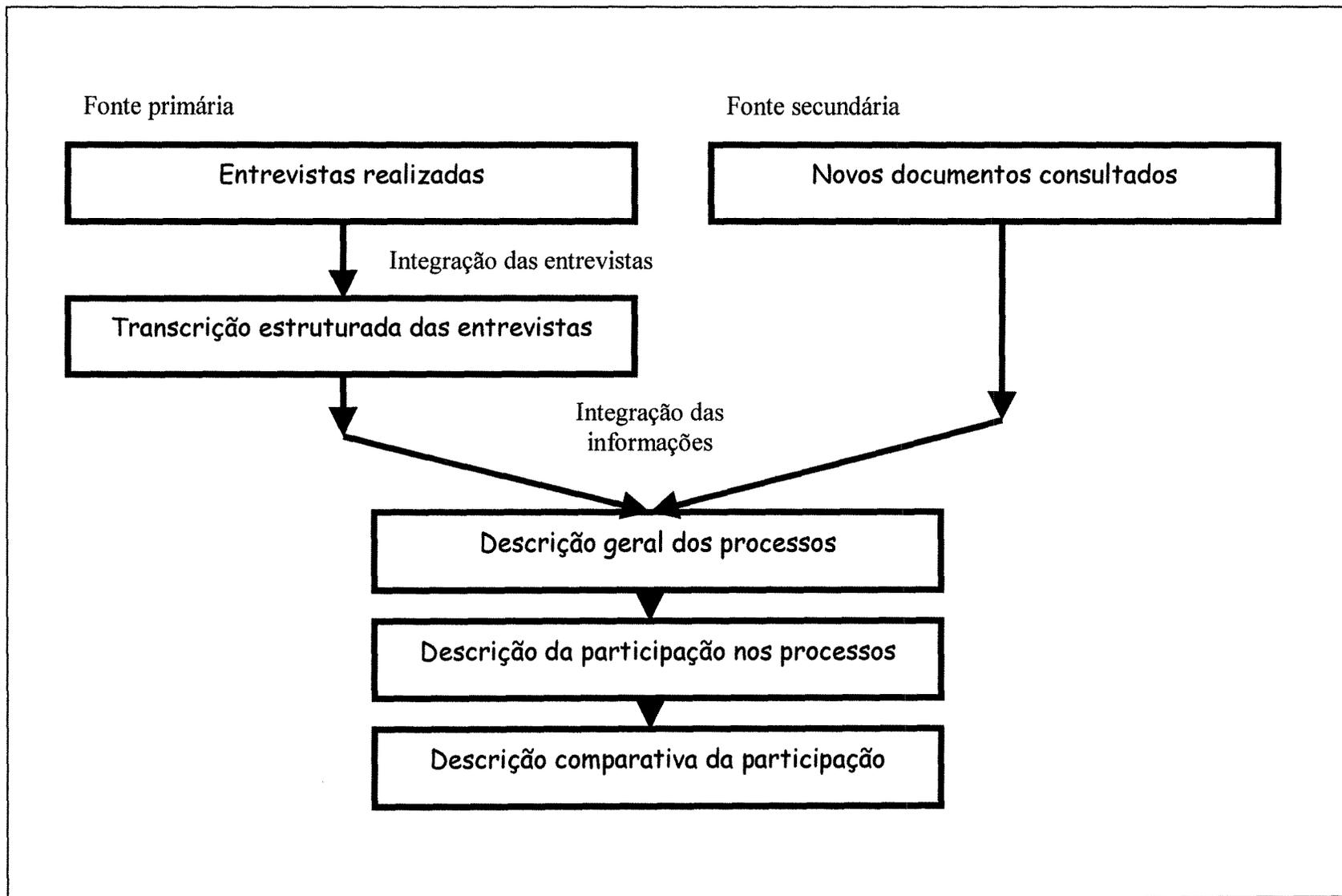
Para facilitar a realização das descrições, buscou-se, inicialmente, identificar os trechos de cada entrevista que estavam relacionados com as fases definidas *a priori* para as Agendas 21 Locais. Em cada processo de A21L, estes trechos de todas as entrevistas foram agrupados e ordenados por fase, constituindo uma transcrição estruturada dos processos, com trechos que se complementam e se repetem e trechos que induzem a interpretações da realidade de forma parecida ou diferente, entre os entrevistados.

Ressalta-se que quando estes trechos disparem ameaçavam produzir grandes distorções interpretativas e eram motivados por aspectos fatuais, buscava-se ampliar as informações sobre os processos através de contato telefônica com outros envolvidos no processo.

A partir das transcrições estruturadas e dos novos documentos consultados, foram iniciadas as descrições analíticas dos processos de Agenda 21 Local selecionados. Elas alcançaram três etapas: (a) a descrição geral dos processos de Agenda 21 Local, buscando correspondência entre determinados períodos dos processos e as fases definidas *a priori*; (b) a descrição da participação por processo de A21L, ou seja, dos papéis desempenhados pelos partícipes em cada fase do processo, "tipificando" a participação com base nos graus, tipos e maneiras de participar apresentados por Bordenave (1994) e Pretty (1995); e (c) a descrição da participação por fase, permitindo a comparação entre processos e a identificação de semelhanças entre eles. Ao serem realizadas nesta ordem, propiciou-se a incorporação do entendimento

dos processos de Agenda 21 Locais promovidos por uma etapa na etapa seguinte (vide Figura 7.2.).

Figura 7.2. - Descrição geral dos processos, da participação nos processos e comparativa da participação.



.....8. Resultados e Discussões.....

A obtenção de informações sobre os processos de Agenda 21 Local de São Paulo, Santos, Betim e Bragança Paulista compreendeu, principalmente, entrevistas a pessoas envolvidas nestes processos e, de forma complementar, consulta a documentos sobre estes processos, obtidos no contato com os entrevistados.

Para o processo de A21L de São Paulo foram feitas três entrevistas:

- ◆ com o coordenador do programa de A21L,
- ◆ com dois técnicos da prefeitura envolvidos no processo
- ◆ com o presidente de uma ONG que acompanhou o processo.

Para Santos foram feitas quatro entrevistas:

- ◆ com o secretário de Meio Ambiente de Santos,
- ◆ com a técnica contratada pela prefeitura, com os recursos do ICLEI, para acompanhar o processo,
- ◆ com uma funcionária da prefeitura que atualmente ainda está vinculada a atividades da A21L,
- ◆ com uma munícipe que se envolveu com o Grupo de Sustentação.

No caso de Betim foram três entrevistas:

- ◆ com a funcionária da FEAM que elaborou o projeto "A gestão ambiental participativa e a Agenda 21",
- ◆ com a Coordenadora de Meio Ambiente de Betim durante parte do processo,
- ◆ com um técnico da prefeitura que tem acompanhado o processo.

Em Bragança Paulista foram quatro entrevistas:

- ◆ com o coordenador e três técnicos do programa "Entre Serras e Águas"/SMA,
- ◆ com dois técnicos do CEPAM envolvidos no processo,

- ◆ com duas funcionárias da prefeitura envolvidas no processo,
- ◆ com três integrantes de uma ONG envolvida no processo.

A citação dos novos documentos consultados, das pessoas entrevistadas e a transcrição estruturada destas entrevistas estão nos Anexos B, C, D, E, para os municípios de São Paulo, Santos, Betim e Bragança Paulista, respectivamente.

A partir deste material foram desenvolvidas: uma descrição geral de cada processo de A21L, uma descrição da participação, por fase, nestes processos e uma análise comparada da participação, por fase, entre os processos analisados. Estas descrições e a análise comparada seguem abaixo.

.....8.1 Os processos de Agenda 21 Local.....

.....8.1.1. O processo de Agenda 21 Local de São Paulo

Logo após a Rio92, no último semestre de governo de Luíza Erundina, um grupo de trabalho composto de especialistas ligados a órgãos governamentais e universidades elaboraram diagnósticos e propostas de ação em diversas áreas (publicados no D.O. de 30.12.92), documentos estes "considerados como uma primeira proposta de política ambiental de longo prazo" (São Paulo, 1997)

Em outubro de 1993, primeiro ano da gestão Paulo Salim Maluf, é criada a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (secretário Werner Eugênio Zulauf) e o CADES - Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O secretário foi convidado pelo prefeito para criar a SVMA e o secretário convidou Arlindo Philippi Jr. para ajudá-lo, assumindo posteriormente a direção do Departamento de Educação Ambiental e Planejamento.

"Em novembro de 1994, em reunião técnica dirigida pelo Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente, Werner Eugênio Zulauf, objetivando finalizar o documento "Diretrizes para a Política Ambiental do Município: Planos, Programas e Projetos - PPP", foi estabelecido pelo conjunto do corpo técnico e diretivo da SVMA que a AGENDA 21 LOCAL seria um programa ambiental estratégico prioritário, com projetos a serem desenvolvidos permanentemente na Secretaria" (São Paulo, 1997)

Em dezembro de 1994 é publicado pelo DEAPLA/SVMA um "Caderno de Referências", dirigido à própria prefeitura, no qual é apresentada a idéia da Agenda 21, a relação entre os capítulos da Agenda e as secretarias e órgãos municipais, juntamente com um cronograma (dez.94 a dez.95) e metodologia de elaboração. A estrutura para a elaboração da Agenda Local compreendeu a constituição de um Grupo Executivo, interno à SVMA, responsável pela coordenação do programa, um Grupo Intersecretarial, congregando os 21 órgãos e secretarias municipais, responsável pela articulação dos trabalhos desenvolvidos nas secretarias, e grupos de trabalho internos às secretarias, visando a disseminação das idéias da Agenda e produção de documentos técnicos setoriais.

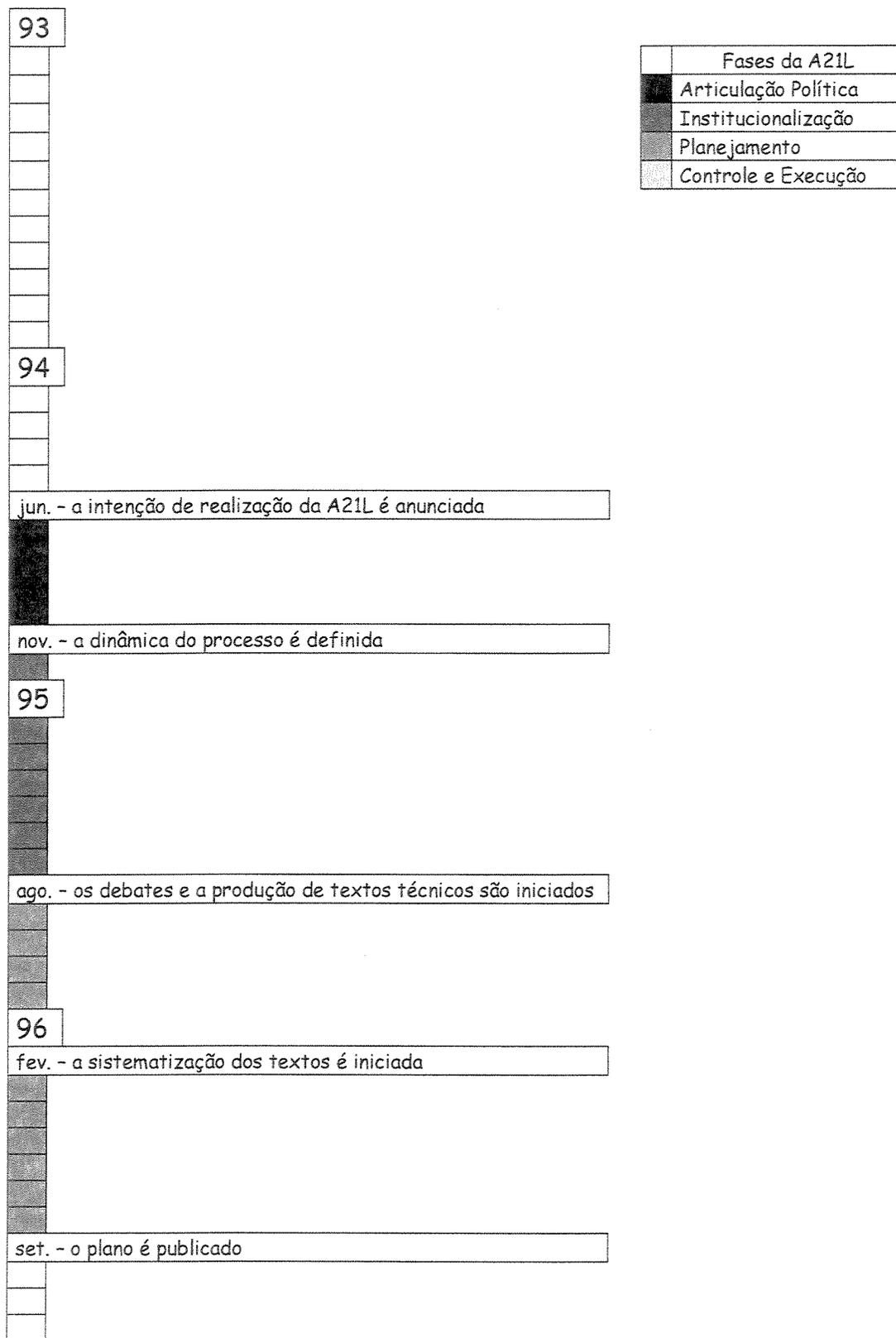
Em agosto de 95, outro Caderno de Referências é elaborado, contendo linhas gerais e estratégias do processo. De setembro a novembro de 1995, 7 mesas-redondas/debates sobre os temas: Desenvolvimento sustentável ou Sociedade Sustentável, Transporte Urbano e Qualidade Ambiental, Definição de Áreas de Estudo para Planejamento Ambiental, O panorama da Agenda 21 Local nos municípios brasileiros, Meio Ambiente e Saúde Humana, Problemas e perspectivas das Áreas Verdes e de vocação agrícola no Município de São Paulo e Programas Desenvolvidos por Instituições sobre Saúde e Meio Ambiente, e o Workshop "Agenda 21 local e produção do espaço urbano", foram organizados e documentados pela SVMA. Este último contou com a coordenação de Universidades, Centrais Sindicais, SENAI, OAB e ONG's e participação de 60 representantes da sociedade civil e instituições governamentais e, gerou o documento "Síntese das Discussões", contendo um primeiro elenco de diagnósticos, prioridades e propostas de ação. (São Paulo, 1997)

De dezembro de 95 a fevereiro de 96, 17 documentos técnicos setoriais foram produzidos por órgãos e secretarias municipais.

De janeiro a maio de 96, uma comissão de sistematização (integrantes do Grupo Executivo e Grupo Intersecretarial) elaborou um documento-proposta, utilizando-se dos documentos até então produzidos. Este documento foi apresentada, em maio de 96, no Workshop "Agenda 21 Local do Município de São Paulo: análise da proposta", organizado pela SVMA, em conjunto com as ONG's, com assento no CADES. Um documento final é produzido pela Comissão de sistematização e é apresentado na Semana de Meio Ambiente de 96, durante o Seminário "Gestão Ambiental do Município de São

Paulo". Em agosto ele é aprovado no CADES e em setembro de 96 é lançado oficialmente. (vide Figura 8.1.)

Figura 8.1. - Barra Temporal da Agenda 21 Local de São Paulo



.....8.1.2. O processo de Agenda 21 Local de Santos

Os dois governos petistas de Santos - prefeitos: Telma de Souza (89-92) e Davi Capistrano (93-96) - deixaram como uma das marcas de seus mandatos o uso de instrumentos de gestão participativos, destacando-se, de modo geral, os diversos Conselhos Municipais e o Orçamento Participativo (comum à maioria dos governos petistas deste período). Também destacaram-se, devido a seus efeitos sócio-ambientais, os programas de Recuperação da Balneabilidade das Praias e de Prevenção contra Escorregamentos nos Morros.

Estas ações municipais chamaram a atenção do ICLEI sobre Santos em meados de 93, interessado na seleção de 14 municípios-pilotos distribuídos pelo globo que oferecessem condições propícias a aplicação monitorada de um procedimento de A21L ao longo de 30 meses, visando avaliá-lo (Programa Cidades Modelo). A fase de articulação política do processo de Agenda 21 Local de Santos dá-se neste contexto, tendo como base social indutora o ICLEI, interessado na avaliação de um roteiro de A21L, e a Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Meio Ambiente e com apoio do prefeito, a qual via nesta parceria a possibilidade de maior visibilidade do governo e validação de seus programas frente a instituições financiadoras.

Na fase de institucionalização do processo, a prefeitura e o ICLEI também assumem papel determinante. De uma parte, a responsabilidade pela condução do Programa Cidades Modelo em Santos, sob o slogan "Agenda 21 Santos Cidade Modelo", foi atribuída à SEMAM, e de outra, a parceria com o ICLEI implicava a adoção, por parte da prefeitura, do formato de planejamento da A21L sob avaliação do ICLEI.

O formato recomendado, sob adequações, concretizou-se por meio da criação de uma "Equipe de Projeto", composta predominantemente por representantes de órgãos municipais, principalmente das secretarias de meio ambiente. Esta Equipe organiza o processo e no segundo semestre de 96 dá início a constituição do Grupo de Sustentação, composta predominantemente por munícipes e representantes de organizações da sociedade civil, principalmente os ligados aos movimentos por moradia (ICLEI, 1997).

A fase de planejamento desenvolveu-se no período de novembro de 1994 até o final de 1995 e foram realizados 7 seminários, organizados por Comissões compostas de representantes de órgãos municipais, de organizações da sociedade civil e munícipes: 3 seminários para a apresentação do Programa Cidades Modelo, envolvimento de interessados pelo Programa (pessoas físicas e organizações da sociedade civil) e definição de temas para a apresentação de propostas de projetos, 3 seminários para apresentação de projetos sobre os temas Geração de Emprego e Renda & Educação, Recursos Naturais & Saneamento Ambiental e Transporte (41 projetos de iniciativa de órgãos da prefeitura e 15 de pessoas físicas ou organizações da sociedade civil) e 1 seminário para a discussão do Novo Plano Diretor.

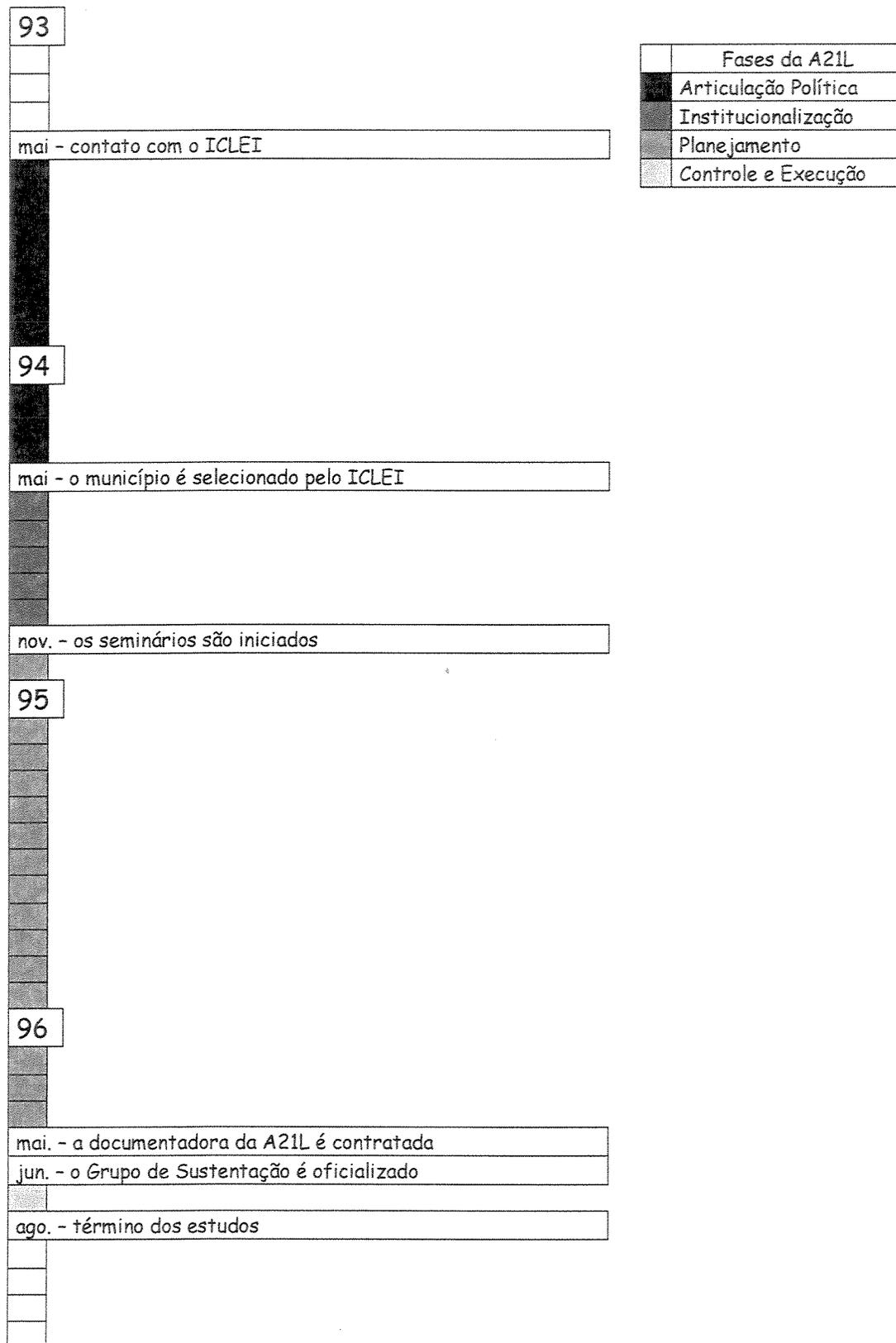
A partir de 96, o Programa sofre uma mudança de viés. Sob recomendação do ICLEI, os seminários para apresentação de projetos são interrompidos e a Equipe de Projeto escolhe um tema/projeto a ser monitorado - Resíduos Sólidos/Projeto dos Carrinheiros -, iniciando a fase de controle e execução. Em maio de 96 é contratada a pesquisadora Silvia Sartor para documentar o processo de A21L.

A partir de então dois estudos são elaborados. Um Grupo de Trabalho composto por 5 voluntários do Grupo de Sustentação e um membro da SEMAM realiza um diagnóstico sobre a questão dos resíduos sólidos no município (hábitos domiciliares, sistema de coleta e disposição, projetos em andamento no município), contido no documento "Diagnóstico dos Resíduos Sólidos", e a Equipe de Projetos apresenta um Plano de Trabalho, orientado a ampliação do Programa de Coleta Seletiva e Reciclagem de Lixo (já iniciado em 1990) para toda a área urbana, com envolvimento dos carrinheiros, agora denominados "trabalhadores ecológicos". Estes estudos foram concluídos em agosto de 1996, a 4 meses do término do segundo mandato petista.

Este Programa, em formato piloto, já vinha sendo executado pela prefeitura, envolvendo órgãos municipais e organizações da sociedade civil. O Programa era composto por diversas atividades que ganharam impulso com a escolha temática, dentre elas: O Núcleo Comunitário de Apoio à terceira idade conduziu um projeto de conscientização e orientação para a coleta seletiva e a reciclagem por meio de visitas domiciliares. A DEMUTRAN estabeleceu uma

programação da coleta seletiva para os carrinheiros. A Secretaria de Saúde avaliou as condições de saúde dos carrinheiros, orientando-os para assistência médico-odontológica. A Secretaria de Ação Comunitária deu apoio sob a forma de orientação para a constituição de uma associação e disponibilização de uniformes, luvas e da pintura dos carrinhos. A PRODESAN disponibilizou uma unidade de separação e armazenamento de lixo e criou formas para sua comercialização, e as Secretarias de Saúde e de Ação Comunitária envolveram as pessoas com distúrbios mentais nas atividades de separação. (vide Figura 8.2.)

Figura 8.2. - Barra Temporal da Agenda 21 Local de Santos



.....8.1.3. O processo de Agenda 21 Local de Betim

Em 1995, por iniciativa da Divisão de Apoio aos Municípios e com o apoio de sua presidência, a FEAM elabora "o projeto "A Gestão Ambiental Participativa e a Agenda 21", que tem o objetivo de desenvolver orientação metodológica utilizável pelos municípios mineiros na organização e implantação das Agendas 21 Locais" (hpFEAM, 1999) e, em busca de suporte financeiro, submete-o ao Programa RHAEC/CNPq, sendo aprovado no final do mesmo ano. O projeto compreendeu, por parte da equipe da FEAM, visita a instituições que davam apoio a municípios em questões ambientais, identificação e seleção de metodologias de planejamento participativo, seleção de 3 municípios e aplicação de roteiro de pesquisa, visando, ao final, identificar procedimentos gerais recomendáveis à implementação de processos de A21L. Na seleção dos municípios, utilizou-se como critério a proximidade do município à FEAM e a maturidade do sistema ambiental municipal, o que resultou na escolha de Betim, Sete Lagoas e Nova Lima. O roteiro de pesquisa compreendia a constituição de um grupo de estudo sobre princípios da Agenda 21, métodos de planejamento participativo e A21L, em cada município e com a participação de representantes da equipe da FEAM. Estes estudos se deram através de reuniões intra grupos, seminários inter grupos e oficinas de simulação da implementação de processos de A21L, ao longo de 1997. Como decorrência deste projeto, a FEAM elaborou o documento "21 perguntas e respostas sobre A21L" para Minas, adaptado da versão produzida pela Comissão pró-Agenda 21 do Rio de Janeiro.

A fase de articulação política do processo de A21L de Betim dá-se no contexto do projeto da FEAM, o qual acaba promovendo o contato dos integrantes do grupo de estudo com os temas da Agenda 21, das metodologias de planejamento participativo (sob governo petista, Betim já utilizava o Orçamento Participativo desde 93) e da A21L. De acordo com as afinidades pelos temas e entre as pessoas, é propiciada a formação de um núcleo que se engaja em levar a idéia de A21L adiante. Quase todos os integrantes do grupo de estudo de Betim pertenciam a órgãos públicos do município: Coordenadoria de Meio Ambiente, Secretarias de Educação, Saúde, Indústria e Comércio, Desenvolvimento Social, Agricultura e Planejamento; representantes no CONDEMA; polícia florestal; vereadores, mesmo considerando que todos vieram de organizações comunitárias. Nesta

fase, os dois órgãos (chefias e funcionários) que mais se envolveram foram a Coordenadoria de Meio Ambiente e a Secretaria de Planejamento e ambos deram continuidade ao processo.

Terminado o projeto da FEAM, no final de 97, o grupo de estudo e mesmo os órgãos de planejamento ou meio ambiente não procuraram institucionalizar um processo de A21L em Betim. A Coordenadoria de Meio Ambiente buscou disseminar a A21, em seus aspectos ambientais, dentro do governo, tanto nas políticas públicas municipais através da sua participação em fóruns locais, quanto nos procedimentos rotineiros de outros órgãos municipais através do estabelecimento de alianças com estes órgãos e análise de suas rotinas. Destas alianças é que surge a idéia da Conferência de Meio Ambiente, um evento organizado pela Coordenadoria de Meio Ambiente e Secretaria de Planejamento com a finalidade de disseminar os princípios da A21 na comunidade através de palestras e da realização de um diagnóstico ambiental participativo sobre a cidade.

Embora a Conferência não tenha resultado na consolidação de uma estrutura de participação contínua da comunidade num processo de A21L ou na escolha do projeto (ou de projetos) posteriormente implementado com o apoio do ICLEI, as ações e outros resultados gerados pela Conferência permitem interpretá-la como a fase de planejamento do processo de A21L de Betim.

A Conferência de Meio Ambiente aconteceu em junho de 98, na semana de meio ambiente, e contou com uma fase preparatória em que ocorreram 13 pré-conferências (8 nas regiões administrativas de Betim e 5 com grupos sociais organizados: sindicatos, trabalhadores rurais, estudantes, terceira idade), realizadas de março a junho de 98. Para este evento foi produzido pela Coordenadoria de Meio Ambiente (Mara Andrade) a cartilha "Agenda 21 um compromisso de todos com um mundo mais saudável". Nas pré-conferências, a comunidade da região ou o grupo social era antecipadamente convidado a participar do evento através de cartazes, *outdoors*, rádio, convite às associações comunitárias. A dinâmica das pré-conferências compreendia duas etapas: uma breve apresentação dos princípios da A21 e de um pré-diagnóstico das necessidades do município e soluções em andamento por parte do poder público e uma dinâmica de grupo em que os presentes eram divididos em três grandes blocos temáticos (desenvolvimento econômico e social,

conservação e gerenciamento dos recursos naturais e fortalecimento do papel dos grupos principais) e buscavam identificar pontos positivos e negativos nos diversos temas de cada bloco, sob a perspectiva das políticas públicas, possíveis soluções e formas de envolvimento da comunidade nestas soluções dentro dos seguintes temas: desemprego, infra-estrutura, saúde, lixo, esgoto, atividade industrial, áreas verdes/arborização (desmatamento), segurança, crescimento populacional, relação governo-comunidade, organização comunitária, educação, recursos hídricos, hábitos/costumes, patrimônio público, poluição visual, qualidade das obras e serviços públicos, drogas, moradia e lazer. Na Conferência a dinâmica foi a mesma, sendo os presentes divididos por região administrativa e a discussão em cada grupo se deu no entorno de seis temas: os três mais recorrentes na região administrativa e os três mais recorrentes na cidade.

Nas pré-conferências foram formados grupos de referência regionais. A expectativa da organização do evento era de que estes grupos, a partir daquele contato, se constituíssem num canal de comunicação entre a comunidade e o poder público, identificando demandas regionais e envolvendo a comunidade nas soluções. No entanto, esta expectativa não se concretizou e nem a Coordenadoria de Meio Ambiente "teve pernas" para atender a demanda por apoio requerida pelos grupos de referência que tentaram avançar nesta direção. Os resultados do diagnóstico ambiental participativo acabaram sendo utilizados pelos órgãos municipais como um instrumento de avaliação da comunidade sobre os seus serviços, promovendo ações corretivas. Embora a organização do evento tenha ficado a cargo dos órgãos de meio ambiente e planejamento, também houve participação das Secretarias de Obras e de Saneamento e Limpeza Urbana, dado que um dos problemas mais apontados pela comunidade estavam relacionados à questão do lixo.

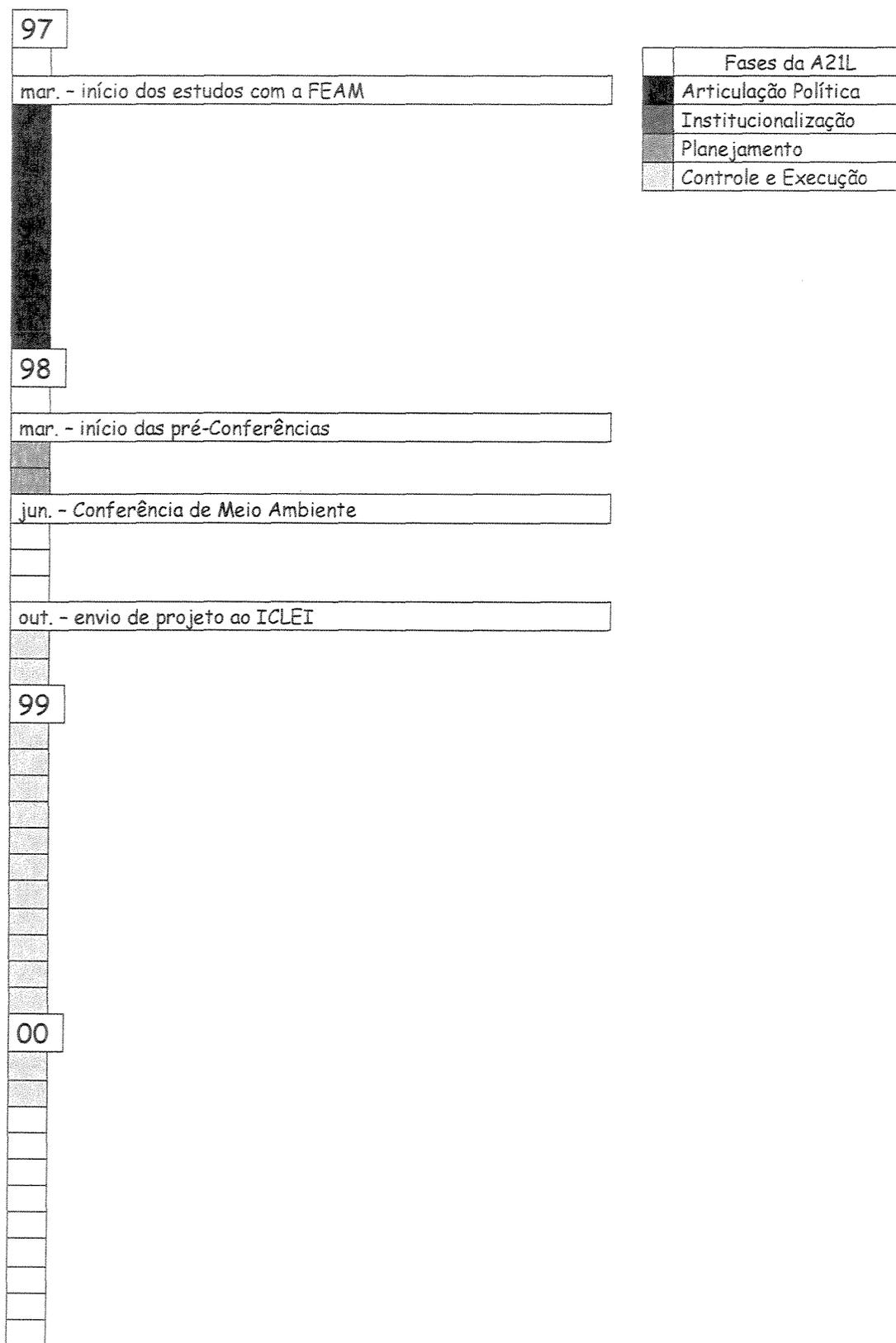
Ainda durante este período, uma representante do ICLEI acompanha as pré-conferências e a Conferência, e, simpatizando com a experiência do município na questão do meio ambiente e da participação, convida a prefeitura a submeter uma proposta ao projeto "Doações de Incentivo para a A21L"

O projeto enviado pela prefeitura de Betim, e aprovado pelo ICLEI, envolve a comunidade do bairro de Citrolândia e tem sua origem num projeto de urbanização das margens do córrego

Goiabinha, decidido no âmbito do Orçamento Participativo e parcialmente executado (retificação do córrego). Embora sem uma relação direta com o diagnóstico ambiental participativo realizado anteriormente, o projeto "Novo Goiabinha", dado o enfoque de intervenção "concreta" da campanha do ICLEI, inclusive com suporte financeiro para o projeto, permite interpretar este período como a fase de controle e execução do processo de A21L de Betim.

Na versão para o ICLEI, o projeto é composto de 5 sub-projetos: obras de urbanização (calçamento, iluminação e arborização das margens e instalação de pontes e bancos), educação ambiental, recuperação ambiental (despoluição e monitoramento da qualidade da água), segurança comunitária e geração de emprego e renda. Os sub-projetos têm contado com parcerias com a prefeitura (a Coordenadoria de Meio Ambiente responsabilizou-se por executar a arborização e coordenar o projeto de educação ambiental; a Secretaria de Planejamento pela execução da iluminação - R\$ 52mil - e coordenar o projeto urbanístico), o Núcleo de Mobilização Ambiental (planejamento e mobilização da comunidade), o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (fornecimento de kits de análise de qualidade de água), a ONG Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (diagnóstico sócioambiental participativo da comunidade) e com um escritório de arquitetura (forneceu o projeto urbanístico, baseado em desenhos da comunidade). A gestão do projeto é realizada por um grupo composto de um coordenador-geral, três administradores financeiros (os quatro escolhidos pela comunidade) e cinco coordenadores dos sub-projetos (inicialmente funcionários da prefeitura e mais recentemente busca-se passar a coordenação a membros da comunidade). As decisões sobre a aplicação dos recursos são ratificados pela comunidade em assembleias abertas, as quais têm contado com a participação de 25 moradores, em média. O projeto ainda está em andamento e, com exceção do sub-projeto de geração de emprego e renda, conseguiu-se implementar ações através das parcerias citadas ou de atividades feitas em mutirão, como a limpeza do córrego. (vide Figuras 8.3.)

Figura 8.3. - Barra Temporal da Agenda 21 Local de Betim



.....8.1.4. O processo de Agenda 21 Local de Bragança Paulista

Em decorrência do Plano de Desenvolvimento Sustentável "Entre Serras e Águas", em dezembro de 1997, a SMA promove a primeira reunião na região, em Mairiporã, contando com a presença de governos e organizações civis municipais, na qual apresenta, junto com o CEPAM, o Plano e suas finalidades e, ressaltando a importância do envolvimento dos municípios, convida-os para se engajarem nele. O Plano compreendia, para o primeiro ano e na esfera regional, a elaboração de diagnósticos (qualidade ambiental - CETESB, sócio-econômico - SEBRAE/FUNDUNESP), a promoção de discussões através de seminários e *workshops*, a proposição de programas e projetos a serem implementados (Plano de Resíduos Sólidos) e a criação de um Fórum Regional responsável pela continuidade da gestão do Plano.

Na esfera municipal, o CEPAM, para promover os processos de A21L, organizou um curso de formação de "âncoras"/multiplicadores. Em cada município, o CEPAM solicitou à prefeitura a indicação de três a cinco pessoas para participarem do curso, dentre as quais estivessem incluídas, pelo menos, um assessor do atual prefeito e um funcionário público efetivo ("de carreira"). Mesmo que estimulado externamente e sob o crivo seletivo do governo municipal, este curso correspondeu à fase de articulação política dos processos de A21L dos municípios integrantes do "Entre Serras e Águas" pois propiciou a aproximação e a articulação entre os atores locais que ajudaram a dar continuidade ao processo em cada município.

Os participantes do curso foram "oficializados" em reuniões ocorridas em cada município entre 22 e 26 de junho, para as quais eram convidadas o prefeito, o presidente da Câmara, vereadores, ONG's e associações da sociedade civil. No caso de Bragança Paulista, os participantes do curso foram: a chefe da Divisão Físico-Territorial da Secretaria de Planejamento, a diretora da ONG Bragança +, um industrial/comerciante, um técnico ambiental da indústria AMP e um economista que auxiliou na pesquisa do diagnóstico sócio-econômico - SEBRAE/FUNDUNESP.

No mês que precedeu o curso foram enviados semanalmente textos que pudessem propiciar contato prévio dos participantes com o tema (desenvolvimento sustentável, Agenda 21, A21L). O curso foi realizado em agosto de 1998, em Nazaré Paulista, durante três dias de dedicação exclusiva. A dinâmica do curso incluía a simulação de um

processo de A21L para um município hipotético, de forma a priorizar a atenção dos participantes aos passos metodológicos do processo. Eles tiveram suas funções previamente definidas e passavam por um roteiro que incluía a identificação das aspirações (objetivos), a análise das possibilidades e dificuldades (diagnóstico) e a constituição de um plano de ação (atividades e responsabilidades) para o município hipotético. Ao final do curso, os participantes receberam um certificado de "Agentes Locais Promotores da Agenda 21".

Os participantes do curso constituíram em cada município os "Grupos Provisórios Sustentáveis", grupos responsáveis pela promoção dos processos de A21L nos municípios. A coordenação do Grupo de Bragança ficou a cargo da representante da prefeitura e da ONG, cabendo a elas identificar e convidar as lideranças locais e os munícipes a participarem do processo. Até o momento, a prefeitura tem garantido as condições básicas mínimas (local para reunião - Casa da Guarda Municipal, xerox, telefone, fax) para a condução do processo. A constituição deste grupo de caráter informal representou, até agora, a forma de institucionalização do processo de A21L de Bragança Paulista, havendo a intenção de formalizá-lo através da criação de uma associação.

A fase de planejamento do processo de A21L de Bragança ocorreu no período de outubro a dezembro de 1998. Nesta fase, ao longo de três reuniões, dois técnicos do CEPAM e um mediador ajudaram os promotores locais a elaborarem um "Plano de Ação", primeiro esboço da Agenda 21 Local de Bragança. Na primeira reunião, contando com 45 participantes da comunidade (CATI, FESB, UNESP, Sindicato Rural, ...), foram feitas explanações sobre a A21 e a proposta de dar continuidade a um processo de A21L para o município por meio da produção de um Plano de Ação, gerado através de um processo de planejamento participativo. Nesta reunião, o planejamento teve início, cumprindo as seguintes etapas: identificação do ator que irá planejar a A21L, limites e possibilidades deste ator, identificação dos desafios do ator, apresentação do conceito de governabilidade e da capacidade para selecionar o desafio, descrição do espaço e oportunidades, análise dos atores sociais e identificação dos problemas. Na segunda reunião, contando com 19 participantes, deram continuidade ao processo de planejamento participativo, avançando para a análise de

governabilidade (vontade e capacidade), abrangência e impacto, e na última reunião foram feitas as propostas de solução e elaborado o Plano de Ação (eixos de oportunidades, ações propostas - imediato e médio/longo prazo -, agentes envolvidos e responsável). A estrutura de planejamento e os conceitos utilizados lembram o PES - Planejamento Estratégico Situacional -, com participação através de cartelas.

Findo o envolvimento do CEPAM, o Grupo da A21L de Bragança contou com a presença de aproximadamente 15 pessoas nas reuniões seguintes. Nestas reuniões, dando início à fase de execução e controle, decidiu-se, consensualmente, dentro do eixo de oportunidades "Qualidade Ambiental", pela escolha do Programa de Coleta Seletiva de Lixo. A decisão do grupo foi motivada pelo fato de já ocorrerem iniciativas isoladas na cidade de implantação de um Programa de Coleta Seletiva e o processo de A21L buscaria articulá-las. A perspectiva de iniciar um programa por bairros motivou a realização pelo grupo de uma pesquisa, por nível sócio-econômico, nos bairros de Bragança, na qual não se observou resistência à implantação de tal programa. A prefeitura vem implantando os galpões de transbordo e o Programa ainda não está em operação. Outras iniciativas tem sido empreendidas, como a integração de um projeto de educação ambiental em escolas, vinculado ao Programa de Coleta Seletiva, e o envio, ao FNMA, de um projeto para recuperação da mata ciliar do rio Jaguari. (vide Figuras 8.4.)

.....8.2 A participação nos processos de Agenda 21 Local.....

.....8.2.1. A participação no processo de Agenda 21 Local de São Paulo

Mesmo considerando que no governo anterior já houve demanda por estudos, estimulados pela Rio92 e relacionados às temáticas da Agenda 21, é questionável a interpretação de que o processo de Agenda Local de São Paulo, por sua continuidade depois da mudança de governo, sublimou os interesses político-partidários e os relacionados ao período/programa/marca de governo. O processo de Agenda Local do governo seguinte parece ter feições próprias.

Os atores sociais que compuseram a base social indutora do processo de Agenda Local em São Paulo foram: o prefeito, o secretário de meio ambiente e um diretor de departamento da SVMA; todos integrantes do quadro de governo. O prefeito e o secretário de meio ambiente já tinham a intenção de utilizar o processo de Agenda Local nas atividades da SVMA, desde quando foram convidados a estruturá-la. Esta intenção se consolida quando o prefeito assume o compromisso público de produzir a Agenda de São Paulo em sua gestão. Assim, verifica-se que a participação na fase de articulação política do processo de Agenda manteve-se restrita ao governo municipal, especificamente ao prefeito e à secretaria de meio ambiente.

Na fase de institucionalização da Agenda, o prefeito delegou à SVMA a atribuição de coordenar o processo. A SVMA será representada, principalmente, pelo Departamento de Educação Ambiental e Planejamento, especialmente pela Divisão de Políticas Públicas, tanto pelas funções atribuídas aos seus integrantes quanto pelo papel ativo que tiveram na definição da forma com que o processo se deu, formalizado através dos Cadernos de Referência. Até esta fase, o processo de Agenda Local de São Paulo manteve-se restrito a alguns integrantes do SVMA. A participação de outros órgãos e secretarias municipais ou organizações da sociedade civil se deu eventualmente através de consultas informais.

A fase de planejamento da Agenda ampliou a participação, principalmente, dos outros 21 órgãos e secretarias municipais. Esta participação ocorreu inicialmente sob a forma de "capacitação", através de debates sobre temas relacionados à Agenda 21, e posteriormente através da produção de documentos técnicos setoriais. Nesta fase também ocorre a participação da sociedade

civil, através de "especialistas", em três situações: nos próprios debates, onde os participantes tinham seus comentários registrados; no Workshop "Agenda 21 local e a Produção do Espaço Urbano", através das sugestões contidas no documento "Síntese das Discussões", e no Workshop "Agenda 21 local do Município de São Paulo: análise da proposta", através dos comentários apresentados pelos participantes. Além disso, houve anuência das representações presentes no CADES, quanto à forma de condução do processo de Agenda Local e quanto ao plano resultante - Agenda 21 Local: compromisso do município de São Paulo.

Ao final da elaboração do plano, período que correspondeu ao final do mandato de governo, o processo de Agenda Local foi encerrado.

A Tabela 8.1 apresenta uma sinopse da participação no processo de Agenda 21 Local de São Paulo.

Como pode-se constatar, o processo de Agenda 21 Local do município de São Paulo alcançou apenas a fase de planejamento e manteve-se quase que restrito ao governo e à administração municipal. A participação do conjunto da administração teve, no início, a função de conscientização/capacitação dos próprios servidores públicos, para que posteriormente eles pudessem produzir os documentos técnicos setoriais. A participação da sociedade civil organizada se deu apenas em determinados eventos, com a intenção de recolher comentários e sugestões, ou através do apoio fornecido pelo CADES. Deste modo, nas duas primeiras fases não ocorreu participação da sociedade civil. Apenas na fase de planejamento em que se amplia o envolvimento da administração municipal e dá-se abertura a uma participação consultiva de "especialistas", através de eventos, e deliberativa, através do CADES, consideradas as observações sobre sua composição.

Discutir os resultados concretos alcançados pelo processo de A21L de São Paulo deixa de ter sentido, uma vez que o processo não se efetivou por meio de projetos de intervenção. Todavia, deve-se reconhecer o seu efeito como disseminador dos temas da Agenda 21 entre os servidores municipais.

"... a nossa intenção nunca foi chamar isso de Agenda, ... foi um documento da administração pública, uma reflexão, num processo de constituição de uma Agenda Local." (2)

"... era mesmo para ser um produto bruto (a Agenda), nós sabíamos disso, ... no nosso projeto isso era um primeiro momento que precisaria ainda ser apresentado à população para que as pessoas refletissem sobre o seu próprio espaço, a demanda política fazia com que a direção quisesse que isso já fosse a Agenda 21, ...fizemos, ... como a Agenda 21 Global que traz um monte de coisas para as pessoas começarem a discutir, a proposta disso aqui seria, para o município de São Paulo, uma forma contextualizada para começar a discutir a Agenda,a proposta dos técnicos era essa." (2)

" mas mesmo assim era muito mais do que a discussão que a maioria dos governos locais tinham feito, ... acho positivo embora não baste, ... naquele momento surtiu efeitos como a sensibilização mínima da máquina administrativa, ... ter até hoje numa secretaria da administração um grupo de pessoas que fazem treinamento e colocam a questão ambiental para todos os funcionários, ... ter um item na lei orçamentária, o qual tem se repetido e que dá destaque a projetos ambientalmente saudáveis, ... " (2)

Tabela 8.1. - Grau de Participação dos atores envolvidos, por fase, e Resultados - A21L de São Paulo

Fases da A21L	<i>Articulação Política</i> - Quem iniciou o processo? -	<i>Institucionalização</i> - Quem definiu o formato institucional/organizacional do processo? -	<i>Planejamento</i> (nível de programa) - Quem coordenou o processo de planejamento? -	<i>Controle e Execução</i> (nível de projeto) - Quem escolheu o(s) projeto(s)? -
Atores externos	—	—	—	—
Atores locais - Estado	Prefeito e SVMA	SVMA	SVMA - Equipe Executiva (coordenação e promoção de debates técnicos) Outros órgãos públicos municipais - Equipe Intersecretarial (colaboração através da redação de textos técnicos) CADES (legitimação do processo e do plano final)	—
Atores locais - - sociedade civil	—	—	especialistas (convidados de debates técnicos)	—
Resultados	♦ disseminação dos temas da Agenda 21 entre os servidores municipais.			

.....8.2.2. A participação no processo de Agenda 21 Local de Santos

O caso de Santos foi o processo de A21L que alcançou maior repercussão nacional e internacional, promovida tanto pelo estilo de gestão municipal quanto pela parceria com o ICLEI.

Nas fases de articulação política e de institucionalização do processo de A21L, a participação ficou restrita ao governo local e ao ICLEI. De um lado o ICLEI, interessado em avaliar um método de A21L, busca condicionar o processo ao modelo organizacional em teste. De outro, o governo local, representado pela Secretaria de Meio Ambiente, interessado na repercussão que tal parceria poderia proporcionar, busca condicionar o processo a uma discussão de projetos setoriais do governo local, em andamento, e afinados com os princípios da A21. A coordenação do Programa da A21L ficou a cargo da SEMAM, tendo início em maio de 94.

A participação da sociedade civil começa a ocorrer na fase de planejamento, a partir da constituição do Grupo de Sustentação, composto por munícipes e representantes de organizações da sociedade civil. Este Grupo teve uma participação informativo/consultiva no processo de A21L, sendo convidado pela coordenação do Programa para reuniões, quando ainda estava se formando, a tomar ciência do Programa de A21L e, posteriormente, a organizar a apresentação de projetos agrupados por temas, o que acabou iniciando um levantamento das atividades públicas e de algumas ONG's que foram, estavam sendo ou pretendiam ser desenvolvidas no município, vinculadas aos temas da A21.

Entretanto, no início de 96, o processo é interrompido a pedidos do ICLEI, que insistia pelo acompanhamento de um projeto específico, dando início à fase de controle e execução. A Equipe de Projeto escolhe o tema Resíduos Sólidos e o Grupo de Sustentação passa a colaborar na elaboração de um diagnóstico sobre a questão dos resíduos sólidos e a discutir o tema em suas reuniões, preservando uma participação informativo/consultiva.

Neste momento de estreitamento temático, o Grupo de Sustentação é institucionalizado¹. Paralelamente, a Equipe de

¹ A institucionalização do Grupo de Sustentação neste momento pode estar associado não só às exigências do ICLEI como também ao estreitamento temático ocorrido no processo de A21L. No começo, "toda a cidade" foi convidada a integrar o Grupo de Sustentação pois a estratégia do processo era, inicialmente, discutir as ações (os projetos municipais) que estavam acontecendo em diversas áreas relacionadas à A21, ou seja, a abrangência do tema tinha correspondência com a composição do Grupo. Com a escolha do tema Resíduos Sólidos, embora ele abrangesse toda a cidade, produziu-se um estreitamento temático. Consequentemente, integrantes do Grupo ligados a outros temas, a exemplo dos movimentos por moradia, desinteressaram-se. Deste modo, a institucionalização do Grupo pode ser

Projetos passa a concentrar-se em documentar o "projeto dos carrinheiros", dando origem a um Plano que visava ampliá-los para toda a cidade. Estes estudos são finalizados em agosto de 96, concluindo o processo de A21L de Santos.

A Tabela 8.2 apresenta uma sinopse da participação no processo de Agenda 21 Local de Santos.

A participação nas fases de articulação política e institucionalização do processo de A21L de Santos ficaram restritas à prefeitura/SEMAM e ao ICLEI. O processo de A21L foi institucionalizado pela prefeitura como um Programa sob responsabilidade da SEMAM mas condicionado pelo formato de método de A21L sob teste do ICLEI. A participação da sociedade civil ocorreu de forma informativo/consultiva, através das reuniões do Grupo de Sustentação, na fase de planejamento e da realização do diagnóstico sobre Resíduos Sólidos, na fase de controle e execução.

Na fase de controle e execução da A21L de Santos, a Equipe de Projetos chega a elaborar um Plano de Trabalho, visando a ampliação do "projeto do carrinheiros", mas, a quatro meses do final do mandato, não chegou a implementá-lo. Deste modo, os potenciais resultados do processo de Santos estão associados ao aumento da capacidade de mobilização, organização e planejamento da sociedade civil. Uma análise compreensiva da participação da sociedade civil na gestão municipal 92-96 deveria ser iniciada a partir do próprio Orçamento Participativo e de outros programas municipais que envolveram a comunidade e que se moldavam ao "espírito" da A21L.

"... o Programa de Prevenção de Escorregamentos no Morro foi mais Agenda 21." (2)

"... mesmo na gestão do Capistrano, ... não tinha essa força toda, ...era realmente pela vontade, de liderança que acabava acontecendo a coisa,, ... prá montar aquele núcleo da Equipe de Projeto foi complicadíssimo, ... isso de cada secretaria ter seu representante e passar seus projetos por um crivo social e

interpretada como uma recomposição do Grupo, conduzida pela Coordenação ao selecionar os convidados a integrá-lo oficialmente, e/ou à necessidade de atestar a existência formal do Grupo, garantindo o formato exigido pelo ICLEI, num momento de provável esvaziamento.

ambiental, não tinha, ... mas estava se começando a criar uma cultura." (2)

"... antes o povo não era organizado, ... veio o PT e começou a organizar, ...só que quando muda o governo, quem não é da mesma ideologia, ... a população estava acostumada que quando queriam alguma coisa, as portas da prefeitura estavam abertas pelos menos para ouvir as pessoas, ... eles estão acostumados a querer serem apadrinhados, ... eu vou lutar mas vai ter aquela pessoa que vai me dar um pouco de ajuda, ... as centrais de movimentos (Moradia) perderam força, pois chegavam lá e não encontravam as portas abertas, ... essas lideranças no governo anterior diluíram-se, ... alguns sumiram, outras formaram ONG's." (4)

Tabela 8.2. - Grau de Participação dos atores envolvidos, por fase, e Resultados - A21L de Santos

Fases da A21L	Articulação Política - Quem iniciou o processo? -	Institucionalização - Quem definiu o formato institucional /organizacional do processo? -	Planejamento (nível de programa) - Quem coordenou o processo de planejamento? -	Controle e Execução (nível de projeto) - Quem escolheu o(s) projeto(s)? -
Atores externos	ICLEI (testar metodologia de A21L)	ICLEI	—	ICLEI (formato do projeto)
Atores locais - Estado	Prefeito e SEMAM	SEMAM	SEMAM - Equipe de Projetos (coordenação e promoção de eventos informativo/consultivos) Outros órgãos públicos municipais (colaboração na organização e realização dos eventos)	Equipe de Projetos (escolha do tema e seleção de projetos da prefeitura, em andamento, vinculados ao tema)
Atores locais - sociedade civil	—	—	"Grupo de Sustentação" (convidados de eventos informativo/consultivos)	Grupo de Trabalho (diagnóstico temático)
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> ♦ disseminar os temas da Agenda 21 e práticas participativas entre os servidores municipais; ♦ potencializar a ação política e desenvolver a capacidade de mobilização, organização e planejamento da comunidade. 			

.....8.2.3. A participação no processo de Agenda 21 Local de Betim

A experiência de Betim em A21L uniu, à semelhança de Santos, governo petista e campanhas do ICLEI. O que os difere em sua concepção é o fato de que o processo desenvolvido em Santos abrangia toda a cidade e, inicialmente, promovia discussões sobre os projetos municipais (agrupados em áreas ligadas a A21) com a comunidade, e o de Betim, restringia-se a uma comunidade, concentrando-se na realização de projetos. Deste modo, a delimitação do processo de A21L de Betim não coincidiu, no tempo, com a campanha do ICLEI, mas abrangeu-a, iniciando pelo projeto com a FEAM, passando pela Conferência de Meio Ambiente e alcançando uma fase predominante executiva na campanha do ICLEI. Ao ocorrer em momentos aparentemente desconexos, o processo de A21L de Betim rompe com o plano tradicional, linear e rígido, e aventura-se num "planejamento" mais flexível, o qual, sem perder de vista as finalidades que o motivaram, aproveita-se das oportunidades que se apresentam para continuamente avançar.

A fase de articulação política do processo de A21L de Betim correspondeu ao período do projeto com a FEAM. Nesta fase a participação ficou restrita a integrantes do governo local. O projeto da FEAM criou a oportunidade de agrupar setores e funcionários dos órgãos públicos municipais interessados pelos temas suscitados pela A21, a exemplo de meio ambiente e planejamento participativo, para estudar princípios e mecanismos de aplicação destes princípios e, com isso, promoveu (ou intensificou) a aproximação entre eles, favorecendo a constituição de um núcleo que levou a idéia da A21L adiante. O grupo de estudo teve participação inicial de 40 pessoas, chegando ao final com 25, todas vinculadas aos órgãos municipais, mesmo considerando que o quadro de governo seja composto de pessoas que tiveram sua origem nas organizações comunitárias. Deste grupo, os órgãos de meio ambiente e planejamento buscaram incorporar os princípios da A21 em suas rotinas de trabalho, difundiram estes princípios no governo e, posteriormente, organizaram o passo seguinte - a Conferência -, sendo considerados, deste modo, os atores sociais indutores do processo de A21L de Betim.

Em Betim, o processo de A21L não se institucionalizou; fato que pode ser considerado como uma característica da forma de produção do processo de A21L adotada na cidade pois, ao não se

institucionalizar, as definições *a priori* de prazos e resultados dão lugar à busca de oportunidades por parte dos atores indutores do processo. Nesta perspectiva, a organização e a realização da Conferência de Meio Ambiente tem este sentido de oportunidade, pois ela é organizada pelos órgãos de meio ambiente e de planejamento de forma a promover a difusão dos princípios de A21 na comunidade e produzir um diagnóstico ambiental participativo, ou seja, avançar no processo de A21L para uma fase de planejamento. Além destes dois órgãos, as secretarias de saneamento e limpeza urbana e a de obras também participaram nos eventos, orientando a comunidade em aspectos, principalmente, relacionados ao lixo.

A participação da comunidade, na fase de planejamento, ocorreu apenas nos próprios eventos, para os quais ela foi convidada. Este papel de "convidados" atribuído à comunidade na fase de planejamento, serve à sensibilização da comunidade sobre os princípios da A21 e torna sua participação meramente consultiva, pois o destino dos resultados gerados no diagnóstico não é decidido pelas partes envolvidas na sua produção. Sem uma definição de como utilizar os resultados do diagnóstico ambiental participativo ou compatibilizá-lo com o pré-diagnóstico das principais necessidades do município elaborado pelo grupo de estudo do projeto da FEAM, o diagnóstico acabou sendo utilizado pelos órgãos municipais como um instrumento de avaliação das políticas públicas municipais pela comunidade. Outro desdobramento desta fase refere-se à constituição dos grupos de referência regionais, para os quais a coordenaria de meio ambiente deu estímulo mas "não teve pernas" para dar-lhes o suporte demandado.

Na fase de controle e execução (projeto do ICLEI), à semelhança da fase anterior, coube ao governo local, através da Coordenadoria de Meio Ambiente, escolher o projeto, definir os sub-projetos dentro das temáticas exigidas pelo ICLEI e coordená-los e estabelecer as parcerias institucionais para realizá-los. A participação da comunidade dá-se, principalmente, através de decisões tomadas em assembleias de membros da comunidade sobre a forma de aplicação dos recursos dentro das temáticas dos sub-projetos. Além disso, a comunidade participa também através da administração financeira dos recursos do projeto (três pessoas da comunidade) e de atividades executadas em mutirão. O baixo envolvimento da comunidade, e a dificuldade de mantê-los

mobilizados ao longo do projeto tem sido atribuído, de um lado, a uma dependência histórica da comunidade por ações assistencialistas do governo local, e de outro, ao desinteresse da comunidade em discutir e decidir sobre aspectos secundários de sub-projetos que não são prioritários frente às necessidades cotidianas que enfrentam. A participação da sociedade civil, nesta fase, atinge um grau de co-gestão, mas, dado o contexto em que ela se insere, não deixa de ser uma participação funcional, no sentido de Pretty (1998).

A Tabela 8.3 apresenta uma sinopse da participação no processo de Agenda 21 Local de Betim.

A participação no processo de A21L de Betim na fase de articulação política manteve-se restrito ao governo municipal, com destaque para os órgãos de meio ambiente e de planejamento. Sem institucionalizar o processo, a comunidade é convidada a participar do processo nas fases de planejamento e controle e execução. Na fase de planejamento, o grau de participação da comunidade adquire um caráter consultivo, sem que o governo local anuncie de que forma será utilizado os resultados do diagnóstico participativo e, deste modo, serve como exercício de identificação de problemas pela comunidade. Na fase de controle e execução o grau de participação da comunidade se amplia, sendo ela responsável pelas decisões de onde e como aplicar os recursos do projeto, mesmo que estes recursos já tenham sua verba "rubricada" por limites impostos pelos sub-projetos.

À semelhança de Santos, uma análise compreensiva da participação da sociedade civil na gestão municipal 97-00 deveria ser iniciada a partir do próprio Orçamento Participativo.

O resultado mais concreto alcançado no processo de A21L de Betim expressa-se através do projeto "Novo Goiabinha". Além dos US\$100mil fornecidos em parcelas pelo ICLEI ao longo do projeto (até março de 2000 já havia sido liberado metade dos recursos), contrapartidas do governo local (R\$ 52mil para iluminação, equipe técnica), do governo estadual (kits de avaliação da qualidade da água) e da sociedade civil (diagnóstico da ONG, projeto urbanístico do escritório de arquitetura) tem possibilitado, principalmente, o planejamento e a execução de intervenções físicas (obras de urbanização). Embora o volume de recursos seja baixo, o processo de

A21L de Betim é a experiência municipal que mais produziu intervenções físicas.

Outro resultado deste processo refere-se à capacitação, através da prática, da equipe política e técnica do governo local em promover ações participativas e da comunidade em mobilizar-se e organizar-se, mesmo que através de estímulo externo à própria comunidade, em situações em que sua opinião ou demandas estão sendo, ao menos, ouvidas. Entretanto, a forma de condução do processo de A21L de Betim não institucionalizou um canal de participação contínua da comunidade, quer seja através de um conselho ou dos grupos de referência regionais.

"... muita gente se interessou, ... muita gente gostava do astral da Agenda 21, ... começou um processo de troca bastante interessante, ... de sensibilização dos municípios da região metropolitana com relação ao trabalho de Betim, ... os nossos livros, fizemos milagre para confeccioná-los, ...a Mara Andrade é extremamente polivalente, ... nós conseguimos fazer um trabalho artesanal, com apoio da prefeitura, ... nós fizemos 9 mil, ... tinha alguns municípios da região metropolitana, onde nós conseguimos estar discutindo alguns aspectos comuns, ... avançamos em alguns pontos e não em outros, ... alguns municípios inovaram e nos ensinaram, ... criou um processo de troca interessante, com algumas experiências pontuais também interessantes, ...cada um fazendo dentro do que podia mas buscando fazer, ..." (3)

"... o que a Agenda fala não é nada complicado mas ela mexe com princípios, com paradigmas, ...tornando-se difícil levá-la à prática." (3)

Tabela 8.3. - Grau de Participação dos atores envolvidos, por fase, e Resultados - A21L de Betim

Fases da A21L	<i>Articulação Política</i> - Quem iniciou o processo? -	<i>Institucionalização</i> - Quem definiu o formato institucional/organizacional do processo? -	<i>Planejamento</i> (nível de programa) - Quem coordenou o processo de planejamento? -	<i>Controle e Execução</i> (nível de projeto) - Quem escolheu o(s) projeto(s)? -
Atores envolvidos				
Atores externos	FEAM (discutir formatos de planejamento participativo)	—	—	ICLEI (formato do projeto e doação de recursos financeiros)
Atores locais - Estado	Prefeito e CMA (selecionou representações dos órgãos públicos)	CMA e SEPLAN	CMA e SEPLAN (coordenação e promoção de eventos informativo/consultivos) Outros órgãos públicos municipais (colaboração na organização e realização dos eventos)	CMA (escolha do projeto, articulação de parcerias para a elaboração e implementação de sub-projetos, coordenação dos sub-projetos) Outros órgãos públicos municipais (parceiros nos sub-projetos)
Atores locais - sociedade civil	—	—	Comunidade agrupada por região administrativa e grupos sociais (convidados de eventos informativo/consultivos)	Membros da comunidade (administram, inclusive financeiramente, o projeto e participam de atividades em mutirão) Assembléia de moradores (delibera sobre a aplicação dos recursos no projeto) Entidades privadas (parceiras nos sub-projetos)
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> ◆ disseminar os temas da Agenda 21 e práticas participativas entre os servidores municipais; ◆ potencializar a ação política e desenvolver a capacidade de mobilização, organização e planejamento da comunidade; ◆ concretizar ações do campo econômico, social e ambiental (Projeto Novo Goiabinha). 			

.....8.2.4. A participação no processo de A21L de Bragança Paulista

O processo de A21L de Bragança Paulista é um caso bastante peculiar, pois insere-se no contexto de execução do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável "Entre Serras e Águas", o qual pode ser interpretado como um processo de A21 Regional (A21R), ou seja, uma Agenda local (além das Agendas Locais dos outros 10 municípios que integram o Plano) simultaneamente a uma Agenda regional. Sob coordenação do DPAA/CPA/SMA (âmbito regional) e com a participação do CEPAM (âmbito local), o Plano contemplou, além de estudos e da promoção da organização local e regional no entorno de questões relacionadas a desenvolvimento econômico e meio ambiente, a constituição de um Fórum Regional². Por meio do Fórum, os municípios podem pressionar diversos órgãos públicos estaduais pelo atendimento a demandas articuladas regionalmente e os órgãos públicos podem buscar promover a legitimação de intervenções regionais. Em escala municipal, o CEPAM promoveu as A21L, com baixíssimo envolvimento dos governos locais nos processos, salvo a participação pessoal de alguns funcionários públicos que encontravam afinidade com o tema. Não existe uma ligação formal entre as A21L e o Fórum; quando ela ocorre, dá-se através das Câmaras Técnicas do Fórum, pelas quais os Grupos de A21L podem encaminhar suas demandas regionais, ou mesmo locais, para serem submetidas a consideração das Câmaras e posteriormente do Fórum.

O anúncio da intenção de promover processos de A21L nos municípios da região do "Entre Serras e Águas" pelo CEPAM já acontece durante o própria apresentação do Plano de Desenvolvimento Sustentável para os municípios no final de 1997. Ao longo do primeiro semestre de 1998, a equipe do CEPAM, contando com o apoio no campo do planejamento participativo de Marco Antonio Arroyo Valdebenito e sua equipe, amadurece uma estratégia e opta pelo oferecimento de um curso de formação de "Agentes Promotores da Agenda 21 Local", para o qual recomenda aos municípios a indicação de 3 a 5 pessoas, dentre as quais figurassem um assessor político do prefeito e um técnico de carreira da prefeitura.

O período deste curso é considerado a fase de articulação política do processo de A21L de Bragança, uma vez que dele surgiram

² A composição do Fórum é de 11 vagas para órgãos públicos estaduais e 33 vagas para os municípios, sendo 11 para ONG's cadastradas na região, 11 para prefeitos e 11 para vereadores (um de cada município), totalizando assim 44 cadeiras.

os atores sociais locais que deram continuidade ao processo no município. A participação da comunidade nesta fase assume um caráter de "capacitação" de multiplicadores. Embora a composição inicial deste grupo conte com participantes de diversos setores - governo local, ONG e iniciativa privada -, a escolha dos integrantes pela prefeitura levou em consideração apenas a afinidade individual pelo tema, sem representação institucional, ou seja, isentando qualquer envolvimento ou compromisso do conjunto das instituições da comunidade.

Sem o envolvimento direto da prefeitura mas com seu apoio e seguindo o formato institucional/organizacional do processo definido pelo CEPAM este grupo, após o curso, convida diversas instituições da comunidade para elaborarem, sob a coordenação e mediação do CEPAM, um Plano de Ação, correspondendo à fase de planejamento do processo de A21L de Bragança. A participação da sociedade civil, agora de forma ampliada, assume um caráter informativo/consultivo.

Com o término do Plano e o afastamento do CEPAM, o grupo envolvido com o processo de A21L de Bragança passa a ter que "andar com suas próprias pernas" e a se deparar com as dificuldades de manterem-se organizados e encontrar oportunidades de encaminhamento e atendimento de suas demandas.

A Tabela 8.4 apresenta uma sinopse da participação no processo de Agenda 21 Local de Bragança Paulista.

O processo de A21L de Bragança teve, em suas fases de articulação política, "institucionalização" e planejamento, a participação decisiva de atores externos: o CEPAM e a SMA, de forma direta e indireta, respectivamente. O governo local contribuiu com o processo apenas através da permissão informal do envolvimento de funcionários e da cessão de uso de xerox, telefone, fax e local de reunião. A participação da sociedade civil ocorreu apenas na fase de planejamento e com caráter informativo/consultivo.

Com a saída do CEPAM ao final da fase de planejamento, o grupo municipal promotor do processo tem buscado dar continuidade aos propósitos do processo de A21L, apesar da falta de interlocução formal do grupo com outro órgão público, que o CEPAM parecia aparentemente fazer.

O processo de A21L de Bragança ainda não alcançou qualquer resultado concreto. A falta de um vínculo institucional mais consolidado do grupo, com o governo local ou qualquer outro conjunto de instituições, quer seja para obtenção de recursos para o atendimento de seus projetos, quer seja para o encaminhamento de demandas identificadas ao longo do processo, dificulta a realização de atividades e expõe a fragilidade da continuidade do grupo.

Entretanto, "... outro ganho, é você começar a sensibilizar a comunidade, local e regional, para uma alternativa mais saudável de exercício da sua cidadania, ... e um outro ganho, o surgimento de lideranças, as quais estão distanciadas do processo político por toda a crítica ao poder manipulador, que, ao tomarem contato com um processo que é verdadeiro e alternativo, emergem, pois encontram sentido, ... que é a grande questão hoje: onde meu sentido interno se vê projetado no externo? Porque eu não vou para determinada ação? ... porque ela não tem nenhum sentido que a minha subjetividade contempla, ... esse processo, por ser verdadeiro, por ser honesto, permite que as lideranças desabrochem, ... outra coisa ainda é a inclusão de pessoas que nunca foram convidadas para reunião, que nunca foram lembradas, que estão absolutamente excluídas de qualquer processo comunitário, político, social, que nunca constituíram objeto de estudo ou preocupação, ... resgatar a importância de conhecer esse universo, ... pois nós não conhecemos os excluídos, nós somos elite." (2)

"... eu estou convencida de que o processo é por aí, ... ele é ruim mas permite essas positivities, ... quando você vai a um município onde se trabalhou dessa forma, ele não é mais o mesmo, ... porque algumas pessoas levaram a sério, interiorizaram essa proposta e descobriram a alegria dela, ... porque é uma felicidade você poder participar, poder falar, poder entender, ..." (2)

"... as A21L existem?, ... o que se compreende por A21L?, ... como processo pedagógico sim, como produto, na acepção moderna, não, ..." (2)

Tabela 8.4. - Grau de Participação dos atores envolvidos, por fase, e Resultados - A21L Bragança Paulista

Fases da A21L	<i>Articulação Política</i> - Quem iniciou o processo ? -	<i>Institucionalização</i> - Quem definiu o formato institucional/organizacional do processo? -	<i>Planejamento</i> (nível de programa) - Quem coordenou o processo de planejamento? -	<i>Controle e Execução</i> (projetos) - Quem escolheu o(s) projeto(s)? -
Atores envolvidos				
Atores externos	SMA e CEPAM (envolver municípios no Programa "Entre Serras e Águas")	CEPAM	CEPAM (coordenação e realização de eventos informativo/consultivos)	—
Atores locais - Estado	Prefeito e SEPLAN (selecionou um grupo misto de 5 pessoas)	—	Prefeitura (apoio informal)	—
Atores locais - - sociedade civil	—	—	Grupo Provisório Sustentável (promoção dos eventos) Municípios e representantes de organizações da sociedade civil (convidados de eventos informativo/consultivos)	Grupo Provisório Sustentável (promoção, coordenação e mediação das reuniões) Municípios e representantes de organizações da sociedade civil (convidados de eventos informativo/consultivos)
Resultados	♦ potencializar a ação política e desenvolver a capacidade de mobilização, organização e planejamento da comunidade.			

.....8.3. Análise comparada da participação.....

.....8.3.1. A fase de Articulação Política

Em São Paulo, a prefeitura lançou-se, por conta própria, num processo de A21L. Não houve diálogo com organizações da sociedade civil para se ponderar interesses e definir as finalidades da Agenda. Da mesma forma, dentro da prefeitura não houve uma articulação inicial do prefeito e da SMA - os atores indutores - com o conjunto dos órgãos municipais. A decisão foi tomada pelo prefeito, já havendo anteriormente interesse da SMA em realizar um processo de A21L no município.

Os outros casos analisados foram selecionados, tendo como uma das condições, o envolvimento de uma instituição externa como indutora/promotora (estimuladora) do processo. As finalidades subjacentes a esta indução variam caso a caso. Em Santos, o ICLEI tinha interesse em testar uma metodologia de A21L. Em Betim, a FEAM tinha interesse em discutir formatos de planejamento participativo apropriados a processos de A21L. Em Bragança Paulista, a SMA/CEPAM tinham interesse em promover o envolvimento do município (Estado e Sociedade Civil) no Programa "Entre Serras e Águas". Mas, em todos estes casos, a aproximação da instituição externa se deu via Estado e a articulação política foi realizada exclusivamente com ele.

Em nenhum caso, a instituição externa articulou conjuntamente com outras lideranças locais fora ao Estado. Nos casos de Betim/Bragança, onde esta articulação passou por uma etapa de formação/capacitação de multiplicadores/âncoras, foi a prefeitura que cumpriu o papel de selecionar a equipe de participantes do grupo de estudo/curso. Na composição da equipe de Betim predominaram pessoas ligadas à prefeitura e poucas lideranças não-governamentais (talvez manifestando um interesse da prefeitura em primeiro capacitar seu quadro de servidores para depois avaliar a conveniência de expandir o processo). Em Bragança, a composição é mista mas com pessoas que não cumpriam um papel de representação política (talvez manifestando desinteresse da prefeitura pelo processo, uma resposta passiva frente os condicionamentos da SMA/CEPAM).

A Tabela 8.5 apresenta uma sinopse da participação na fase de articulação política.

Tabela 8.5. - Fase Articulação Política: Grau de Participação dos atores envolvidos nos casos A21L

	<i>Articulação Política</i> <i>- Quem iniciou o processo ?</i>			
Casos	São Paulo	Santos	Betim	Bragança Paulista
Atores envolvidos				
Atores externos	—	ICLEI (testar metodologia de A21L)	FEAM (discutir formatos de planejamento participativo)	SMA e CEPAM (envolver municípios no Programa "Entre Serras e Águas")
Atores locais - Estado	Prefeito e SVMA	Prefeito e SEMAM	Prefeito e CMA (selecionou representações dos órgãos públicos)	Prefeito e SEPLAN (selecionou um grupo misto de 5 pessoas)
Atores locais - - sociedade civil	—	—	—	—

.....8.3.2. A fase de Institucionalização

Em Bragança Paulista, a organização (estrutura, funções e atribuição de papéis) do processo de A21L foi definida pela instituição externa - o CEPAM -, havendo uma participação meramente informativa da prefeitura e de organizações da sociedade civil. O CEPAM estava premido pela necessidade datada de envolvimento dos municípios no Programa "Entre Serras e Águas", cabendo-lhe conduzir processos de A21L nos municípios.

Nos outros casos analisados, a definição da organização do processo de A21L contou sempre com a participação do órgão ambiental municipal.

Em Santos, a organização do processo foi condicionada pelo ICLEI, dado seu interesse em avaliar um método de A21L, principalmente no que se refere à estrutura organizacional. Entretanto, a SEMAM é quem cumpriu papel determinante na organização do processo de A21L, uma vez que definiu as funções e distribuiu os papéis.

Em São Paulo e Betim, a organização ficou exclusivamente a cargo do governo local. Em São Paulo, a SVMA, em especial a Equipe Executiva, oriunda da Divisão de Políticas Públicas definiu a organização do processo de A21L através dos Cadernos de Referência e, em Betim, a Coordenadoria de Meio Ambiente e a Secretaria de Planejamento, organizaram o início do processo através do conjunto de atividades produzidas por conta da Conferência Municipal de Meio Ambiente.

Em São Paulo e Santos, os processos de A21L foram institucionalizados pela prefeitura e a responsabilidade pela organização dos Programas de A21L ficou a cargo da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente e da Secretaria de Meio Ambiente, respectivamente.

A Tabela 8.6 apresenta uma sinopse da participação na fase de institucionalização.

Tabela 8.6. - Fase Institucionalização: Grau de Participação dos atores envolvidos nos casos A21L

	<i>Institucionalização</i> <i>- Quem definiu o formato institucional/organizacional do processo? -</i>			
Casos	São Paulo	Santos	Betim	Bragança Paulista
Atores envolvidos				
Atores externos	—	ICLEI	—	CEPAM
Atores locais - Estado	SVMA	SEMAM	CMA e SEPLAN	—
Atores locais - sociedade civil	—	—	—	—

.....8.3.3. A fase de Planejamento

Nos quatro casos analisados, os atores que tiveram papel preponderante na organização dos processos de A21L, assumiram também a coordenação do planejamento "programático" (sistema de projetos temáticos). Em São Paulo, a coordenação foi feita pela SVMA, através de uma "Equipe Executiva", composta predominantemente por servidores da própria SVMA, em especial da DPP/DEAP. Em Santos, a coordenação foi da "Equipe de Projetos", equipe mista - composta por representantes de diversos órgãos municipais e, no final, também por alguns representantes do Grupo de Sustentação mas sob os condicionamentos de um Programa sob responsabilidade da própria SEMAM. Em Betim, a coordenação ficou sob responsabilidade da Coordenadoria de Meio Ambiente e da SEPLAN e em Bragança, da equipe do CEPAM.

À exceção de São Paulo, as coordenações conduziram processos envolvendo a comunidade. Em Betim e Bragança Paulista, o procedimento adotado tinha o objetivo de elaborar um "Plano de Ação" (sistema de projetos temáticos), por meio de encontros orientados por dinâmicas participativas informativo-consultivas. Em Betim, a CMA e a SEPLAN convidaram a sociedade civil e suas lideranças, agrupadas por região administrativa do município e por grupos sociais, a participar destas dinâmicas na Conferência de Meio Ambiente e nas pré-Conferências que a precederam. Em Bragança, o CEPAM, com a colaboração dos "Agentes Promotores Locais" e apoio informal da prefeitura, convidaram as organizações da sociedade civil a participarem destas dinâmicas, promovidas ao longo de três reuniões.

Em Santos, a Equipe de Projetos convidou a sociedade civil e suas lideranças a participarem do Programa, constituindo um "Grupo de Sustentação" (informal nesta fase), que participou da organização de sete reuniões, três das quais foram apresentados projetos municipais agrupados por temas ligados a A21. Ao final de 95, as reuniões com o propósito de apresentação de projetos foram interrompidas.

Em São Paulo, a Equipe Executiva também optou por conduzir um processo de planejamento com o objetivo de elaborar um "Plano de Ação", entretanto, por meio de contribuições técnicas. Para tanto promoveu sete debates e um *workshop*, dirigidos a um público técnico e articulou através do Grupo Intersecretarial a redação de

textos técnicos pelos órgãos municipais, como subsídio à elaboração da "Agenda 21 Local: compromisso do município de São Paulo."

A Tabela 8.7 apresenta uma sinopse da participação na fase de planejamento.

Tabela 8.7. - Fase Planejamento: Grau de Participação dos atores envolvidos nos casos A21L

	<i>Planejamento (nível de programa)</i> - Quem coordenou o processo de planejamento? -			
Casos				
Atores envolvidos	São Paulo	Santos	Betim	Bragança Paulista
Atores externos	—	—	—	CEPAM (coordenação e realização de eventos informativo/consultivos)
Atores locais - Estado	SVMA - Equipe Executiva (coordenação e promoção de debates técnicos) Outros órgãos públicos municipais - Equipe Intersecretarial (colaboração através da redação de textos técnicos) CADES (legitimação do processo e do plano final)	SEMAM - Equipe de Projetos (coordenação e promoção de eventos informativo/consultivos) Outros órgãos públicos municipais (colaboração na organização e realização dos eventos)	CMA e SEPLAN (coordenação e promoção de eventos informativo/consultivos) Outros órgãos públicos municipais (colaboração na organização e realização dos eventos)	Prefeitura (apoio informal)
Atores locais - sociedade civil	especialistas (convidados de debates técnicos)	"Grupo de Sustentação" (convidados de eventos informativo/consultivos)	Comunidade agrupada por região administrativa e grupos sociais (convidados de eventos informativo/consultivos)	Grupo Provisório Sustentável (promoção dos eventos) Municípios e representantes de organizações da sociedade civil (convidados de eventos informativo/consultivos)

.....8.3.4. A fase de Controle e Execução

Dos quatro casos analisados, apenas São Paulo não alcançou a fase de controle e execução. Lá, o processo findou-se, ao final da gestão, com a apresentação de um Plano - Agenda 21 Local: compromisso do município de São Paulo -, contendo uma apresentação das ações governamentais ligadas a A21, realizado pela SVMA, com a colaboração dos outros órgãos da administração municipal.

Em Santos, a partir de 96, integrantes do Grupo de Sustentação ajudam na realização de um diagnóstico da questão dos Resíduos Sólidos no município e o tema é discutido em reuniões do Grupo. Paralelamente, a Equipe de Projetos documenta o "projeto dos carrinheiros" - como um projeto dentro do "espírito" da Agenda 21 - e propõe, através de um Plano de Trabalho, sua ampliação para todo município. O término destes estudos ocorre próximo do final do mandato e não é dada continuidade ao processo.

Betim é o único, entre os quatro, que está implementando um projeto. A escolha e coordenação do projeto e a articulação dos sub-projetos e suas parcerias têm sido feita pela Coordenadoria do Meio Ambiente. Financiado parcialmente através do ICLEI, o projeto segue finalidades e procedimentos determinados pela instituição. O projeto "Novo Goiabinha" deve envolver ações ligadas a serviços básicos e que promovam a recuperação ambiental e o acesso igualitário. A administração dos recursos doados pelo ICLEI deve ser realizada por membros escolhidos por uma assembléia de moradores da comunidade, a qual delibera sobre a aplicação dos recursos. Além dos US\$100mil do ICLEI, a prefeitura já investiu R\$52 na execução de um projeto de iluminação e outras ações têm sido realizadas em parceria com a comunidade, outros órgãos municipais e a iniciativa privada.

Em Bragança, após o afastamento do CEPAM, o grupo envolvido no processo de A21L priorizou o tema de Resíduos Sólidos e tem se empenhado para que a prefeitura adote um Programa de Coleta Seletiva e Reciclagem no município. A falta de um vínculo institucional do grupo envolvido no processo de A21L com a prefeitura, torna as demandas do grupo semelhantes a de qualquer outra organização social. Neste caso falta a participação do Estado, o processo ficou restrito a sociedade civil.

A Tabela 8.8 apresenta uma sinopse da participação na fase de controle e execução.

Tabela 8.8. - Fase Execução e Controle: Grau de Participação dos atores envolvidos nos casos A21L

	<i>Controle e Execução (nível de projeto)</i> - Quem escolheu o(s) projeto(s)? -			
Casos	São Paulo	Santos	Betim	Bragança
Atores envolvidos				
Atores externos	—	ICLEI (formato do projeto)	ICLEI (formato do projeto e doação de recursos financeiros)	—
Atores locais - Estado	—	Equipe de Projetos (escolha do tema e seleção de projetos da prefeitura, em andamento, vinculados ao tema)	CMA (escolha do projeto, articulação de parcerias para a elaboração e implementação de sub- projetos, coordenação dos sub-projetos) Outros órgãos públicos municipais (parceiros nos sub-projetos)	—
Atores locais - - sociedade civil	—	Grupo de Trabalho (diagnóstico temático)	Membros da comunidade (administram financeiramente o projeto e participam de atividades em mutirão) Assembléia de moradores (delibera sobre a aplicação dos recursos no projeto) Entidades privadas (parceiras nos sub-projetos)	Grupo Provisório Sustentável (promoção, coordenação e mediação das reuniões) Múncipes e represen- tantes de organizações da sociedade civil (convidados de eventos informativo/consultivos)

.....9. Conclusões.....

.....9.1. Desenvolvimento Sustentável.....

Na Rio92 - Conferência da ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente -, mais de 170 governos nacionais assumiram o compromisso informal (juridicamente não-obrigatório) de orientar suas políticas de desenvolvimento com base nas recomendações contidas nas diversas áreas programáticas da **Agenda 21**. A Agenda 21 é um plano que apresenta um conjunto de áreas de programa, que incluem bases para a ação, objetivos, atividades e meios de implementação, para a promoção de um desenvolvimento global sustentável. Neste plano, a distribuição de responsabilidades na realização das atividades e no provimento dos meios de implementação é feita, principalmente, entre governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento e a sociedade civil é convidada, em seus vários recortes (diversas minorias políticas, ...) e escalas (locais, nacionais, internacionais), a participar da realização desta empreita.

A partir deste evento, foi surpreendente a rapidez com que a expressão "desenvolvimento sustentável" propagou-se, monopolizando quase que por completo a formulação de ideários de desenvolvimento articulados à questão ambiental, entre os quais a versão francesa do "ecodesenvolvimento", que era sua concorrente mais forte,. Isto demonstra a dimensão da força com que o sistema da ONU é capaz de disseminar ideários, seu poder de globalizar expressões e idéias, de difundi-las mundialmente por meio de uma rede política e acadêmica de "formadores de opinião". A unanimidade de sua aceitação não pode ser explicada sem se ter em vista a aura de "neutralidade" que coroa o termo desenvolvimento sustentável, tido como um caminho natural e necessário em benefício de todos os povos e nações. Ele é anunciado como a forma de desenvolvimento que qualquer nação responsável e preocupada com as questões sociais e ambientais deve adotar, passando a impressão que as nações

desfrutam do mesmo grau de autonomia na definição de suas políticas de desenvolvimento.

Um ideário presta-se, de forma geral, a prover um propósito ao processo de desenvolvimento, e assim direciona-o, tendo em vista um cenário futuro supostamente almejado. No início deste trabalho, analisou-se as possibilidades de realização do ideário da sustentabilidade, utilizando como eixo interpretativo as teorias de desenvolvimento que associam as dificuldades de consolidação dos projetos nacionais dos países periféricos a entraves "estruturais", conseqüentes à dinâmica do processo civilizatório capitalista, em particular, e dos processos civilizatórios, em geral, entendendo que estas teorias ofereceriam um arcabouço apropriado a este fim, especialmente sob a óptica de países periféricos, a exemplo do Brasil.

Partindo deste resgate teórico, depara-se na atualidade com uma internacionalização sem precedentes dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos. As informações providas pela própria ONU nos Relatórios do Desenvolvimento Humano entre países atestam uma crescente disparidade sócio-econômica entre países centrais e periféricos, além de revelarem que 1/6 da população mundial encontra-se abaixo da linha de miséria e $\frac{1}{4}$ abaixo da linha de pobreza. A forma como esta internacionalização tem ocorrido tem feito com que a parca soberania das nações periféricas seja ainda mais enfraquecida, tornando-as unidades de natureza cada vez mais administrativa, cujos centros decisórios concentram-se nos países centrais. O desenvolvimento dos países periféricos passa assim a ficar ainda mais condicionado a fatores externos, colocando em xeque a própria concepção de Estado nacional e sujeitando seus povos a interesses e possibilidades alheios a eles mesmos. O ideário do desenvolvimento sustentável, sob esta perspectiva, alcança concretude, não como um conjunto de ações entre e dentro das nações visando a trindade economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente saudável, mas como uma das estratégias deflagrada pelos países centrais para globalizar suas políticas de desenvolvimento, neste caso e em especial suas políticas ambientais, num contexto de ampliação da hegemonia dos países centrais frente ao conjunto dos países capitalistas, promovendo a centralização político-econômica nas *global (central) cities* e a desconcentração de responsabilidades nas *"global (peripheral) cities"*.

Considerada como aspecto secundário nos caminhos do desenvolvimento, a questão ambiental atual é tratada apenas como mais uma etapa dentro do contínuo processo de controle do meio ambiente aos desígnios expansionistas "do homem" e a internacionalização da política ambiental dos países centrais tem pressionado à internalização das "externalidades ambientais" de forma a ajustar o desenvolvimento aos obstáculos que a questão ambiental atual coloca. Para o conjunto das sociedades, a internalização implica na ampliação e na intensificação do controle da sociedade sobre o conjunto dos recursos naturais e das atividades que os impactam mais diretamente, numa maior apropriação social dos recursos naturais como fatores de produção. Quando esta internalização, através da intensificação do controle, é analisada sob o ponto de vista dos diversos países/grupos sociais, ela apresenta-se como a intensificação do controle por alguns em detrimento de outros, condicionada pela estrutura de poder vigente entre países e grupos sociais. Embora não haja um determinismo neste processo de internalização, o que se observa é que, além dele estar mantendo ou reforçando as estruturas de poder, ele também embuti os novos requerimentos da sociedade globalizada.

Deste modo, considerou-se que os ideais ecológicos e humanistas contidos no discurso da sustentabilidade e apontados como orientadores das políticas de desenvolvimento global revelam-se, na prática, secundários, dobrando-se aos interesses expansionistas, de crescimento econômico e de manutenção da estrutura e das posições de poder que os países e grupos sociais dominantes historicamente conquistaram.

.....9.2. A participação nos processos de Agenda 21 Local

Dentre as recomendações da Agenda 21, em seu capítulo 28 é sugerido, como uma das formas de concretizar o ideário da sustentabilidade, a elaboração e implementação de planos locais, por iniciativa dos governos locais e com a participação da comunidade: os processos de Agenda 21 Local (A21L). Como justificativa, argumenta-se que nas unidades político-administrativas menores a proximidade entre comunidade e governo e destes com suas dificuldades e possibilidades potencializa a articulação local na

priorização e solução dos seus próprios problemas. Assim, as Agendas 21 Locais podem ser entendidas como processos de produção social que buscam aplicar o ideário do desenvolvimento sustentável em escala local.

Partindo do contexto geral anteriormente descrito, ou seja, mesmo considerando as parcas tendências em grandes escalas de realização do ideário da sustentabilidade, analisou-se em que medida o ideário alcançava concretude na esfera local, através dos processos de Agenda 21 Local, ainda que em situações pontuais. Privilegiou-se nesta análise o aspecto da participação, dada sua importância na formulação discursiva do ideário, em especial, aos países com níveis de disparidades sociais como o Brasil.

Um levantamento inicial realizado a partir de fontes documentais mostrou que, considerando as gestões municipais de 92/96 e 97/00, 44 municípios brasileiros, de um total de 5534, conduziram ou estão conduzindo processos de Agenda 21 Local, mesmo sem ocorrer um programa nacional visando sua difusão e adoção. As informações disponíveis em bibliografia sobre estas iniciativas variaram caso a caso e, dos casos em que se realizou uma descrição mais detalhada, notou-se grande heterogeneidade de contextos, de processos e de resultados. Apesar desta diversidade, a identificação das instituições que fomentaram experiências de A21L no Brasil ofereceram um referencial que permitiu aproximá-las e agrupá-las. As instituições identificadas foram: a Comissão Pró-Agenda 21 carioca, a Fundação Estadual de Meio Ambiente mineira, a Secretaria de Meio Ambiente paulista e o ICLEI (ONG canadense).

A partir deste levantamento, foram selecionadas quatro iniciativas - São Paulo, Santos, Betim e Bragança Paulista -, para as quais se elaborou e se aplicou um procedimento de análise da participação pública em processos de produção social.

O que aproxima os processos de A21L?

Nos quatro processos de Agenda 21 Local analisados, constatou-se que, de forma geral, governo (local em São Paulo, Santos e Betim, e estadual em Bragança Paulista) e "sociedade civil" (genericamente) participaram dos processos. A análise do grau de participação dos indivíduos/grupos sociais, por fase, nos processos de A21L também permitiu constatar a ausência da "sociedade civil"

nas fases de articulação política e institucionalização e a importância que o governo assume, institucionalizado ou não, na organização, e posteriormente na coordenação, dos processos de A21L; o que dá mostras de que os processos se desenvolveram sob uma participação do tipo **concedida** do governo em relação à sociedade civil. Concedida, no sentido de "uma parte do poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada legítima por eles mesmos e seus superiores." (Bordenave, 1994).

Esta concessão ocorreu, em todos os casos, a partir da fase de planejamento, quando a sociedade civil é convidada a participar do processo. Nesta fase, independentemente do escopo do plano, de qual "sociedade civil" foi convidada ou do tipo de dinâmica de planejamento utilizado, a "sociedade civil" atravessa dois momentos: num primeiro ela passa por um processo de capacitação/treinamento/educação, no qual se difundem as idéias da Agenda 21, e num segundo ela é consultada sobre temas relacionados ao escopo do plano. Vale lembrar que esta participação do tipo **consultiva** não se caracteriza pelo meio ou origem da consulta - debate de técnicos ou dinâmicas participativas com a comunidade -, mas pela baixa autonomia dos consultados sobre o uso dos resultados da consulta.

Deste modo, além da participação da "sociedade civil" ser **concedida**, ela ocorre em baixo grau, do tipo **consultiva**, na fase de planejamento dos processos de Agenda 21 Locais analisados.

O que diferencia os processos de A21L?

Mesmo partindo deste contexto comum, a diversidade de caminhos que cada processo de A21L percorreu produziu resultados também diferentes, sendo possível identificar três resultados, como sendo os que mais deram destaque a estes processos.

(a) Em São Paulo, Santos e Betim, a adoção de processos de A21L pelo governo local, promoveu o **contato dos servidores públicos com os princípios da Agenda 21**, favorecendo a aproximação e a integração entre órgãos e funcionários que encontraram afinidade pelo tema. Particularmente, em Santos e Betim, municípios onde já se utilizavam outros instrumentos de gestão que convidam à participação da sociedade civil, estes processos contribuíram para o

amadurecimento dos servidores públicos, mais diretamente envolvidos, tanto através do aprimoramento teórico de dinâmicas participativas, quanto através da aplicação de práticas de planejamento com a participação da comunidade.

(b) Em Santos, Betim e Bragança Paulista, na fase de planejamento dos processos de A21L, a "sociedade civil" convidada pelo governo a participar é a comunidade - munícipes e as organizações da sociedade civil, mesmo que com uma representatividade questionável -, rompendo o predomínio técnico desta fase. Ao promover a aproximação entre ações públicas, técnicos e comunidade, os processos de A21L também instigam a "sociedade civil" a sair da esfera privada e adentrar a esfera pública, coletiva. Mesmo que tão sujeita a manipulação, a participação nesta esfera é que potencializa a ação política da comunidade, reforçando a idéia de que participar se aprende participando. Além disso, as práticas participativas têm promovido o contato da comunidade com instrumentos de mobilização, organização e planejamento.

Não se pode deixar de destacar que o envolvimento da "sociedade civil" também serve à difusão dos ideários do desenvolvimento sustentável e promove a legitimação das ações do Estado que estejam vinculadas a estes princípios, dentro dos temas da A21. Deste modo, estes processos de A21L, além de potencializarem a ampliação e o fortalecimento da ação política da comunidade, também cumprem uma função legitimadora. Esta ambigüidade de ganhos e perdas de poder relativo entre os indivíduos/grupos sociais destes processos de A21L não permite afirmar que os mesmos tenham sido participativos, *strictu sensu*, mas suas iniciativas pontuais adquirem relevância diante de gestões governamentais que historicamente têm restringido a participação da sociedade civil ao voto.

(c) Betim foi o único município, dentre os quatro casos analisados, que chegou a implementar um projeto. Os recursos financeiros doados através do ICLEI, os investimentos locais públicos e os privados (doações e mutirão) ajudaram a viabilizar a implementação do projeto "Novo Goiabinha", o qual permitiu a execução de parte de um projeto de urbanização de fundo de vale.

Sob administração financeira da comunidade, esta fase do processo de A21L de Betim tem permitido concretizar ações no campo econômico, social e ambiental, com destaque para as obras de infra-estrutura.

Embora "a participação justifica-se por si mesma, não pelos seus resultados" (Bordenave, 1994), projetos com maior grau de participação da comunidade concorrem com os de menor grau pela construção da sociedade, tornando os resultados físicos dos projetos parte das condições que ajudam a sustentar novos projetos participativos. Deste modo empenho e desempenho, organização e produto, somam-se na consolidação de processos cada vez mais participativos.

Além dos resultados físicos, o convite à participação da comunidade na realização dos projetos repete as positivities comentadas anteriormente, potencializando a ação política da comunidade. O grau de participação da comunidade é mais alto ainda (na fase de planejamento ele era informativo/consultivo), do tipo co-gestão, devido a responsabilidade da comunidade na administração de recursos. Vale notar, entretanto, que a presença do viés legitimador, encontrado na fase de planejamento, dá espaço, na fase de controle e execução, a um viés funcionalista/utilitarista, "como meio de aumentar a eficiência, ... como um meio de alcançar as metas do projeto e, especialmente, reduzir custos" (Pretty, 1995), dando margem novamente a ambigüidade de ganhos e perdas de poder relativo entre os indivíduos/grupos sociais.

A questão norteadora

Como apresentado no início deste estudo,

a questão norteadora deste trabalho é de que as **Agendas 21 Locais**, como instrumentos de difusão e adoção do ideário do desenvolvimento sustentável, na prática, se caracterizarão por (a) processos participativos de natureza mais consultiva do que deliberativa, e que (b) predominará o tratamento das questões ambientais, com a institucionalização e legalização do "meio ambiente" na esfera municipal.

A análise desta amostra de experiências de Agenda 21 Local oferece subsídios para alimentar considerações sobre a validade da questão formulada.

No primeiro aspecto - de que as Agendas 21 Locais se caracterizaram por processos participativos de natureza mais consultiva do que deliberativa -, a análise das experiências reforçou a afirmação. Em todos os casos a participação da "sociedade civil" só ocorreu de forma concedida e a partir da fase de planejamento e, especificamente nesta fase, o grau de participação foi do tipo informativo/consultivo. Apenas em Betim o grau de participação da "sociedade civil" alcançou o tipo co-gestão, na fase de controle e execução.

No segundo aspecto - de que nas Agendas 21 Locais predominarão o tratamento das questões ambientais, com a institucionalização e legalização do "meio ambiente" na esfera municipal - a análise das experiências relativizou esta afirmação. Nos casos em que os governos locais se envolveram nos processos, os órgãos ambientais municipais tiveram papel preponderante na organização e coordenação das A21L e na difusão dos temas da Agenda 21 em outros órgãos da administração e seus servidores e na sociedade civil, reforçando a afirmação. Mas em Betim, as atividades abrangidas pelo projeto envolviam aspectos econômicos, sociais e ambientais, destacando-se as obras de infra-estrutura, e deste modo, negando este aspecto da hipótese.

Assim, como síntese geral da análise destes casos pode-se concluir que:

- ◆ a participação da sociedade civil ocorreu de forma concedida;
- ◆ a sociedade civil não é convidada a participar nas fases de articulação política e de institucionalização;
- ◆ o grau de participação da sociedade civil na fase de planejamento é informativo/consultivo, com fins legitimadores;
- ◆ o grau de participação da sociedade civil na fase de controle e execução é do tipo co-gestão, com fins funcionais.

A partir destas constatações e por referirem-se, à exceção de São Paulo, a iniciativas selecionadas ou indicadas como bem sucedidas pelas instituições que fomentaram processos de A21L, conclui-se ainda que o "empowerment" da comunidade, que tais processos teoricamente anunciam promover, ainda está longe de se concretizar, relativizando os avanços alcançados pela abertura à participação, ainda que das poucas iniciativas que os empreenderam.

Todavia, deve-se reconhecer que é através destas iniciativas que se potencializa a ação política e se desenvolve a capacidade de mobilização, organização e planejamento da comunidade. Neste sentido, para os gestores e planejadores públicos que atribuem a seu trabalho a função de atenuar as disparidades sociais, recomenda-se não só o uso pontual de instrumentos de gestão e planejamento participativos mas a disseminação destas práticas no conjunto da administração pública e entre os servidores.

.....Anexos.....

.....Anexo A Roteiro de entrevistas – Agendas 21 Locais

Identificação:

nome, atividade, papel no processo de Agenda municipal, local e data da entrevista

1. Quais atores sociais compuseram a base social indutora do processo de Agenda 21 Local?
2. Descreva a formação da base social indutora ao longo do tempo (até a institucionalização do processo de Agenda) e seu papel na articulação de um "movimento "pró-Agenda".
3. Quais as razões/finalidades utilizadas pelos atores sociais para justificar e legitimar a adoção do processo de Agenda?
4. Quais as áreas/temas que os atores sociais consideravam recomendável abordar no processo de Agenda?
5. Qual foi a instituição que assumiu a responsabilidade de conduzir o processo de Agenda? (caso tenha sido o governo local, houve aprovação de um projeto de lei que o defina?)
6. Qual foi a estrutura organizacional adotada pela instituição (constituição de comissão/conselho, fórum público, quem responde a quem)?
7. Quais são os integrantes do grupo responsável pela condução da Agenda (composição da comissão/conselho)?
8. Qual foi a estratégia de implementação da Agenda adotada?
 - Ações alocadas aos órgãos ou secretarias de governo
 - Ações em mutirão
 - Ações terceirizadas
 - Dotação orçamentária do governo local
 - Valor (R\$)
 - % do orçamento
 - Outras contribuições
 - Valor (R\$)
 - % do orçamento

9. Qual foi a estratégia de comunicação/divulgação adotada pela Agenda?
 - (a) houve preocupação com as "representações sociais" ou percepções da comunidade-alvo? Como elas foram avaliadas?
 - (b) Qual o meio de comunicação/divulgação utilizado?
 - (c) Qual % da comunidade-alvo foi direta ou indiretamente atingida?
10. Quais os objetivos almeçados pela instituição gestora no processo de Agenda?
11. Quais as áreas/temas que a instituição gestora definiu considerar na elaboração da Agenda?
12. Foi constituída ou contratada equipe de planejamento para elaboração do "Plano de Ação" da Agenda?
 - (a) Qual é a origem da equipe de planejamento (ONG/Consultora /órgão público) ?
 - (b) Descreva a composição/perfil da equipe e de seu coordenador.
 - (c) Houve exigência de planejamento participativo e/ou integrado na contratação? Em que termos?
13. Na fase do planejamento de inventário/diagnóstico, de que forma se deu a participação? Na definição dos fatores a serem considerados e a natureza das fontes de dados e na identificação dos problemas?
14. Na fase do planejamento de proposição, avaliação e escolha de alternativas, houve abertura à proposição de alternativas e à escolha da(s) alternativa(s) a serem implementadas? Qual foi a temática dos "projetos" e "programas" escolhidos?
15. Para as ações empreendidas, quais foram os meios colocados à disposição para que elas se realizassem? Avalie o quanto cada um das intervenções/projetos atingiu seu objetivo.
16. Como foi definido os sistemas de monitoramento e correção sobre o processo de implementação das medidas estabelecidas? Criou-se um sistema de indicadores?

.....Anexo B Agenda 21 Local São Paulo

novos documentos consultados:

São Paulo (cidade). Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. Agenda 21 Local: Compromisso do Município de São Paulo / Grupo de Trabalho Intersecretarial. 2^o ed. revisada. São Paulo: A Secretaria, 1997. 165p.

São Paulo (cidade). Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. Agenda 21 do Pedaco / Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. São Paulo: A Secretaria, 1997. 165p.

São Paulo (cidade). Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. Agenda 21: do Global ao Local / Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. São Paulo: A Secretaria, 1998. 44p. il.

Dos Reis, V.R. A Agenda 21 Local: uma abordagem crítica. São Paulo, 1999. 133f. Dissertação (Mestrado em Saneamento Ambiental) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, 1999.

entrevistas realizadas:

Arlindo Philippi Junior (1)

foi Diretor do Departamento de Educação Ambiental e Planejamento da SVMA-SP, coordenador-geral do Programa Agenda 21 Local, atualmente é prof. da Faculdade de Saúde Pública, Departamento de Saúde Ambiental

Vânia Nelize Ventura/Valdemar Brandt Filho (2)

Funcionários da SVMA-SP, foram coordenadora-executiva do Programa da Agenda 21 Local/representante da SVMA no Grupo de Trabalho Intersecretarial

Antonio Carlos de Oliveira (3)
é Presidente da Vitae Civilis (ONG), atualmente é assessor do Ricardo Trípoli, palestrante na Mesa Redonda/Debate "Meio Ambiente e Saúde Pública" e contribuiu, informalmente, quando solicitado pela SVMA.

transcrição estruturada das entrevistas:

Antecedentes

"... intencionalmente, preservei a idéia no documento de São Paulo de que a Agenda 21 Local já havia começado no governo da Erundina, ... para marcar a idéia de que a questão ambiental supera o partidarismo ..." (1)

"... a primeira discussão sobre a Agenda ainda aconteceu na gestão da Erundina. Nesta ocasião ela reuniu só técnicos (IPT, USP, ...), ... prá se fazer um primeiro diagnóstico da cidade. (2)

Articulação Política

"...para dar início a esta idéia (promover a elaboração da Agenda nacional a partir dos municípios), enquanto a secretaria ia se estruturando, ela mesma assumiu a responsabilidade de organizar, junto com a BIOSFERA (ONG/Rio), uma Conferência Internacional - a ECO-URBS'93 -, já criando a oportunidade de inserção da questão ambiental em outras secretarias, dando maior visibilidade à SVMA e mostrando que havia espaço para se discutir Agenda 21 em outras secretarias. Para este evento foi preparado o documento "Questão Ambiental Urbana em São Paulo", uma forma de preâmbulo, texto-base, para a discussão da Agenda de SP..." (1)

"...ainda em 93, o Werner convida o Maluf para ir ao Fórum Global, em Manchester, ... lá, ciente das intenções da SVMA, Maluf anunciou formalmente o compromisso de São Paulo em produzir sua Agenda ..." (1)

"... a verdade é a seguinte, o Maluf, em junho de 94, foi prá uma reunião em Manchester (Fórum Global 94) e estava numa situação que não aparecia de jeito nenhum e aí, um amigo dele sindicalista (advogado da CGT) disse prá ele falar que faria uma Agenda 21 prá SP que daria Ibope ... ele nem sabia o que era ..." (2)

"... o próprio Werner via a coisa da Agenda para se pensar a partir do ano 2000 ..." (2)

"... segundo diz a lenda, o Maluf perguntou pro Werner o que era Agenda 21, se isso era uma coisa interessante, e o Werner falou que estava pensando em fazer pro município. Quando o Maluf pegou no microfone, ele anunciou que SP faria, nos próximos dois anos, sua Agenda. Chegando aqui fez o decreto e mandou fazer.....o Werner e o Arlindo tinham vontade de fazer, ... o Arlindo tava sempre discutindo com a gente sobre a Agenda 21" (3)

Institucionalização

"... ela já veio junto, ela já fazia parte (a proposta de estrutura da SVMA e o programa de Agenda 21 Local), tanto que ela já consta de um sistema de planejamento estratégico e gestão que inclui planos e programas, desde o começo da gestão ..." (1)

"a demanda oficial pela Agenda vinha do secretário da SVMA... para nós que estamos iniciando a articulação da Divisão de Políticas Públicas (do Dep. de Educação Ambiental e Planejamento) isso caiu como uma luva, era até uma forma de você conseguir estruturar um trabalho ..." (2)

"... este processo foi levado junto com a própria institucionalização da SVMA, ... então os recursos utilizados foram os do próprio departamento, ... as cotas orçamentárias ainda estavam sendo distribuídas, existia uma dotação para a Agenda 21 porque era considerado um programa especial da secretaria,esta dotação era ínfima e as vezes era desviada para outras atividades do departamento" (2)

Planejamento

"... a estrutura do processo de Agenda de São Paulo partiu da Divisão de Políticas Públicas, que acabou formando a base do Grupo Executivo (Vânia, Carla, Tarcísio,.....),foi um projeto que a Divisão levou, ... o Caderno de Referências tinha a função de dar um norte para as outras secretarias, se para a SVMA isso era novidade, imagine para as outras, ... na época a única referência era a Agenda Global, prá que a gente uniformizasse minimamente nosso linguagem, ter interlocução, nós precisamos dar concretude para coisas que eram pura idéia." (2)

"... no início a SVMA não tinha diálogo com os outros órgãos, ... era preciso construir estas relações. A SVMA constituiu-se a partir do Departamento de Parques e Áreas Verdes (ocupa 90% do

orçamento da secretaria, o qual não alcança 1% do orçamento municipal), ... depois veio a parte de Controle Ambiental e de Educação Ambiental e Planejamento. A necessidade de construir diálogo com os outros órgãos refletiu no caráter mais institucional da Agenda." (2)

"...(na Agenda) se acha sempre que se deveria partir de uma base maior mas nos tínhamos questões políticas e administrativas que inviabilizavam este tipo de abordagem ..." (2)

"... tinha que sair até o final da administração do Maluf, ... o Grupo Intersecretarial foi criado com prazo de 2 anos, ... a idéia é que se tivesse uma primeira fase de produção de um documento-base, com algumas propostas da administração, e uma segunda fase, podendo ser em paralelo ou não, com envolvimento da sociedade. Inicialmente através do CADES, com a sociedade organizada, e depois algumas ações que envolvessem a população, em 96/97." (2)

"... no começo foi bem isso, trazer a questão ambiental, tentar falar sobre desenvolvimento sustentável, ... através de uma série de Seminários, Mesas-Redondas, Workshops, ..." (2)

"... os Seminários eram abertos à população, eram feitas chamadas no Diário Oficial, ... mandávamos *release* prá imprensa," (2)

".... quando vai fazer Agenda 21, uma parte tem que ser formação de RH, ... acho que isso acabou sendo decisivo porque o Arlindo decidiu bancar esta série de Seminários para o escalão técnico intermediário ..." (3)

"... o Grupo (Intersecretarial) era constituído de um representante e um suplente de cada secretaria, órgão e empresa municipal, ... a função do representante era de articulação interna da sua secretaria e produção de um documento que propusesse mudanças/soluções a problemas ambientais ligados a sua área, o entendimento disso era muito variado, ... alguns colocaram programas políticos que estavam sendo discutidos na ocasião, em outras, dada a ausência de uma base interna de discussão, refletia muito as idéias dos representantes e de seus colaboradores, ... como a maioria das secretarias é regionalizada, dado o tamanho da cidade, aquelas mais distantes do gabinete tiveram pouco envolvimento." (2)

"... teoricamente, os representantes do grupo intersecretarial tinham a sua interlocução dentro de suas secretarias. O documento gerado setorialmente deveria ser um documento com respaldo, legitimidade, ... não se tinha clareza, durante o processo, que de fato não havia, ... só no final do processo que foi se verificando que era uma coisa de gabinete, ... muito de algumas participações de pessoas motivadas pelo tema," (2)

"... surpreendeu o gradual envolvimento das secretarias e órgãos ligados a temas sociais, ... embora, inicialmente, as pessoas envolvidas com os temas tradicionais de intervenção urbana é que tinham facilidade em tratar da Agenda, ...o pessoal da área social se incomodava com um novo "problema" a ser considerado, enquanto a área social não havia resolvido seus tradicionais problemas." (2)

"...no CADES não houve um questionamento sobre o que estava sendo colocado, ...as pessoas acrescentaram algumas coisas pontuais, complementaram com algumas sugestões de projetos, ...muitos dos representantes municipais no CADES faziam parte do Grupo Intersecretarial," (2)

"... o CADES é reconhecido como "chapa branca", então a própria presença das ONG's é extremamente "cópia", outras organizações da sociedade civil, a exemplo das centrais sindicais, não se conseguia adesão por questões políticas, ... eles participavam pelas nossas relações pessoais, complicando a legitimação do processo, aparecia (a intenção de fazer Agenda) de forma contraditória dada as obras do governo do Maluf." (2)

"... o Werner convidou a Vitae Civilis a participar da produção da Agenda de São Paulo através do CADES (a Vitae Civilis representava as ONG's) , ... mas a própria Vitae Civilis saiu do CADES por entender que sua função ali, dada a composição do CADES, era apenas de referendar os interesses do governo e da iniciativa privada (entrou no seu lugar Associação de Defesa do Meio Ambiente - Paulo Nogueira Neto) , ... mesmo assim nós participamos de discussões e repassamos nossa experiência (Agenda do Vale do Ribeira), quando chamados." (3)

"...participamos quando se estabeleceu a estratégia de estar formando o pessoal das secretarias grandes, dar semináriospara assistentes sociais, professores, área de saúde, habitação, ...pessoal das regionais, ...participamos da discussão mais forte sobre lixo,

saneamento, recursos hídricos, e ... numa fase interna sobre a definição de que áreas abordar." (3)

"... embora fossem convidadas (as ONG's), elas se recusaram a participar por ser governo Maluf o Werner também, por conta do CADES, acabou se indispondo com as ONG's havia espaço para participar mas muito restrito e controlado ..." (3)

Controle e Execução

"... depois de publicada a Agenda, ainda se tentou, no governo do Maluf, preservar o grupo (intersecretarial) para dar continuidade ao processo mas ele não "assinou", e nem mais tarde o Pitta, ..." (2)

Posteriormente

"... chegou a sair mais tarde (1998), um material - do Global ao Local - que tinha a intenção de ser utilizado na segunda parte do processo, ..." (2)

".... depois tinha uma segunda parte, proposta pela própria ECOAR (ONG que assumiu o programa de educação ambiental do PROCAVE) , ... onde a população traria demandas locais que elas considerassem importantes em termos de meio ambiente e estas áreas de ação do PROCAVE seriam utilizadas como unidades piloto, ... entretanto o processo foi interrompido devido a falta de verba (parece que o convênio que envolvia o Bando Mundial foi cancelado) ..." (2)

.....Anexo C Agenda 21 Local Santos

novos documentos consultados:

Sobral, H. R. Case Study: Santos, Brazil. In: Local Agenda 21 Model Communities Programme. ICLEI, 1997. 214-228p.

SEMAM/Santos. Saiba mais sobre Agenda 21 Santos-SP 1ª edição: set./97, 2ª edição: jun./98. (texto elaborado por Silvia Maria Sartor)

Sartor, S.M. A experiência da Agenda 21 Local em Santos. In: Relatório da Agenda 21 Local. documento interno da SEMAM/Santos. s/a. 50-77p.

Dos Reis, V.R. A Agenda 21 Local: uma abordagem crítica. São Paulo, 1999. 133f. Dissertação (Mestrado em Saneamento Ambiental) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, 1999.

entrevistas realizadas:

José Eduardo de Campos Siqueira (1)
foi secretário de Meio Ambiente de Santos na gestão do Davi Capistrano (1993-1996), atualmente Secretário-geral da FNUCUT

Silvia Maria Sartor (2)
foi coordenadora da Agenda Local de Santos, atualmente é consultora e gerente do Núcleo de Pesquisas Ambientais da Baixa Santista (NPABS)

Fabiana Elias Albino (3)
é funcionária da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Santos, Diretoria de Meio Ambiente; a única

pessoa da prefeitura que ainda vem desenvolvendo atividades relacionadas ao programa, formalmente não extinto, da Agenda 21 Local de Santos

Ana Maria Gomes Carneiro (4)

é professora aposentada e integrou, informalmente, o Grupo de Sustentação de Santos a partir do segundo semestre de 96.

descrição estruturada das entrevistas:

Antecedentes

"...Santos tem uma fase preparatória, a qual antecede a experiência de Agenda 21 Local enquanto projeto monitorado, ... por causa dos governos do PT, existe uma tradição participativa, ... no governo da Telma de Souza (89-92) ocorre toda uma programação de planejamento e de projetos municipais com participação popular,... a renovação do código de edificação, de posturas, da lei orgânica, do Plano Diretor foram feitos com métodos que envolviam a população organizada, amplos processos de consulta popular foram postos em prática, ... assim, Santos como Porto Alegre, Belo Horizonte tinham uma experiência acumulada de participação popular, ... a cidade estava toda organizada, e não era só por causa do governo PT, existe uma organização por bairros que remonta aos anos 80, quando o PMDB estava no poder, ... em cima desta estrutura pré-existente é que o governo da Telma exercitou mais ainda a participação popular." (1)

Articulação Política

"... a Claudia Marcondes (representante do ICLEI) nos procurou, ... ela queria que nós participássemos da experiência de Agenda 21 Local, ... disse que tinha um formato, era tentativa, teve um período de aproximação em que ela conheceu todos nossos programas, ... eles mandavam seus gerentes de campo, ... nós tínhamos alguns projetos em Santos que se adaptavam ao formato proposto pelo ICLEI." (1)

"... um deles era o de balneabilidade das praias de Santos, ... um dos grandes êxitos da política ambiental em Santos, ... para recuperar a balneabilidade foi preciso algumas obras de engenharia,

instalação de comportas, ...mas sobretudo corrigir desvios dos usos dos equipamentos coletivos urbanos, ... os domicílios ligavam no sistema de drenagem(águas pluviais) seus esgotos e vice-versa, assoberbando os equipamentos e redundando num grande lançamento de esgotos no mar, ... foi criada uma lei, ... foram implementados programas de educação ambiental através dos NUDA's (Núcleo de Defesa Ambiental), ... teve muito peso as visitas domiciliares (70.000 visitas em três anos feitas por estagiários universitários), ... acarretou uma melhora sem precedentes na qualidade da água de Santos, ... o turismo ressuscitou." (1)

"... um outro projeto envolve o NUDEC (Núcleo de Defesa Civil), ... Santos tem uma população que habita as encostas e os morros, são 20 morros, e tem todo um histórico de acidentes geológicos com muitas mortes (teve um deslizamento em 1928 que soterrou a antiga Santa Casa com 80/1000 mortes), ... o NUDEC é um programa em que geólogos, integrando uma equipe multidisciplinar, capacitam os munícipes que habitam os morros a identificar sinais premonitórios de acidentes geológicos, ... com a Telma começa o grupo de morros e o Davi (prefeito) transforma em administração regional, mantendo paralelamente a ONG (NUDEC), ... no atual mandato não só foi desativada a administração regional mas também foi inviabilizada a atuação da ONG, ...como resultado, em janeiro, teve um deslizamento com mortes, fato que não ocorria há 6 anos." (1)

"... com base numa política de acabar com os manicômios, de "socialização da loucura", acabaram com a Casa de Saúde Anchieta, soltando 600 loucos na rua, ...foram criados os NAPS's (Núcleos de Apoio Psico-social), uns 15/16, para os quais eles deveriam voltar periodicamente para avaliações, ...mas faltou dar ocupação para eles, ... então parte deles foram aproveitados nos programas ambientais, ... por exemplo, na coleta seletiva, a usina de reciclagem era tocada por eles, ... um dos 19 programas exemplares do HABITAT II." (1)

"... todos os projetos, além de corresponderem à Agenda 21, tinham um *modus operandi* que envolvia a população e o poder público, ... a proposta do ICLEI para nós sempre envolveu o poder público, o engajamento do governo municipal, ... o êxito de nossos programas se deveu a participação efetiva do poder público, ... a benção é a sacramentação do poder público, ... a espontaneidade da atuação foi praticamente incipiente, ...é claro que depois de deflagrado o

processo, as iniciativas se multiplicam, mas a deflagração, a implementação, a formatação exigiu, em todas as etapas, a participação do governo local." (1)

"... aí o ICLEI chega e propõe, em nome destes antecedentes, que Santos fosse a cidade brasileira a participar de um programa Agenda 21 Local para 14 cidades no mundo todo, ... aí Santos entrou, foi pré-selecionada ... o primeiro encontro com a Claudia Marcondes foi em maio de 93 e a seleção final durou até maio de 94." (1)

"... foi mais para nós estabelecermos laços internacionais e, ao mesmo tempo, nós tínhamos uma expectativa maior de apoio." (1)

"... o fato do projeto da Agenda 21 Local não envolver recursos vultuosos não criou disputas dentro do governo, ... o projeto dependia essencialmente de esforço e trabalho." (1)

"... Santos foi escolhida para o Programa Comunidades Modelo (ICLEI) pela presença de mecanismos de participação da comunidade na gestão pública através de diversos Conselhos, além de uma sociedade razoavelmente mobilizada/organizada através de Associações de Bairro. Também influenciou a existência de alguns programas de governo, a exemplo do Programa de Prevenção contra Escorregamentos em Morros (coordenado pela Cassandra Baroni - vereadora atualmente). Outras cidades concorreram: São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro, ..." (2)

Institucionalização

... em maio de 94 nós adotamos o formato do projeto Agenda 21 Local, ... esse formato previa a criação de uma Equipe de Projeto, equipe mista no qual participassem representantes de órgãos do governo, de várias secretarias (obras, planejamento, saúde, ...), não só do meio ambiente, ... conseguimos que a maioria dos órgãos do governo participassem da equipe de projeto, ... só que havia um *petit comité*, ... o meio ambiente capitaneava, era um programa da SEMAM sobre o qual a secretaria tinha que fazer previsões orçamentárias, ... e mista porque envolvia também representações da sociedade civil (representantes dos NUDAS, NUDEC, associações de bairro, SOS praias, Rotary, Lions, ...), ... em Santos o pessoal gosta e meio ambiente pega bem devido ao êxito dos programas." (1)

"... a Secretaria de Ação Comunitária e a PRODESAN foram os órgãos municipais que mais se envolveram, além da SEMAM, naturalmente." (1)

"... não existia um envolvimento de toda a administração, ... estava mais vinculada a um grupo da SEMAM e não devia ser assim ... estava começando a articular com as outras secretarias (Saúde, Ação Comunitária), ... mas é muita coisa, precisa ter um grupo maior." (2)

"... sempre foi a Secretaria de Meio Ambiente que gerenciou isso, ... inclusive causou questionamento por parte do ICLEI, ... mas havia uma visão holística, ... havia outras secretarias envolvidas, embora não tivessem o mesmo peso, ... por exemplo, na equipe de projetos tinha 5 da secretaria de meio ambiente, 1 de ação comunitária, ...isso provocou questionamento do ICLEI." (3)

"... eu acho que as pessoas do governo envolvidas com a Agenda 21 devem ter um vínculo com a administração, e não com a legenda, como um assessor, um cargo político.... porque quando muda o governo, sai junto toda a experiência, ... como a maioria das pessoas envolvidas na equipe intersecretarial eram assessores, voltamos a estaca zero, ... é preciso envolver o funcionário." (3)

"... essa Equipe de Projeto, no fim, acabou resumindo-se a umas 12 pessoas efetivas que partiram para montar um Grupo de Sustentação (*stakeholder group*), ...um grupo mais amplo, um conselho, ... esse grupo se reunia em ocasiões mais solenes para tomar alguma deliberação maior, ... ordinariamente, com uma frequência quinzenal, reunia-se a *Project Team*." (1)

"... eu entrei depois de um ano que o processo já estava acontecendo (foi contratada em maio/96 por 7 meses), não tinha até então o pesquisador que o ICLEI queria (e se dispunha a pagar) para registrar o processo. O ICLEI tinha um modelo, baseado nas idéias da Agenda 21, mas ele não sabia na prática como isso ia se dar, ... era um Programa para avaliação de metodologia." (2)

"... o Grupo de Sustentação foi oficializado, ... as pessoas preenchiam um formulário, ... 80 pessoas, em junho/96, ... na primeira reunião, depois de oficializado, apareceu 1/3, ...muitos queriam estar com o nome ali, ... é muito difícil você conseguir a participação da sociedade além do interesse imediato, ... muitos participaram dali porque viam perspectiva de sair a casa própria, ... logo que saia não participava mais" (2)

"... as reuniões eram mensais, ...estas não eram temáticas mas tinham pauta, ... discutíamos as regras de entrada/saída de pessoas

do Grupo de Sustentação, ... definir a inclusão de novas pessoas na equipe de projeto (sob recomendação do ICLEI), pois o Grupo de Sustentação não era deliberativo, era apenas consultivo, e no roteiro do ICLEI eles é que deviam deliberar." (2)

"... segundo os registros, todos os que participaram dos seminários foram convidados a compor o Grupo de Sustentação, ..., mas há controvérsias, ... existem pessoas que alegam que participaram e não foram chamadas, ... disso o ICLEI também se queixou, por não deixarem a composição aberta a qualquer interessado, ..." (3)

"... eu estava participando de um "Curso de Capacitação Popular", oferecido pela prefeitura, ... acompanhei as manifestações das "Mães da Praça de Mayo", ... essa conjuntura me levou à participação ... nesse meio tempo, uma vez eles me deram um formulário para ver se eu não queria participar do Grupo de Sustentação da Agenda 21, ... foi quando estava começando aquela ligação com o ICLEI, ... as reuniões eram lá no SESC, ... as reuniões eram mensais, nas quais a gente colocava os projetos, ... aí a gente discutia o que se ia fazer, como ia atuar." (4)

"... quando eu comecei, alguém me avisou que haveria reunião, ... a partir daí, naquela reunião a gente agendava a próxima, ... geralmente para reforçar, eles mandavam uma carta confirmando a data, horário, local e uma pauta, descrevendo o que seria discutido, ... não houve uma quantidade de projetos muito grande que foi afrente." (4)

"... a participação nas reuniões do Grupo de Sustentação era de um pouco menos da metade dos inscritos, ... teve uma época que os carrinheiros levavam a sério, ... ia uns três carrinheiros, ... teve um Seminário de Balneabilidade em que eles participaram, ... eles tinham ambiente, pois a Central de Movimentos ia lá, ... depois que mudaram as lideranças, eles não sentiam mais ambiente, ... eles faziam depoimentos muito interessantes,tinham pessoas da Saúde, do NAPS's, alguns pacientes que participavam, ... dentro da loucura deles, eles falavam coisas muito verdadeiras que deixavam as pessoas constrangidas e incomodava as pessoas, ... exatamente por causa disso, eles aos poucos foram afastados" (4)

Planejamento

"... numa primeira fase, que durou três meses, foram efetuados seminários temáticos (padrão de balneabilidade, lixo, drenagem, saneamento/saúde, planejamento urbano, plano diretor,...) e uma conferência municipal de saneamento, os quais encontram-se documentados (D.O.), ... nos fazíamos reuniões no SESC, ao ar livre no Horto, debaixo de uma lona de circo, ... esses seminários temáticos pautaram a cidade enquanto ocorreram, ... todos muito bem preparados, com autoridades locais, ... nós tomávamos cuidado para não ficarmos "sentados em cima bola", ... então os adversários políticos, desde que fossem especialistas no tema, eram convidados." (1)

"... a finalidade destes seminários era traçar um diagnóstico e as prioridades ambientais, ... traçar uma política ambiental para a cidade, ...nós já tínhamos uma política pois a secretaria (SEMAM) foi organizada em cima de alguns programas permanentes (drenagem, balneabilidade das praias, ...), ... o trabalho ordinário já era bem grande, contando com uma equipe de umas 300 pessoas, com muitas ramificações e atividades, ...este seminário era uma consulta popular, ... levar para uma discussão pública as questões ambientais, ... o objetivo e resultado foi atender uma solicitação do formato proposto pelo ICLEI." (1)

"... como iniciou o processo, ... primeiro eles fizeram uma reunião com a comunidade para definir como se daria o processo, ...isso aconteceu num sábado o dia inteiro (Workshop de definição de diretrizes), ...resolveram que fariam alguns seminários (5/6) dirigidos a alguns assuntos (Geração de Emprego e Renda,), ... para cada assunto foi aberto para que tanto a prefeitura como a comunidade enviassem projetos, ...depois disso tudo, deveria ser priorizada alguma área para ser trabalhada." (2)

"... nessas plenárias, nessas reuniões maiores, eles traziam todo o conhecimento para a gente poder se conscientizar e se envolver, ... muitas coisas não são minha área, ... essas coisas você vai apreendendo ouvindo, participando." (4)

"... eu não vi projetos da base, simples, ... eram de grupos mais envolvidos com os problemas, que juntavam as pessoas, ... muitos dos projetos estão relacionados com a universidade, ... tem os projetos do Grupo da 3^o idade, são projetos mais participativos, menos

técnicos, ... das Mulheres de Negócios (Rotary), que as vezes colocam ou não o nome de Agenda 21." (4)

"... os projetos, ... eu não sei até que ponto eles são sociais, ou são projetos pessoais." (4)

Controle e Execução

"... o ICLEI queria que nós monitorássemos por 30 meses um único projeto, ... com a tradição que Santos já tinha, isso foi muito pobre, ... talvez para outras cidades isso fosse novidade, ...o que houve foi um "engessamento" do formato por parte dos canadenses gestores do processo mundial, ... houve até uma tensão entre nós mas, por fim, até para receber o dinheiro, ... dinheiro (US\$700/mês) que precisou ser complementado para manter uma documentadora (Silvia Sartor), ... eu diria que o auxílio externo para tocar o projeto foi quase nada." (1)

"... nós acabamos utilizando o projeto dos carrinheiros, ... nós já tínhamos um projeto de coleta seletiva da prefeitura (a coleta seletiva em Santos representou em seu apogeu 3% da coleta total) mas que, avaliando por baixo em tonelagem, os carrinheiros coletavam 15 vezes mais, ... nós tínhamos 350 carrinheiros e esse número evoluiu para 600 depois do projeto, ... eles faziam a limpeza da cidade mas causavam uma baderna infernal, ...é um pessoal marginalizado, bebem, sem disciplina, atrapalham o trânsito e, por conta do projeto, eles foram "transformados" em trabalhadores ecológicos." (1)

"... o projeto dos carrinheiros foi escolhido porque não estava acabado e a metodologia estava sendo testada, ... era ainda incipiente, ...também envolvia a geração de emprego e renda, ... envolvia aspectos múltiplos da cidade." (1)

"...sobre a decisão de prioridades,o secretário de meio ambiente falou: Olha, as coisas mais fortes, (... bom aí não foi muito democrático.) ... o que a gente tem de mais importante: o Programa de Prevenção de Escorregamento nos Morros, a questão dos Resíduos Sólidos, e o programa de balneabilidade das praias, ... e aí foi feito um encontro com a Equipe de Projetos, ...neste momento a Equipe de Projetos já tinha representação do Grupo de Sustentação, ...acabou vencendo, ... em grande parte por força desse representante do Grupo de Sustentação (uma menina que tá hoje

implantando a Agenda na Bahia), ...e também com a concordância do Secretário, ...escolheram Resíduos Sólidos na Equipe de Projetos, ...não foi no Grupo de Sustentação" (2)

"... optou-se por Resíduos Sólidos porque a alternativa "Programa de Prevenção contra Deslizamentos no Morro", era específica do morro, ... eles queriam alguma coisa que envolve-se a cidade toda, ...mas sem muita certeza, ... aí, fizeram todo um acompanhamento de diretrizes tomadas pelo governo para melhorar a questão do lixo e como a comunidade participou, ... depois, toda essa documentação foi passada para o ICLEI, ... aí começou a haver um marketing em cima disso, ... o slogan era "Agenda 21 Santos Cidade Modelo", ... a partir daí tudo que se fazia relacionado a meio ambiente, ia junto esse slogan, aí entrou essa pesquisadora (Silvia) para estar relatando essa experiência." (3)

"... havia alguns representantes do Grupo de Sustentação na Equipe de Projetos e foi lá que votaram o tema de Resíduos Sólidos, ... e aí documentou-se só a questão do lixo, ... não que não tenha se mantido a discussão sobre outras coisas, ... mas se priorizou o lixo." (3)

"... chegou um ponto que nós chegamos a conclusão que faltava um Grupo de Trabalho para trabalhar essa questão, ...resolvemos fazer um diagnóstico da questão dos resíduos sólidos em Santos, ... e aí foi super democrático, ... tinha representante do sindicato dos petroleiros, tinha mecânico, ... a maior parte era comunidade, ...(Pessoalmente ou representações?) ...a maioria era pessoalmente, ...é muito difícil essa coisa de representação,ele naturalmente conversa com seus colegas mas não como representação como: O que o sindicato do petroleiros quer.... a gente dividiu, a gente precisava saber do lixo séptico, do lixão do Sambaiatuba, da coleta seletiva, da varrição, do lixo de feira, .. não era representativo, não teve uma análise estatística mas a gente teve indicações." (2)

"... uma vez eles fizeram um estudo sobre tudo o que já havia sido feito (no tema lixo), ... então eles andaram atrás de coisas, por exemplo, como era o sistema de esgoto, como era a coleta domiciliar, ... e voltavam a apresentar para o povo, ... então, uma coisa que as vezes atrapalhava era a inconstância das pessoas, ... exigia contínuos retornos." (4)

"... a equipe de projeto e o grupo de sustentação, a partir dos seminários temáticos, fizeram um planejamento de um programa para 30 meses, ... primeiro foi criada uma coordenação do programa, a qual envolvia várias secretarias de governo (SEMAM - meio ambiente, PRODESAM - autarquia responsável pela coleta de lixo, Secretaria de Assuntos Jurídicos, DEMUTRAN - trânsito, Secretaria de Ação Comunitária, ...) e a comunidade, ... esse grupo acabava sendo um subgrupo daqueles outros dois, ...foi feita uma lei que regulamentava os horários por bairro em que era permitida a coleta seletiva pelos carrinheiros, ...destacou-se um terreno grande e foram feitas algumas obras para armazenamento do lixo (estação de transbordo), com alguma infra-estrutura (banheiros, ..), ...foi dada assistência social, criaram-se formas de comercialização, ... os carrinheiros ficaram orgulhosos de sua atividade e enfrentaram organizadamente a máfia do ferro-velho, ... isso tudo foi acompanhado ao longo dos 30 meses, até o final do projeto." (1)

" nesse momento a gente sentia que estava esvaziando a energia por parte da prefeitura, da SMA ...pois era ano de eleição, ... houve problemas de conflito entre o grupo do Capistrano e da Telma, ... o pessoal que era de assessoria da SMA, que poderia estar trabalhando para este programa, ficava por conta das campanhas políticas, da eleição, ... nos continuamos tendo reuniões com o Grupo de Sustentação mas ficou muito parado, eu fazia os relatórios e tinha problemas com o pessoal da assessoria que achava que isso ou aquilo não deveria ser registrado." (2)

"... eu senti que num determinado momento meu papel não era muito apreciado, ... a prefeitura me pagava um adicional (em complementação ao ICLEI), ... então perceba que situação delicada, ... mas eu não podia atender os interesses da prefeitura, eu devia ficar isenta, ...só que não consegui ficar totalmente isenta, ... comecei a cobrá-los da obrigação assumida com a comunidade,acho que eles confundiram meu papel, ... como se eu estivesse que estar lá para gerenciar, como prefeitura." (2)

"... quando chegou setembro, o ICLEI se propôs a ir lá, mandou uma carta dizendo que pretendia fazer um planejamento para o saneamento, prá indicar encaminhamentos para resolver a problemática do saneamento, ...lixo, esgoto, tudo, ...eu fiz um relatório e deixei 3 cópias para cada assessor e passaram-se 20 dias

e eles nem leram, ... eles estavam envolvidos com as eleições, ... eu escrevi para o ICLEI dizendo que não era momento de fazer planejamento pois planejamento não se faz em final de governo, a gestão seguinte joga tudo fora, ... delicadíssima minha situação, ... eu sabia que para a prefeitura era interessante que o ICLEI viesse, ... eles iam fazer o maior auê em cima disso, ia sair no jornal, ... ninguém leu e eu acabei mandando o relatório, ... quando veio o convite para participar da reunião do ICLEI em Portugal para avaliar o Programa, a prefeitura decidiu mandar a Samara (assessora da prefeitura), ... ela pediu que eu entregasse os últimos relatórios, ... eu entreguei direta e pessoalmente o relatório para o secretário (José Eduardo), ... quando ele leu, ele ficou transtornado e me despediu (acabaram não podendo despedir dado o período eleitoral - final de 96." (2)

"... a Telma perdeu por 2,5%." (2)

Posteriormente

"... alguns integrantes do Grupo de Sustentação começaram a pressionar a prefeitura prá continuidade do programa, ...a prefeitura (nova gestão) voltou a me procurar, ...o João Paulo Tavares Papa (secretário da SMA), sentiu que existia ali um espaço para aparecer politicamente e pediu para que eu fizesse um arrazoado para justificar a continuidade do programa (dá visibilidade política, tem aval para pedir verbas internacionais), ... e eles se convenceram a continuar o programa." (2)

"... esse projeto dos carrinheiros que o pessoal fala como se fosse dessa administração, mas não é, ... é uma coisa que já vem da outra, ... aí teve as eleições, o PT perdeu e começou essa administração, ... ninguém falava em Agenda 21, ... aí eu levei uma carta à prefeitura do Grupo de Sustentação, querendo saber em que pé estavam as coisas, ... a casa da Agenda 21, (bom, ... no final da gestão anterior teve um momento em que a Silvia se afastou, ... ela fazia esse vínculo com o ICLEI, ela organizava o grupo, ... ela saiu e nessa administração não havia alguém para cuidar dessas questões) ... aí, depois dessas pressões, aconteceu do secretário do Meio Ambiente, do prefeito, ... acabaram contratando os serviços da Silvia para ela fazer um resgate do que já havia sido feito, ... aí ela retomou, ... aí, sabe como é, né?, a cidade parou mas o ICLEI continuou com os programas dele, ... houve até um momento onde algumas pessoas (Ana Amélia, eu) se prontificaram a dar uma hora de

serviço para organizar a papelada, rever os projetos, ... aí as coisas voltaram a caminhar." (4)

"... assim fui novamente contratada, agora pela prefeitura, para dar continuidade ao processo, ... a SMA assumiu o programa e delegou na minha mão, ... eu tinha uma "equipe", ... combinou-se de trabalhar na linha de divulgação (daí que foi feita a Cartilha de Santos, mais 100 camisetas) e de fazer um grande evento para retomar o processo, ... respeitaram também o tema escolhido (resíduos sólidos) mas restringiram-no à coleta seletiva e reciclagem, ... a questão do lixo mesmo estava na mão da prefeitura, numa época de privatizações, construção de aterros, ... a situação era delicada." (2)

"... comecei a montar uma equipe com outras duas pessoas, ... começamos a organizar o evento e convidei a Aspásia, a Patrícia, o prof. Alcides Leão/reciclagem, ... neste encontro o prefeito não foi, o secretário estava resabiado (ele duvidava do sucesso do evento, e quando aconteceu, ele não me deu o menor mérito), também nesse evento nos havíamos feito um projeto para um novo concurso que o ICLEI faria, envolvia um projeto-piloto, num bairro, envolvendo 10 carrinheiros que já estava acontecendo, ... a universidade iria desenvolver um novo projeto de carrinho, ... a CET para definir as normas de segurança, desse carrinho ...consultas à cooperativa dos carrinheiros sobre suas necessidades, ...a associação das soroptimistas fariam um "Museu" informativo da reciclagem, ... nessa época começamos a estimular o reuso do lixo, através de feiras, cursos e outras coisas, ... o grupo de 3^o idade é forte lá (12% idosos) e nós temos voluntários desse grupo, eles ajudaram no projeto "de porta em porta", orientando as pessoas sobre a coleta seletiva e a reciclagem, ... um projeto que agregava várias áreas e setores, ... o projeto acabou virando "factoide", saiu nos jornais..., o evento teve uma repercussão muito grande, a maioria dos secretários da Baixada vieram." (2)

"... quando o ICLEI já havia pré-selecionado 5 municípios e veio para visitar a cidade, eu tive que me ausentar durante um período e os convites não foram entregues para os carrinheiros, o pessoal do morro, ... quando foram fazer a entrevista com o prefeito deu prá perceber que ele não entendia nada, o prefeito perguntou quem eu era, ...teve apresentação do secretário com data-show e não

estavam presentes os afetados pelo projeto, ... quando terminou o evento, eu falei pro prefeito: perdemos, pois não havia carrinheiros, o pessoal do morro, da favela na platéia ; ele me disse: que mal há nisso, você não achou que ficou muito mais bonito?,bom, o que aconteceu, ... o projeto parou e acabou o meu contrato." (2)

"... houve um momento então onde o ICLEI pediu para apresentar um projeto, mas num prazo pequeno, para a cidade concorrer a uma verba, ... como eles (governo) estavam dissociados do problema (o que se passava com a Agenda 21 e o ICLEI), outras cidades saíram na frente, ... então eles resolveram, em vez de criar um projeto novo, apresentar um projeto que já estivesse meio caminho andado, ... então eles pegaram o projeto dos carrinheiros e deram uma roupagem nova, ... envolveram a universidade com um projeto de um carrinho, ... teve até aqui a Praba (indiana, presidente do Programa do ICLEI) mas eu percebi que ela não sentiu muito a participação popular, ... no final o projeto não conseguiu a premiação, ... e aí eu não sei se esse projeto está caminhando com a força que deveria estar." (4)

"... em março/97 deveria haver uma nova convocação para o Grupo de Sustentação, ... mas o grupo se esvaziou, ... eles chegaram a fazer uma lista, para a partir dessa lista se criar um novo Grupo de Sustentação, ...você olhava a lista e não tinha ninguém do grupo anterior e todo pessoal que estava na lista tinha alguma afinidade com o governo, ... assim como no Grupo anterior." (3)

"... isso acaba sendo uma maneira do governo selecionar com quem eles querem trabalhar, ... por exemplo, por que quando entrou o governo do Beto Mansur, que é um governo de direita, Rotary, Lions, Clube das Soroptimistas, Movimento de Arregimentação Feminina, todo esse pessoal entrou na Agenda 21?; por que elas não estavam antes? ... as pessoas ainda acham que tem que ser o Clube do Beto, o Clube da Telma." (3)

"... muitas entidades do grupo anterior não existem mais, ... eram entidades de ocasião, muitas nem existiam, ... era para dar impressão de representatividade, ... muitas pessoas nem estão mais em Santos, ... isso foi uma crítica do governo do Capistrano, ele trouxe muita gente de fora, ... você via as listas e notava qual era de qual governo." (3)

"... aí tinha uma pessoa que saiu do Programa dos Morros e pleiteou a vaga da Silvia (uma outra Silvia), ..." (3)

"... a Agenda 21 hoje sou eu, ... ficou eu, uma recepcionista que trabalha meio-período e um ajudante-geral, ... mesmo com essa dificuldade conseguimos organizar o Encontro de Mulheres Líderes da Zona Noroeste, ... foi com esse pessoal que começamos a trabalhar, ... estamos com um trabalho de conscientização nas praias, ... está saindo a sede (da Agenda 21) na Zona Noroeste, ... temos procurado meios alternativos, não temos verba, ... no começo, o Diretor de Meio Ambiente (Rogério) tocava as reuniões quando se tratava do Lixo Reciclável e eu acompanhava, ... depois ele me repassou essa função, ...também experimentaram juntar as Seções de Educação Ambiental e Agenda 21, mas não deu certo." (3)

"... criticam-me muito pela inexistência de um grupo intersecretarial, ... o que é difícil para as pessoas entenderem é que a Agenda 21 perdeu poder político, ... assim eu não tenho como exigir a criação deste grupo, ... eu sinto que se eu exigir muito eles vão acabar com o programa, ... assim eu fico equilibrando pratos entre a comunidade e o governo, ..." (3)

"... mas o Grupo de Sustentação ainda existe, ... a Fabiana no lugar da Silvia, ... mas é difícil."(2)

"... agora eles estão dando força para o "Troca-treco", também relacionado ao lixo, ... ele tem a visão de trocar o lixo por uma cesta básica para as pessoas mais carentes, ... quando você faz um projeto e a população precisa de comida e você dá comida, ... você sabe como é?, tem um fundo político, ... aí começam a dar um incentivo, a falar em Agenda 21, ... bom, sempre vai ter, ... até na outra gestão tinha., ... por enquanto tá assim essa coisa da Agenda 21, ... com o "Troca-treco", eles voltaram a marcar reunião, mas ora vai um, ora outro, ... mas não está estruturado, falta uma liderança, ... quer queira quer não, nada a gente consegue fazer se o governo também não estiver envolvido."

.....Anexo D Agenda 21 Local Betim

novos documentos consultados:

Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas. Diagnóstico Sócioambiental Participativo: "O olhar de quem vive, mora e produz às margens do córrego Goiabinha". Relatório, nov./99, 21p.

Coordenadoria de Meio Ambiente/Betim. Agenda 21 - um compromisso de todos com um mundo mais saudável. 1º edição: mar./98. (texto elaborado por Mara Andrade). 52p.

Coordenadoria de Meio Ambiente/Betim. Projeto Novo Goiabinha. Documento interno, out./98, 52p.

Coordenadoria de Meio Ambiente/Betim. 1º Conferência de Meio Ambiente de Betim. Relatório interno, 2 volumes, jun./98.

entrevistas realizadas:

Rita de Cássia Santos (1)

foi gerente da Divisão de Apoio aos Municípios da Diretoria de Pesquisa Ambiental/FEAM (94/98) e elaborou o projeto "A Gestão Ambiental Participativa e a Agenda 21", juntamente com os consultores Renato Corporali e Márcia Valadares; atualmente é funcionária da Divisão de Saneamento da Diretoria de Atividades de Infra-estrutura da FEAM.

Lucia Aquino (2)

foi Coordenadora de Meio Ambiente em Betim na gestão Jesus Lima (1996-1999), no período de 1996 a 1997; depois foi secretária-adjunta da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais, de 1998 a

1999, e atualmente é diretora de Serviços Tecnológicos no CETEC - Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais.

Clésio (3)

é chefe da Divisão de Planejamento e Educação Ambiental da Coordenadoria de Meio Ambiente de Betim (cujo atual coordenador é Weber Avelar).

descrição estruturada das entrevistas

Antecedentes

"... o governo do PT em Betim, ... começou com a Maria do Carmo em 92, ... foi um governo que revolucionou o município, ... o município estava com um atraso significativo, ... o município não tinha hospital, ... o caminho para o hospital era a rodovia e algumas ambulâncias, ... então a Maria do Carmo fez uma verdadeira revolução, uma outra concepção de gestão, ..." (2)

"... o que aconteceu no governo da Maria do Carmo? ... quando ela pôs a pedra fundamental do Hospital, ela contratou o pessoal da Unicamp para nos dar consultoria em planejamento, ... evidentemente que não foi o planejamento do hospital mas do sistema todo que englobava o hospital, ... nós fizemos 4 anos de planejamento, ... então com base nessa experiência de planejamento que começou a se disseminar nos conselhos locais de saúde e alguns fóruns que tinham interface com a saúde, ... já na gestão do Jesus, ele começou a fazer um projeto de planejamento para o governo como um todo, ...no primeiro dia de governo, numa reunião com os secretários, ele chamou o INAP em BH, e fez uma proposta de planejamento para o governo, com todo um sistema de verificação das interfaces das secretarias, de enxugamento dos eixos de cada planejamento para que não ficasse só no papel, ... foi um trabalho extremamente bem feito, de acompanhamento, de monitoramento, ... ele expandiu o que nós tínhamos na saúde para todo o governo, ...aí foram criados fóruns, fórum, por exemplo, de desenvolvimento urbano, de desenvolvimento econômico da cidade ... aí cada secretário participava de dois fóruns que tivessem interface com sua ação, ..." (2)

Articulação Política

"... a FEAM (Fundação Estadual de Meio Ambiente - órgão vinculado à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais) tinha uma proposta de fazer um projeto financiado com três municípios, ... que seria montar um roteiro, uma estrutura de um formato de como deveria ser implantada uma A21L, ... aí utilizaram como critério o fato do município ter participação popular, ...que tivessem próximo à região metropolitana (até100Km) para facilitar o intercâmbio de informações, ... que tivessem dentro da estrutura de governo um órgão ambiental, que tivessem uma política ambiental, ... começaram 100, aí caíram para uns 20 e ficaram 3 no final, ... na reta final, vários municípios foram convidados para apresentarem suas políticas municipais, e a partir disso que eles escolheram os 3 municípios que ficaram." (3)

"... esse projeto era um estudo de metodologias para implantação de A21L, ... isso em 1997, ... os municípios selecionados foram: Betim, que tinha participação popular, segunda administração petista, Nova Lima, que tinha um Condema bastante atuante, ... e Sete Lagoas, que era uma coisa mais institucional, uma escolha da prefeitura, ... ou seja, municípios com características bastante diferentes." (3)

"... aí começamos a trabalhar em cima de metodologias participativas, ... Betim já tinha participação popular, ... estava envolvida no Orçamento Participativo, desde 1993, ... no sentido de infra-estrutura urbana, obras, ... fomos ler a Agenda 21, ... fomos estudar o método ZOOP, ...fizemos levantamentos relativos a políticas, linhas de financiamento, ...era um grupo de discussão, estudo, ...foram convidadas pessoas de vários setores, notamos que todos que tinham inserção na comunidade estavam no poder público, ... fomos até chamados de grupo "chapa branca", ... era um grupo de 40 pessoas, ... houve Seminários durante o processo nos três municípios, onde se trocavam experiência, idéias entre os municípios, ... foi quase um ano de estudo, foi até outubro de 1997." (3)

"... o formato seria um estudo de metodologias participativas para a implementação da A21, ... eles queriam saber qual era a melhor metodologia para se implantar uma A21L, ... nos fomos estudar metodologias, ... estudamos o método ZOPP, métodos de

planejamento estratégico, o método das cartelas, ... hoje utilizada pelo município, ... desde 97, a gente trabalha com planejamento estratégico com todas as secretarias, ... a gente utiliza as cartelas para determinar prazos, ações, projetos prioritários, ... isso foi estudo em cada município, ... eles forneciam material informativo, textos sobre A21 e metodologias participativos, ...isso foi subsidiado pela FEAM, ... nós fazíamos oficinas para ampliar as discussões e montar formatos do que seria ideal, ... tinha um grupo de todas as áreas, ...tinha pessoas do CONDEMA que eram representantes do comércio, ... participavam de algumas reuniões, depois faltavam, depois retornavam, ... eram umas 40 pessoas e umas 25 participaram até o final, ...isso era difícil, porque a gente tinha uma agenda apertada, ...era um projeto da FEAM e tinha um prazo determinado de início e fim, ... então a gente teve que se adaptar a esse cronograma, ... era muita coisa que a gente tinha que ler, discutir, reunir-se, ... a gente chegou à conclusão de que cada caso é um caso, ... não dá para definir um formato geral, devido à diversidade de características dos municípios, ... serviu para a gente estar se capacitando em A21, ... a gente descobriu o conteúdo da Agenda 21 neste projeto, antes alguns tinham apenas uma idéia, ... aí nós fomos caminhando com as nossas pernas e com a característica do município em participação popular, ... quase todos eram vinculados à prefeitura, ... todos vieram de organizações comunitárias, secretaria de educação, ... câmara de vereadores, representante do CDL (?) pelo CONDEMA, ... pessoal da polícia florestal, ... todos estavam dentro de algum poder institucional, ... vieram representantes de cada secretaria; nós solicitamos... convidamos todos os membros do CONDEMA, ... as vezes tinha uma ou duas pessoas de uma secretaria, ...Secretaria de Educação, a qual não tinha assento no CONDEMA, estava participando, ... desenvolvimento social, ABROMIV, Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio, ... as duas secretarias que mais se envolveram no processo foram as de Meio Ambiente e Planejamento (o pessoal do OP), ... até em função da Conferência, a qual foi feita pelas duas secretarias, ..." (3)

"... em 94, na Suécia, eu tive a oportunidade de ver que, no caso do município de Lundi, essa proposta de Agenda 21 estava integralmente concretizada, ... isso me desperta a atenção, ... e quando a gente estava formatando projetos voltados para municípios,

eu trago a idéia da gente fazer inclusão de A21L voltada para a questão dos municípios, ... não para implementar mas o projeto consistia em definir, pesquisar, analisar, propor metodologias participativas para implementação de A21, ... porque eu entendia que a gente não tinha ainda profundidade para trabalhar com implementação de A21 mas que a gente poderia fazer uma discussão, junto com a comunidade, para definir quais seriam as possíveis formas de participação que se transformariam em metodologias participativas e que poderiam acionar um processo de A21 no município, ... então o embasamento desse projeto era nesse sentido, tanto que o título era "Identificação de Metodologias Participativas para Implementação de A21L", ... esse projeto vai ao RAE (CNPq) em 95, no final de 95 ele é aprovada e a implementação dele começa em 96 (os recursos começaram a ser liberados em set.96), ... inicia com a identificação de três municípios-pilotos que vão ser definidos de acordo com critérios voltados não só para a estrutura ambiental (órgão executivo de meio ambiente, legislação ambiental e Conselho Municipal de Meio Ambiente) mas também com referência à proximidade de BH, ... a gente trabalha com verbas muito restritas nesses projetos, ... nós entendemos que o fato de serem municípios da RMBH, eles teriam, sob um certo aspecto, mais possibilidade de assistência por parte da FEAM, ... a opção é feita por Betim, Sete Lagoas e Nova Lima, ... nesse período eu me ausento, ... vou acompanhando à distância a implementação do projeto, ... quando eu retorno, o projeto já está finalizando, ... tem uma publicação do projeto, onde a equipe técnica que estava trabalhando, em contato com o Rio de Janeiro (o pessoal que estava formatando o programa de A21 no Rio), ... eles resolveram adequar uma publicação que havia sido elaborada no Rio, que se chamava "21 perguntas e respostas", em termos de Minas, em cima da experiência que a equipe técnica do projeto teve com os três municípios, ... então eu participo das reuniões finalizadoras do projeto, onde a gente estaria avaliando, junto com os municípios, a resultante do trabalho, ..." (1)

"... eu não participei da prática desta fase, mas a concepção do projeto propunha visitas técnicas a entidades ambientais consideradas de excelência no Brasil que trabalham com municípios (IBAM, Unilivre, UnB, ..) e contou também de uma pesquisa de metodologias participativas existentes, ... então foram consultadas algumas metodologias adotadas na América Latina (FLACSO, PNUD,

...), ... e durante todo esse período reuniões periódicas da equipe técnica e os municípios participantes para discutir as metodologias, ... e, ao final, houve oficinas de implementação de A21, ... foram realizadas várias oficinas em cada município de forma a discutir com a sociedade, com as pessoas que estavam integradas à proposta, as prioridades locais, as formas de participação e integração social, a conceituação de A21, ... como resultante teve essa publicação ("21 perguntas e respostas") e tem um relatório de atividades de cada município que na época foi elaborado, ... se entenderia que a partir daquele momento onde o Estado entra dando suporte ao município em como implementar a Agenda, se esperava que cada um, depois de um ano e meio de dedicação, tivesse apto a dar continuidade, como no caso de Betim, ... então o objetivo foi capacitar, dar um suporte referencial, conceitual, metodológico, prático para o município, para a partir daí ele estar apto para implementar seu trabalho de Agenda." (1)

"... quando eu cheguei na Coordenadoria (de Meio Ambiente), ... eu tinha tido uma experiência no município de muito tempo de trabalhar na saúde, de gerenciar um serviço grande na saúde (Policlínica), na gestão da Maria do Carmo, quando o Jesus me convidou para o Meio Ambiente, ..." (2)

"... no órgão que eu entrei, nos recebemos um convite da FEAM, onde Mônica e Marcia estavam fazendo uma proposta de seleção aos municípios para estarem implantando esse projeto, ... nessa época eu estava ainda um pouco verde nessa esfera mais ampla de governo, ... eu chamei o secretário de planejamento, ... e, por fim, nós fomos selecionados, ... o que foi bastante interessante, ... isso em 96, ... criou uma esperança muito grande porque era uma forma de estarem reconhecendo o governo, os esforços que havíamos feito, ..." (2)

"... se não fosse a FEAM, nós não conheceríamos a Agenda 21, ..." (2)

"... se não fossem elas a gente não teria conhecido a A21, ... agora também não foram só elas." (2)

"... eles tinham alguns critérios, ... a primeira questão foi a da proximidade de Betim a Belo Horizonte, eles tinham que escolher uma cidade que ficasse a 100 Km de raio de BH, ... segundo, precisava ser uma cidade que não estivesse muito crua em gestão municipal e

em gestão de meio ambiente, ...tinha que ter um CONDEMA em funcionamento, ... embora sob esse prisma, na época, nosso CONDEMA não era deliberativo, ... só muito recentemente que ele passou a ser, ... o terceiro ponto era uma cidade que pudesse ter algum nível de experiência em participação popular, ... e aí eu senti uma grande motivação das técnicas, quase que querendo aprender um pouco conosco, ... porque a academia tem isso, coloca tudo muito no nível intelectual, uma forma de ver as coisas com excesso de rigor, ... então eles viam a gente com um excesso de jogo de cintura, ... dentro daquele trabalho de pesquisa, elas queriam estar vendo como elas poderiam estar contribuindo para ensinar estas experiências municipais a estarem lidando com a participação popular, a gestão popular, ... nesse ponto não faltou bibliografia, ..." (2)

"... eu acho que a questão da Agenda 21 bateu muito forte em mim, primeiro porque ela trazia muitas coisas em que acreditava, ... uma base quase que de esquerda de propostas, ...a questão do direito, da universalidade, da informação, ... e depois, a questão da Agenda 21 dá um marco conceitual integrado muitíssimo interessante, ... então eu peguei a questão da Agenda com muito afinco, ... e assim, tivemos vários embates, ... por exemplo, formamos o tal do grupo da Agenda 21 com um monte de gente que nem sabia por onde passava a questão, ... (não sei qual sua experiência em gestão pública municipal), ... mas temos quadros os mais diversificados, ...retrógrados, pessoas bem intencionadas mas sem bagagem, ... e você tem que lidar com muita habilidade com essas coisas senão não se chega a lugar algum, ...então minha primeira grande decepção foi que peguei o livrinho da Agenda e li até dizer chega, ... então nós fizemos grupos de estudo, ... e como eu não conhecia o livro de antemão, eu não podia avaliar, ...então eu ia quase que caminhando no processo e aprendendo também, ... então, quando comecei a entregar alguns capítulos, notei que o pessoal estava guardando na gaveta, ... o primeiro texto deu um decepção muito grande nas pessoas, porque elas esperavam uma receitinha básica, faz isso, faz aquilo, ...a não ser o texto da saúde, ele só dá diretrizes, ... muita gente, até pelo raciocínio circular da Agenda, que nunca acaba, vai de uma coisa para a outra e vai fechando, ... muitas vezes eu estava com um membro do grupo, eu falava o que eu entendia do texto e ele me dizia que não entendia como eu tinha entendido aquilo do texto, ... então, tudo isso exige uma certa

metodologia que foi nos ensinando como manejar com essa situação, ... paralelamente a isso, a gente tentava ir tanto para um lado mais teórico, que eu gosto, o secretário de planejamento também, ... mas também para um lado mais pragmático, porque nem todo mundo dá conta de teoria por muito tempo, ... aí nos começamos a fazer um levantamento, ... e aí o secretário de planejamento teve um papel fundamental, ... do que estava preconizado no texto da Agenda, ... o que a gente já tinha feito e o que precisava fazer, ...e ele nos deu enormes esperanças, porque ele identificou que o texto da Agenda tinha muita interface com o que a gente chamava do modo petista de governar, em termos de princípios, de bases, ... segundo, que nós tínhamos feito muita coisa relacionada a Agenda 21 sem conhecer a Agenda 21, ... o aterro, um monte de coisa, ... isso nos deu um enorme alívio, porque não precisávamos começar do zero, ... isso foi mais ou menos o nosso início." (2)

"... eu, ... a minha equipe sempre estava presente, ... Secretaria de Agricultura, ... Secretaria de Planejamento, ... planejamento sempre foi um grande parceiro da gente, ... secretaria de educação, ... se bem que as secretarias de educação e saúde, como são muito grandes, se você não tomar cuidado elas se dispersavam, ... secretaria de obras, ... nos tivemos representação das várias secretarias, ... e convidamos também representantes da sociedade civil, ... o mais interesse é que como nós éramos um município tido como modelo pela participação popular, eles chamavam o nosso grupo pró-Agenda 21 de chapa branca, porque nós tínhamos mais representantes do governo do que da sociedade, ... agora eu tenho uma explicação para isso, ... eu acho que quando o PT entra no governo, ele tende a absorver as lideranças políticas que o apoiaram para dentro do governo, ... então é muito por causa disso, ... e acho também que como é um governo que trabalha muito com participação, ele requisita muito das pessoas essa participação e chega um ponto onde elas ficam assoberbadas, ... o que esse processo me ensina? ... você não pode criar um fórum de notáveis do município para discutir a Agenda 21, ... primeiro que nem os que tem um nível médio de cultura sabem o que é a A21, ... segundo, não adianta chamar só grupos, ..." (2)

"... agora o grande salto não foi o projeto que foi desenvolvido, ... o projeto nos possibilitou entender o que era a Agenda 21, ... mas nem no nível da metodologia da participação popular ele não deu um salto qualitativo, ... ele nos ajudou, ... eu que gosto de estudar, outras

peças também, ... nisso ele nos ajudou, ... mas a grande questão foi: o projeto nos trouxe o documento da Agenda, os princípios da Agenda, a metodologia da Agenda, ... agora o grande pulo do gato foi, ... eu tinha um equipe de 12 pessoas, com 12 pessoas não se faz milagre, ...então eu tenho que buscar alianças, ...até por uma experiência minha de governo, ...no governo municipal as pessoas tem mania de contratar gente nova a cada novo serviço, ... eu não acho que é por aí, senão vai se inchando a máquina e ficando insustentável, ... a primeira grande aliança que eu fiz foi com o planejamento, ... nós tínhamos que colocar a Agenda dentro do governo, ... nós temos que fazer com que outros agentes governamentais sejam propagandistas e façam a adoção da Agenda 21 nas suas práticas cotidianas, no seu trabalho, ... então o planejamento começou a incorporar isso, nas suas práticas, nos seus processos de encaminhamento para o CONDEMA, ... nisso nós começamos a criar uma outra cultura, começamos a participar de fóruns locais governamentais para poder interferir em políticas da secretaria de obras, em outras secretarias, ... porque não adianta, ... em todos os níveis de governo, eles tem um discurso e uma prática, ... se a secretaria de meio ambiente ficar brigando com o governo, ela não faz mais nada do que ficar fiscalizando as coisas erradas que o governo faz ou pode vir a fazer, ... a gente construiu essas alianças, ... em nem todos os lugares isso foi possível, até por questões pessoais, ... com o planejamento isso foi vital, foi isso que nos possibilitou fazer a Conferência de Meio Ambiente e colher dados para que eles fizessem o plano regional para o município, ... e isso foi nos dando uma unidade dentro do governo que foi muito interessante, ..." (2)

"... nisso você vai estabelecendo contatos, vai trazendo gente que tem afinidades, ... então eu acho que, até pela experiência com a FEAM, se você fica tentando colocar as coisas dentro de modelos rígidos, você cria antipatia com as pessoas, ... então precisa ter um pouco mais de flexibilidade, tem que ser oportunista naquilo que favorece o seu projeto, ...aqui dá, então nós vamos, ... essa é outra crítica que faço ao ICLEI, ... eles querem o modelito deles, ... a coisa acaba ficando uma burocracia em vez de um processo vivo de participação, ..." (2)

"... depende muito das secretarias, ... eu tenho dificuldade de lidar com secretarias grandes demais, ... você custa achar um grupo de coesão, ... então saúde e educação, ... apesar da minha origem ser

na saúde, de ir várias vezes falar com gerentes de unidades, levei o livrinho da agenda, fizemos proposta de trabalho conjunta, ... tinha um proposta de um trabalho conjunto com a saúde numa região muito pobre, que tinha um quadro epidemiológico grave, ...experiências pontuais nos tivemos, ... com a educação também, ... no Goiabinha teve uma escola, ... mas se você não tomar cuidado, as ações ficam dispersas, ... agora obras foi uma secretaria que a gente teve uma relação, ...antes da gente começar a brigar, vamos ver se a gente não consegue se entender, ... a gente notava que começou a haver uma preocupação diferente com as questões ambientais, ...obras foi interessante, ... a pessoa encarregada com o trânsito em Betim, nós fizemos alguns projetos juntos, ...porque nós lidávamos na coordenadoria também com a questão de parques e jardins, ...só que ele é uma pessoa sem planejamento, adoro ele, ... em geral as coisas saiam bem no final, mas comecei a amarrar ele demais, ... então assim, tínhamos um relacionamento bom, ... acho que várias secretarias, como a vigilância sanitária, ... eu tenho uma opinião, inclusive já li em vários trabalhos sérios, ...essa questão da relação institucional depender de muitas pessoas, ... por exemplo, a pessoa que cuidava da questão ambiental na educação, foi a pessoa a quem eu substituí, ... e ela tinha a expectativa de ser reconduzida no cargo, ... então a mágoa que ela tinha com o prefeito ela transferia para mim, para a equipe, ... no fim a gente conseguiu superar mas nunca é a mesma coisa do que com uma pessoa que você vai desarmada, ... pessoas de quem você gosta, a relação é muito mais produtiva, ... então isso varia muito, ... de quem está na direção, das afinidades que existem, ... mas com saneamento a gente se dava muito bem, ... com saneamento era uma relação de cooperação intensa, ..." (2)

"... quando acabou o projeto, o grupo esfriou, ...era muito complexo implantar a A21L naquele formato, ... ainda mais falando da cidade inteira, ... levamos a coisa para o secretariado, começamos a envolver o poder público nas questões da Agenda 21, ... hoje o retorno é as ações do poder público contemplarem a questão ambiental antes de serem efetivadas, ... mas, na época, a gente não sabia como ia falar de Agenda 21 para as pessoas, ... aí surgiu a idéia de fazer uma Conferência de Meio Ambiente para divulgar a Agenda 21, ... isso na semana de meio ambiente de 1998, em junho, ... antes,

fizemos pré-Conferências nas 8 regiões administrativas da cidade e mais 5 com grupos organizados (sindicatos, trabalhadores rurais, estudantes, 3^o idade, ..), ... para informar as pessoas nos fizemos uma Cartilha da Agenda 21, traduzindo os principais capítulos em linguagem popular e a levamos para discussão na Conferência, ... em cada pré-Conferência nos tiramos um grupo de referência, ... a expectativa era de que contatando estes grupos, estes grupos nos retornassem com trabalhos com a comunidade, a partir da discussão sobre a Agenda 21, ...só que não tivemos pernas para fazer esse contraponto com todos os grupos, ... aí começamos a atender demandas específicas, ... mandamos a Cartilha para escolas, grupos organizados" (3)

"... a grande interrogação para nós era: como nos vamos fazer para que a população, comunidade geral saiba o que é a Agenda 21, ... aí surgiu a idéia da Conferência, já em 98, ... a questão da Conferência foi desenvolvida pelas Secretarias de Meio Ambiente e Planejamento, ... embora a Secretaria de Saneamento e Limpeza Urbana participou com a gente no processo, com subsídios nas pré-Conferências, ...a Secretaria de Obras tinha representante nas conferências, ...porque a gente descobriu que o problema mais apontado na cidade era a questão do lixo, ... isso, principalmente, porque as pessoas tinham um hábito de colocar o lixo na rua fora do horário da coleta, ... então foram apontados problemas, desde relacionados ao lixo até questões de infra-estrutura urbana. " (3)

Institucionalização

"... Betim, com essa coisa de participação popular, que é um dos princípios do PT local, ... lá o que mais tem é conselhos, ... então, porque criar mais um para a Agenda, ... eu preferi levar a Agenda para dentro dos conselhos que existem, ... acaba que são sempre as mesmas pessoas mudando de lugar, ... por isso não achei que o Conselho seria a solução para estar implantando um fórum de Agenda 21, ...aí podemos perguntar, existiu uma coisa fechada de Agenda?... talvez não mas existiu uma mudança na concepção dos projetos nos vários setores da prefeitura, ... e outra coisa, é um progresso que não tem a ver com a A21L que nós tentamos implantar, tem a ver com o momento que o governo está vivendo, ..." (2)

"... a questão Agenda 21 era vista com extrema simpatia dentro do governo, ... eram trabalhos voluntários, de gente que vinha e colaborava." (2)

Planejamento

"... as pré-Conferências foram feitas nas regiões administrativas preexistentes de Betim e com determinados grupos (março a junho de 98), ... isso foi possibilitando a montagem de um diagnóstico ambiental da cidade, ... a dinâmica das pré-Conferências foi pensada num formato em que a gente ia chegar lá, apresentar tudo o que o município fazia e depois começava a discussão, ... quando a gente começou a apresentar, percebemos que o povo não ia dar conta, ...era muita coisa, ...a primeira foi em Teresópolis (RA), ... foi nesse formato, ... nós fizemos a apresentação, depois as pessoas iam desenhar como elas viam onde moravam, ... os pontos positivos e negativos, as críticas às políticas públicas regionais, ... e depois a metodologia do novelo, onde as pessoas apontavam o que elas poderiam contribuir para melhorar a cidade, ... em cada região as pessoas viam a cidade de modo diferente, ... a partir desses dados da comunidade nós fizemos aquele levantamento que levamos para a Conferência, ... chegamos a um quadro de problemas em função do número de vezes que eles eram apontados, ... era lixo o mais apontado pela população, ... estava em todas as regiões da cidade, ... foi lixo, esgoto, desmatamento, qualidade dos serviços públicos, patrimônio, ...as metodologias utilizadas nas reuniões, tanto nas pré-Conferências quanto na própria Conferências, vieram das experiências de OP e do trabalho com a FEAM, ... até então nos tínhamos um diagnóstico ambiental feito pelo CETEC, em 93 e 94, mas do ponto de vista técnico, analisando a cobertura vegetal, estudos geomorfológicos, pedológicos, e que subsidiou a elaboração do PD da cidade, ... o que nós fizemos foi a elaboração de um diagnóstico ambiental participativo, onde as pessoas expressavam sua visão sobre o meio ambiente, ... para divulgar as pré-conferências nos utilizamos cartazes pelo bairro, *outdoor*, rádio, convites às associações comunitárias, ... tivemos significativas presenças, ... numa região de sítios, na qual esperávamos uma pequena participação, apareceram mais de 75 pessoas, ...tirou-se um grupo de referência em cada regional, para que ele começasse a discutir a Agenda 21 e qual a participação da comunidade, ... o poder público tem sua parte e

a comunidade também, ... não se pode esperar só do poder público, ... era isso que a gente queria que as pessoas incorporassem, ... os problemas mais apontados foram os temas de discussão da Conferência." (3)

"... as pessoas reclamavam da coleta do lixo, ... e não porque não houvesse coleta ou por falta de informação, ... não havia hábito da comunidade em dispor o lixo na hora certa, ... aí que nos começamos a ver que tinha uma parte do poder público, a qual cabia implantar o sistema de coleta, e uma outra parte que cabia à comunidade, que era usar adequadamente este sistema." (3)

"... os grupos de discussão nas pré-Conferências eram divididos em função das 3 primeiras seções da Agenda 21, ... o levantamento dos problemas foram feitos com esse recorte." (3)

"...na Conferência a dinâmica foi a mesma, nos dividimos as pessoas em função das administrações regionais onde eram discutidos os três temas mais votados na pré-Conferência regional e três temas que afetavam a cidade toda, dentre os seis mais votados em todas as regionais, ... até como forma de fazer as pessoas sentirem-se pertencentes à cidade e não só à sua região." (3)

"... nos pensamos que os grupos de referência das regionais iam começar a se institucionalizar, a discutir a Agenda 21, ... a gente vai subsidiando e eles vão caminhando sozinhos, ... mas aí nós não tivemos pernas para fazer esse negócio todo." (3)

"... algumas regionais se interessaram outras não, ... as que se interessaram a gente mandou material, ... elas sempre queriam a gente sempre presente mas nos não tínhamos pessoal técnico suficiente, ...é difícil a comunidade entender isso (a A21L), ... eles querem saber como faz aquilo, como eles podem ser treinados em uma metodologia para implementar a A21L, ... a gente caiu na real que não ia conseguir subsidiar tudo isso, ... nós já temos uma rotina muito pesada na área, ... se a gente pegasse só os regionais, seriam 8 grupos regionais ... como uma única pessoa e mais três estagiários iam conseguir fazer tudo isso?" (3)

"...10/12 pessoas do meio ambiente (todos) e 7/8 do planejamento que estavam envolvidas na elaboração e realização das pré-Conferências e da Conferências" (3)

"... as questões abordadas nas pré-Conferências foram agrupadas em temas, ... desemprego, infra-estrutura, ... algumas demandas apontadas nas pré-Conferências ligadas a infra-estrutura,

nós tiramos da Conferência porque tinham mais a ver com OP do que com uma discussão da A21, ... saúde, lixo, e outras assunto: áreas verdes, segurança, crescimento populacional, relação governo x comunidade, educação, recursos hídricos, hábitos e costumes, poluição visual, qualidade das obras públicas, drogas, moradia e lazer, ... isso das pré- Conferências das regiões administrativas, ... para a Conferência ainda foi feito um levantamento das ações municipais que iam de encontro a A21." (3)

"... a gente usou o relatório final da Conferência como base para definir as diretrizes com relação ao meio ambiente, ao planejamento, ... ele foi passado a todas as secretarias envolvidas, e elas começaram a trabalhar em cima desse relatório, ... no caso do lixo subsidiou uma campanha de conscientização das pessoas, ... as críticas sobre as qualidades das obras públicas foram repassadas à secretaria de obras, ... a gente fazia muita coisa que ia de encontro com a Agenda 21 mas quanto, 30%, 40%? ... então isso serviu de material para subsidiar a avaliação do trabalho das secretarias." (3)

"... a A21 não é uma questão ambiental, ... fala de saúde, de participação, ... então não era uma questão nossa, tinha que ser uma coisa do governo como um todo, ... aí começamos a trazer essas discussões para o governo, ...apresentamos para o secretariado a questão da A21, o trabalho que nós fizemos (Conferência), ... foi apresentado o que a A21 representava para os partidos da Frente Popular, ... isso aconteceu entre as pré-Conferências e a Conferência e depois da Conferência, ... como a gente trabalhava com o planejamento estratégico desde 97, a integração das ações entre secretarias já estava posto, ... saneamento, obras, o pessoal mais executivo já estava envolvido porque como as obras de impacto exigem o parecer da secretaria, do CONDEMA, ... isso já promove uma aproximação." (3)

Controle e Execução

"... aí surge o ICLEI e nos cadastramos nessa rede de cidades, ... aí surgiu a proposta de se fazer um projeto para a implementação da A21 no município, ... mandamos o projeto e não foi aprovado, mas fomos convidados a mandar outros ... isso no final de 98 (outubro), ... era uma verba de US\$100mil para implantação de projetos em cidades dentro da visão da A21, ... aí mandamos outro projeto e fomos descobrir, dentro das obras do Orçamento Participativo, o

córrego Goiabinha, lá em Citrolândia (comunidade de Betim), ... era uma reivindicação da comunidade, ...já havia sido feito parte da obra, ... era quase um fundo de vale, ... a comunidade queria uma avenida, mas a estrutura do córrego não dava, ...então se fez a canalização de parte em sistema de "bolsacreto" e vias com PAVS (?), para as pessoas estarem circulando, ... o córrego Goiabinha contemplava os princípios que o ICLEI queria para o projeto: recuperação ambiental de uma área, geração de renda, melhorias físicas a serem realizadas, monitoramento da qualidade da água e a questão da segurança pública na área." (3)

"... aí mandamos esse projeto, ... ele foi aprovado e aí a gente foi construindo-o ao longo do tempo, ...foram feitas discussões com a comunidade, ... a comunidade topou participar do projeto, ... fizemos apresentações, oficinas, ... e aí começamos a estruturar o projeto, ... que órgãos estariam participando? ... veio PUCC, EMATER, ... vieram várias secretarias (planejamento, meio ambiente, obras), ... tudo que pudesse contribuir para a efetivação do projeto, ... aí foi feito um projeto arquitetônico, ... aí começou a caminhar num processo com a comunidade, ...o que se iria fazer, ... se começou a dividir a comunidade em grupos participativos, que estariam participando do projeto em si, ... foram feitos mutirões de limpeza na área, foram feitas melhorias na área, ...tudo relativo ao processo natural, ... ainda a gente tem grande dificuldade com a questão da mobilização das pessoas, ... ainda é um entra e sai, ... é uma comunidade com umas 3 mil pessoas envolvidas diretamente na bacia, ... a região ainda é muito marcada pelo preconceito, porque lá foi a colônia Santa Isabel, de hansenianos, ... quebrar esta questão cultural, sobre a qual eles sempre tiveram tudo por causa de sua condição, não é fácil." (3)

"... então a gente começou a trabalhar com a questão da Agenda 21 e formas de implementação, ...tem grupos que trabalham com a questão de segurança pública na área, com a questão de obras civis, com a questão de geração de renda, com o monitoramento da qualidade da água, para saber o que poderia ser feito para melhorá-la, e um grupo que trabalha com a questão da educação ambiental, ... cada um desses grupos tem relatores, primeiro a prefeitura mandou o projeto para o ICLEI, depois a prefeitura passou a ser parceira, ...aí foi contratado um coordenador, indicado pela comunidade, que cuidava, fazia as reuniões, ... a gente ainda estava muito inserido na questão da A21 na comunidade, ...os relatores dos

grupos eram da prefeitura, ... a gente começou a introduzir o pessoal da comunidade para serem os relatores, ...porque, quando acaba o financiamento, a comunidade precisaria estar continuando o processo, ... o dinheiro do projeto vem para uma conta da comunidade, ... é ela que assina os recibos, ... precisa estar prestando contas, ...os recursos são administrados pelo próprio grupo,... foi aberta uma conta em nome do coordenador e do tesoureiro, ... são eles que devem prestar contas, ... os relatórios de prestação de contas são condição para que eles aprovem o repasse da verba, a qual é dividida em quatro parcelas" (3)

"... ainda tem aqueles problemas relativos à mobilização das pessoas, ... conseguimos grandes avanços com pessoas da comunidade, ... com a escola, que fica às margens do Goiabinha, ... com o mutirão de limpeza conseguimos mobilizar pais, alunos, ... mas a coisa ainda parece muito cultural, ... o poder público que vem e faz ainda é muito forte, ... o negócio da parceria ainda é difícil, .." (3)

"... é US\$100mil do projeto mas tem muita contrapartida da prefeitura, ... por exemplo, quando começamos a discutir a questão da segurança, os moradores exigiram a iluminação da área para se começar a discutir, ... com isso, um trecho já foi iluminado, ... e quem entrou com essa contrapartida foi a CEMIG e o município, ... o município pagou quase US\$52mil, ...a arborização de parte da área veio por conta do município, ...toda a equipe técnica, da coordenação, do planejamento, da secretaria de obras, os administradores regionais, ... tudo isso é contrapartida do projeto." (3)

"... aí que surgiu o ICLEI, que nós nos filiamos ao ICLEI, ... eles já tinham feito contato com a gente através da Patrícia Kranz, ... eles participaram da Conferência e de algumas pré- Conferências, ...aí que surgiu esse projeto de implementação de iniciativas locais de A21, ... a gente tinha que definir o que tinha que fazer, para onde ir, contemplando todas as exigências que a instituição colocava ao projeto." (3)

"... Citrolândia foi escolhida porque trazia os 5 princípios exigidos pelo ICLEI no projeto: recuperação ambiental de uma área, geração de renda, a questão da segurança, ... já tinha um início de obra realizado, ... veio do OP, ... nos precisávamos adequar o formato a uma discussão de A21." (3)

"... eles (ICLEI) trazem algumas discussões, relatórios, seminários, avaliações que eles fazem e que é um pouco diferente da nossa realidade, ...isso dificulta a integração das ações com a comunidade, ... é uma rotina pesada, ... tem que mandar relatórios trimestrais, ... o pessoal reclama pois tem que ficar por conta de fazer relatórios para prestar contas, ... tem um prazo muito fechado, muito corrido ... se conseguiu grande avanços, mesmo que nem todos que o ICLEI tinha expectativa, ... o córrego ainda está poluído, ... entretanto, o Saneamento já introduziu no seu planejamento uma ETE para lá; ... pelo fato do aterro sanitário estar na região de Citrolândia e ter esse projeto de A21 do Goiabinha, o projeto piloto de coleta seletiva começou lá, ... já tem uma discussão com a comunidade, ... já tem outros trabalhos acontecendo que não estavam previstos." (3)

"... o projeto foi dividido em trechos do córrego, ... nos começamos o diagnóstico participativo pelo trecho que estava mais urbanizado pois achamos mais fácil, ...e hoje nos questionam porque nos não começamos lá de cima (mais próximo à nascente), ...o projeto está o tempo todo sendo reavaliado, reconstruído, ... tem um pessoal que estava mas na medida que recebem não participam mais porque não interfere muito neles, ... aí tem dificuldade de trazê-los de volta." (3)

"... a coisa começou com a constituição de um grupo de parceiros, ... quando a gente tinha possibilidade de ter o projeto, nós já levávamos para a comunidade, ... nós fizemos reuniões periódicas até institucionalizar um grupo, ... aí foram divididos, ... tinha um pessoal que ficava com geração de renda, outro com educação ambiental, com segurança, com obras, ... contemplando os 5 eixos que deveria ter o projeto, ... no começo, dentro destes 5 grupos, tinha sempre uma pessoa da prefeitura na frente, puxando as discussões, ... depois a gente começou a avaliar que tinha que tentar achar uma forma de repassar isso para a comunidade, ... a comunidade assumir, ... já tinha um coordenador geral do projeto." (3)

"... o grupo inicial tinha umas 50 pessoas, ... uma proporção muito maior da comunidade do que da prefeitura, ... estava muito mais envolvido o meio ambiente no grupo e a SEPLAN, obras, saneamento como parceiros, ... a administração regional participou o tempo todo, já estava inserida na comunidade, ... sempre tinha um esvaziamento, ... levava-se um projeto, votava-se o projeto e quando se estava

implementando, um outro grupo que não havia participado das decisões, dizia que não gostava do projeto, ... não conseguimos achar um formato para ter a comunidade o tempo todo envolvida." (3)

"... teve um diagnóstico sócio-econômico participativo feito pela Rede Mineira de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas ligado a agricultura urbana orgânica, ... esse diagnóstico apontava as dificuldades que a gente tinha, ...eles esperam muito do poder público, ... quando começamos a investir lá, as casas que nunca tiveram frente para o córrego começaram a ter, ... porque tinha iluminação, bancos, PAV-S ... e depois eles queriam uma avenida, ... mas isso nunca foi pensado no projeto, ... era um projeto de fundo de vale, com equipamentos de lazer, local de convivência, proteção das nascentes, ... teve um período de esvaziamento em que nós batemos nas casas das pessoas para saber porque, ... as vezes tinham perdido o emprego, estavam passando necessidade, ...tentávamos ajudar para que elas continuassem inseridas no processo, ... as reuniões eram a noite, nos sábados, domingos, ... tinha um pessoal dos trechos de cima que não participavam e quando viram o projeto iniciar quiseram participar mas o projeto já não contemplava aqueles trechos, ... os recursos eram pequenos, ... US\$100mil para recuperar 2 a 3 km de córrego, ... levamos modelos de banco, ..." (3)

"... a forma de aplicação de recursos a comunidade é quem decidiu, ... um escritório de arquitetura doou o projeto arquitetônico inicial, ... tinha PAVS, iluminação pública, revegetação da área, ... pequenos teatros de arena, lazer, praçinhas, ... passarelas, ...dividido em trechos, ... as casas são quase todas na beirada do córrego, sobrando pouco espaço para intervenções, ... o projeto é o tempo todo discutido pela comunidade, ... se leva esse projeto , vamos aprovar? ... aí se começou a fazer o modelo dos bancos, aprova? ... aprovou, e aí quando aprovou o povo não gostou, ...achou que ficou torto, porque foi a própria comunidade que fez do grupo de obra, ... mas ficou faltando encosto, ...mas na hora em que se está decidindo ninguém falou, ... o banco é esse mesmo? Tem que modificar? , ... com as passarelas foi a mesma coisa, ... então sempre teve esses percauços, porque quem participou daquela (reunião) não participou da outra, ..." (3)

"... o grupo começou a discutir a segurança, ... como é que se melhorava a segurança? ... o grupo não andava, ... porque eles bateram o pé que sem iluminação não dava para discutir segurança,

para intervir ...aí se colocou iluminação em um dos trechos, ... aí se mudou a metodologia para a CEI (centro de integração de ações), utilizada aqui no município, na qual se tem representantes de quarteirão que fazem essa ponte entre poder público e comunidade, ... nós envolvemos a CEI porque ela começou a discutir a questão da segurança pública na cidade, ... então eles levaram policiais, pessoal para discutir que ações se poderia ter." (3)

"... a (o grupo de) educação ambiental começou a discutir com a comunidade, ... fazer mutirão de limpeza, ...depois se começou a trazer para as escolas, para ver se conseguia envolver mais a comunidade através das escolas, ... mas não deu certo, ... conseguimos um grande envolvimento da escola mas não como a gente esperava da comunidade, ..." (3)

"... o projeto principal era o urbanístico, ... então o grupo de obras discutia o que poderia ser feito, faziam todos os levantamentos e levavam para o grupão para discussão, ... uma vez por mês tinha reunião do grupo, onde se tiravam as decisões sobre o que cada grupo havia levantado em termos de investimentos, ... vamos investir nisso ou não? ... por exemplo, o grupo de educação ambiental havia previsto desenvolver algumas atividades que custavam tanto, ... e levavam para o grupão decidir se os investimentos seriam aqueles ou não, ..." (3)

"... a gente queria a coisa da parceria, ... quem poderia entrar com o que?, ... então se a SEPLAN viabilizou a iluminação pública, foram 52mil a menos que se tirou do projeto, ... é uma contrapartida, é a coisa da construção das parcerias, que o ICLEI queria." (3)

"... o grupo de obras é permanente porque acompanha cada trecho, ... a comunidade muda o que quer de um trecho do projeto depois de ver o resultado do trecho anterior, ... o pessoal do escritório de arquitetura participa das reuniões do grupão, ... quando se decide que obras vai se fazer em um trecho, se faz o desenho, o orçamento e leva para o grupão ver se aprova ou não, ... o pessoal da educação ambiental é a mesma coisa, ... mutirão de limpeza, arborização da área, replantio, ... leva para o grupão ver se aprova ou não, ... monitoramento da água, ...nos ganhamos os kits da FEAM e do IGAM, para que se possa ter a comunidade envolvida no monitoramento, ...se o grupão decidir que não tem monitoramento, nós precisamos convencer porque é condição do ICLEI que se tenha monitoramento para se acompanhar a recuperação do rio, ... então as

vezes se precisa estar convencendo a comunidade, ... trazer toda a discussão do ICLEI de novo e lembrá-los que não podemos deixar de atender certas exigências do projeto, ..." (3)

"...a geração de renda tem andado muito pouco, ... um grupo de costura começou a fazer umas camisetas do Goiabinha, ... não descobrimos qual seria o melhor formato e a melhor coisa, ...lá tinha uma fábrica de blocos que eles queriam reativar mas grande parte dos recursos tinham que ser revertidos nela, ... porque tem que andar e estamos buscando parceiras, ... atualmente estamos em parceria com a ASMAG - Associação dos Catadores de Papel de Belo Horizonte - por que eles trabalharam no projeto de coleta seletiva de BH, ... para fazer um formato de geração de renda aqui, eles vão dar um curso sobre a catação, separação, para onde mandar, ... está se tentando ver como viabilizar a geração de renda dentro do projeto." (3)

"... quem faz o monitoramento é um grupo de estudantes e uma bióloga daqui, ... eles fazem o monitoramento, percorrem as nascentes vendo o que pode ser feito para recuperá-las, ..." (3)

"... o próprio ICLEI acompanha o projeto, através da Patrícia Kranz, ... sempre temos oficinas periódicas com o ICLEI e o grupo de parceiros, ... nós mandamos os relatórios sobre o andamento das atividades, prestação de contas, ... eles vem ver se tem alguma coisa emperrando o projeto, ...fizemos umas três oficinas, ... no início, até se institucionalizar a coisa, eles vieram outras três vezes, ..." (3)

.....Anexo E Agenda 21 Local Bragança Paulista

novos documentos consultados:

SMA/CPA/DPAA. "Entre Serras e Águas" - Plano de Desenvolvimento Sustentável para a área de influência da duplicação da rodovia Fernão Dias. Fevereiro,1998. 40p.

SMA/CPA/DPAA. "Entre Serras e Águas" - Síntese do Seminário Desenvolvimento Sustentável e Geração de Emprego e Renda (01-03. set.1998, Nazaré Paulista). Caderno de Subsídios no.3. Dezembro.1998. 47p.

SMA/CPA/DPAA. "Entre Serras e Águas" - Relatório de Qualidade Ambiental (realizado pela CETESB). Caderno de Subsídios no.4. Dezembro.1998. 128p.

SEBRAE/SP. Diagnóstico sócio-econômico, tendências e potencialidades de municípios situados no entorno paulista da rodovia Fernão Dias. (realizado pela FUNDUNESP). Sumário Preliminar. Junho.1999. 34p.

PMBP. Relatório de 2 Reuniões de Agenda 21 Local de Bragança Paulista, mediadas pela CEPAM. Documento Interno, s/d. 16p.

CEPAM. Planos de Ação: Agenda 21 Local. Documento Interno, s/d. 27p.

entrevistas realizadas

(1)

José Paulo Ganzeli [P]

arquiteto, diretor do Departamento de Planejamento Ambiental Aplicado da SMA/SP, secretário-executivo do Fórum Regional de Desenvolvimento Sustentável (dos 11 municípios que integram o Programa "Entre Serras e Águas") e coordenador do Programa "Entre Serras e Águas".

Elizabeth de Lurdes Avelino [B]

socióloga, técnica da SMA no Programa

Fauzi João Domingos [F]

arquiteto, técnico da SMA no Programa.

Maria Elisa Sampaio [E]

psicóloga, técnica da SMA no Programa.

(2)

Elisabete Darcy Ferreira

filósofa, técnica da Fundação Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal (CEPAM), foi coordenadora do projeto de A21L para os municípios que integram o "Entre Serras e Águas".

Paulo Serpa [P]

antropólogo, técnico da CEPAM no projeto

(3)

Beatriz Helena de Andrade Maia

arquiteta, chefe da Divisão Físico-Territorial da Secretaria de Planejamento de Bragança Paulista e coordenadora do processo Agenda 21 Local.

Cecília Martins Molina Guimarães

arquiteta, técnica da Secretaria de Planejamento e representa a Associação dos Engenheiros no processo de Agenda 21 Local.

(4)

Dona Heloisa, Angelo e Anaiê

Integrantes, com funções diretivas, da ONG Bragança + (Angelo também trabalha na prefeitura e a Anaiê foi professora), os quais participam do processo de Agenda 21 Local de Bragança Paulista.

descrição estruturada das entrevistas

Antecedentes

"...quando da aprovação do EIA/RIMA (da obra de duplicação da rodovia), o CONSEMA estabeleceu que a SMA deveria fazer articulações com os municípios, para que eles se adequassem ao desenvolvimento que adviria com a duplicação da Fernão Dias, principalmente na questão de uso do solo, ... tinha uma deliberação do CONSEMA, ... nós estamos trabalhando nisso porque foi feito um convênio, o DER pôs dinheiro, ... para fazer isso tudo." P (1)

"... a grande preocupação/objetivo da SMA era dar alguma condição a esses municípios para que eles suportassem o impacto que a duplicação da rodovia ia promover, ... então nos procuraram, ... e como o CEPAM é um órgão que trabalha a 30 anos com municípios, ... eles nos procuraram para que nós pudéssemos capacitar, organizar, dar melhores condições para que esses municípios enfrentassem esse desafio, ... a demanda inicial era para que a gente pensasse, junto às prefeituras, como promover uma melhoria administrativa, ... então tinha a coisa de pensar a administração das prefeituras desses 11 municípios e tinha a demanda da gente estar analisando os instrumentos legais disponíveis para isso, ... aí, nós pensamos, pensamos e pensamos, ... e não estava previsto inicialmente as A21, ... então, o que adianta você promover uma reforma administrativa, fazer toda uma análise, ... e nisso nós já havíamos pedido aos municípios que remetessem ao CEPAM todos os instrumentos que eles já dispunham (código de postura, mapas da cidade, ...) para que nós pudéssemos pensar um pouco, ... mas do que adianta isso se a comunidade estiver desarticulada, ... então a gente pensou em iniciar pelas Agendas, pelo envolvimento da comunidade e, a partir daí, trabalhar os outros níveis de demanda." (2)

"... no contrato de trabalho, ... (lendo o contrato), ... capacitar os gestores e agentes de todos os municípios que aderirem ao projeto para, frente aos desafios e as oportunidades suscitadas pela obra de duplicação da rodovia Fernão Dias:

- (a) identificar os conflitos, riscos e impactos ambientais que se manifestem no âmbito municipal, bem como o dever do poder público e da comunidade de equacioná-los técnico, legal e institucionalmente;
- (b) avaliar a adequação de sua legislação e de seu aparato administrativo;

- (c) obter e tratar as informações necessárias aos processos de tomada de decisão sobre os assuntos territoriais e ambientais de responsabilidade do município, assim como promover a sua difusão aos interessados e população em geral;
- (d) implantar e/ou implementar as atividades do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do setor ambiental da administração pública municipal, constituindo assim o Sistema Municipal de Meio Ambiente;
- (e) elaborar a A21L com a participação, na identificação dos desafios e no estabelecimento de prioridades e metas, dos atores sociais, técnicos e políticos;

... eram esses os compromissos que nós tínhamos, ... evidentemente que o desafio era imenso." (2)

"... em função da duplicação da Fernão Dias, ...quando foi feito o contrato de duplicação, uma das cláusulas do financiamento do BNDES era de que 1% do custo deveria ser revertido em projetos ambientais na região, ...a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, por meio da Coordenadoria de Planejamento Ambiental, em vez de distribuírem esta verba entre os municípios, acharam melhor criar um Fórum de Desenvolvimento Regional, ... começou com um contato com os municípios do entorno da Fernão Dias apresentando a idéia do desenvolvimento sustentável." (3)

"... a primeira reunião foi em dezembro de 97, ... convocaram os municípios e anunciaram um projeto da Secretaria para que nós nos preparássemos para o impacto da duplicação da rodovia, ... convocaram as prefeituras, ONG's, entidades, associações, ...a própria prefeitura os ajudou na identificação destas entidades, ... a reunião foi em Mairiporã e encheu de gente, mostrando o interesse/curiosidade da região, ...nesta reunião eles começaram a explicar a idéia do projeto, o porque do nome, o porque da necessidade de participação, quais os objetivos." (3)

"... depois, a primeira reunião municipal aconteceu aqui em Bragança, ... formalizaram o projeto através de um ato com a prefeitura, doaram um computador (a cada município), dados, diagnósticos, ...fizeram reuniões em outros municípios" (3)

"... os objetivos do projeto eram a promoção da integração regional, ... a sensibilização da região à preservação ambiental, ... estimular a reflexão dos municípios para suas vocações de

desenvolvimento, ... a adequação das leis de uso e ocupação do solo municipais aos interesses e necessidades regionais (entornos de represas, de matas, da rodovia, ...), ... o resultado é que tem promovido a aproximação, a troca de idéias e a articulação entre os municípios da região." (3)

"... as preocupações eram estas mas eles mesmos não sabiam exatamente o que fazer, ... foi um processo de conhecimento de ambas as partes para que não se reproduzisse livremente aqui os efeitos gerados nos municípios do Vale do Paraíba com a duplicação da Dutra." (3)

"... aqui em Bragança a nossa sede ficou, provisoriamente, na Guarda Municipal e nós tivemos várias pessoas envolvidas, ... como primeiro grupo de trabalho nós tivemos a Bia da Prefeitura, a Cecília da Associação dos Engenheiros, nós da ONG ... isso em 97" (4)

Articulação Política

"...para localizar a questão das A21L, ... a necessidade saiu de um planejamento regional, ..." P (1)

"... quando nós percebemos que tínhamos uma oportunidade muito grande de fazer um projeto, montar um plano de desenvolvimento sustentável, ... e que a gente foi lá para a região com essa discussão, ... a região absorveu rapidamente esta proposta, ... foi isso que nós deu gás para que tocássemos o projeto, ... e nesse processo em que estávamos discutindo em nível regional a questão da Agenda 21, nós sentimos a necessidade de internalizar nos municípios essa discussão, ... daí que começamos um processo para discussão das A21L, ...é esse o contexto do porque das A21L, ... achamos importante internalizar em cada um dos 11 municípios a discussão que estava acontecendo em nível regional, ... aí nos contratamos o CEPAM que foi quem desenvolveu as metodologias, contratou o pessoal para fazer a mediação, organizava as reuniões nos municípios, ... a necessidade da A21L não partiu, ... pode até ser que alguns grupos municipais tivessem a intenção, tanto que houve uma adesão muito grande, mas foi uma consideração da própria SMA de estar desenvolvendo as A21L." P (1)

"... as A21L, ... primeiro foram foi feita aquela oficina para preparar agentes para estarem discutindo as A21L nos municípios, ..." P (1)

"... mas a questão continua, ... como eu faço isso representativo?, ... isso não nasce endogenamente, nasce exogenamente, ... como eu vou garantir a representação dos vários segmentos?, ... resolvi fazer um curso, um curso que formasse âncoras nos vários municípios, multiplicadores, ... que era a força com que eu poderia contar posteriormente no interior dos vários municípios, ... fazer um curso de A21, ... falei com o Marco, ... três dias internados num hotel em Atibaia, ... submeti isso para o Paulo Gazelli (coordenador do programa SMA), o qual também estava preocupado em como isso se daria, ... fomos para Joanópolis, a primeira reunião com todos os municípios, foi dia 15 de junho, e apresentamos o curso sobre a Agenda 21, ... eu falei o que seria o curso e solicitei aos municípios a indicação de participantes para o curso, ... o CEPAM faria uma visita a cada um dos municípios para fechar a lista de participantes, ..." (2)

"... eu pedi de três a cinco participantes, ... quem seriam esses participantes? ... que o município determinasse mas nos sugeríamos que fosse alguém com capacidade de intervenção política, portanto um assessor político direto, de confiança do prefeito, ... que fosse um técnico de carreira da prefeitura, para que isso não fosse imediatamente abandonado, ... e aí que o município ficasse a vontade para convidar as suas principais lideranças ou quem ele achasse conveniente, ... a gente só pedia pelo menos um técnico de carreira e um assessor do atual prefeito." (2)

".... [nessas visitas, acompanha a Bete, a SMA e o pessoal da empresa que fez o estudo de impacto ambiental. (→ o EIA/RIMA não foi atualizado. Por exemplo, houve paralisação das obras, gerando impactos não considerados no estudo inicial ←) P], ... de 22 a 26 de junho nos fizemos reuniões nos municípios, ... para fechar a lista de participantes do curso, nós pedíamos que fossem o prefeito, o presidente da câmara, vereadores, ONG's locais e associações da sociedade civil, ... até para garantir que, com a nossa ida lá, isso servisse de pretexto para que os vários segmentos, pelo menos, ficassem sabendo da história, ... para que não ficasse uma prerrogativa pessoal do prefeito, ... [na região existia um movimento de ONG's - SOS Cantareira - que já havia mobilizado ONG's da região, em alguns municípios, ... Bragança, Joanópolis, ... a Bete reforçou muito para que não fosse um trabalho só da prefeitura,

para trazer essas ONG's para participar do processo, ... garantir uma representação maior da sociedade civil no processo. (→ foi esse movimento que pressionou, durante o processo de EIA/RIMA, a inclusão do "programa" que a SMA executa hoje ←) P]." (2)

"... a gente tem um prospecto do curso,foi bastante criativo, ... nós definimos quais seriam as atribuições dos participantes, do CEPAM e da prefeitura, (no prospecto) tinha a apresentação e atrás tinha as obrigações/compromissos de quem estava envolvido ... mas aí tinha um problema sério: todas essas pessoas que iriam participar do curso não sabiam nada sobre A21, sustentabilidade. Como suprir isso?, ... aí montamos uma dinâmica de fazer uma atividade prévia ao curso, ... decidimos que o curso seria em agosto e passaríamos todo o mês de julho mandando, semanalmente, uma material de leitura para os participantes, ... tivemos uns 200 textos na mão para selecionar, ... não podia mandar muito coisa, ... nós mandávamos no máximo três textos por semana, ... eles leram isso e a idéia era retomar isso no curso, no primeiro dia, para discutir um pouco o porque daquelas leituras e sanar dúvidas, ... então, em junho, nós selecionamos esse material preparatório ao curso, fechamos a proposta do curso e elaboramos o folder para divulgá-lo na região, ... em julho, além do envio de convites aos participantes do curso, nós estávamos aqui discutindo internamente com os mediadores, que seriam o Marco Arroio e a equipe dele, como nós iríamos trabalhar durante o curso, ... nas 3 últimas semanas de julho enviamos os textos aos participantes junto com uma síntese para que eles fizessem uma leitura dirigida, ... eram uns 40 participantes, ... Atibaia mandou 7 pessoas, outros mandaram 5, ... outros mandaram só 1, ... eram os municípios novos, como o caso de Vargem, eles não tem uma estrutura interna ainda, ... ligamos para todos participantes, mandamos carta, ... tudo para estabelecer um vínculo." (2)

"... em agosto fizemos o curso no Hotel Estância Atibainha e pedimos que eles ficassem lá internados, ... aqui no CEPAM a gente entende que o treinamento é tão mais produtivo quanto mais você isola ele da realidade, ... [nesse caso era importante porque, como envolvia técnicos da prefeitura, se você faz no local eles são interrompidos constantemente. P], ... no primeiro dia nos começamos com uma dinâmica "Como você quer ver o seu município no ano de 2010?", ... então os grupos, por município, construíram uma árvore das aspirações, ... depois eu retomei as leituras e contamos o que

pretendíamos com o trabalho, quais eram os objetivos, ... foi muito estimulante, todos participaram os três dias, ... aí o Marco Arroio introduziu a dinâmica, trabalhando de forma participativa com essas pessoas, analisando um município hipotético, ... foi construído um texto descrevendo o município e eles iam pensar em cima desse município, ... a idéia era promover o distanciamento, ... se você sugerisse trabalhar em cima dos próprios municípios, a resposta poderia já estar tão condicionada que não ia auxiliá-los a ficar mais isentos de forma a reparar na metodologia, ... o objetivo não era a análise do conteúdo mas os passos metodológicos e para isso precisa de um certo distanciamento, ... e a última atividade do curso era um cronograma de reuniões para iniciar um processo de elaboração da Agenda, ... a gente obteve de alguns municípios, ao final do curso, e em outros a gente não conseguiu porque precisavam consultar outras pessoas, ... muitos se atemorizaram, ..." (2)

"... a dinâmica do Marco ia desde uma análise do município em relação às suas possibilidades e dificuldades até a constituição de um plano de ação, ... [as técnicas foram uma coisa híbrida entre MAP e ZOPP, ... depois nós usamos, *ipsis literis*, no Comunidade Solidária. P], ... esse curso formou os Agentes Locais Promotores da Agenda 21, eles receberam um certificado." (2)

"... eu comecei a participar, junto com a Bete, nas reuniões de A21, ... era para eu entrar no começo mas fizemos uma proposta e não aceitaram, ... porque na hora de escolher esses promotores, esses agentes, a minha idéia era fazer um trabalho de campo e identificar, nos municípios, as lideranças verdadeiras, não essas indicadas, ... se acertou em alguns municípios mas se abafou muita gente, ... muitas dessas pessoas, que não foram chamadas, participaram e foram muito mais importantes, ... a minha proposta era essa mas gastava muito dinheiro. (→ SOS Cantareira - Beto Tricoli, Atibaia, PV; Acorda Maripa, ONG Mairiporã - bateu muito de frente com o pessoal da SMA. Não era para organizar, era para dar um tom democrático. ←) P (2)

"... sob a perspectiva da análise da articulação, mobilização das pessoas, (a região) tem os mesmos traumas, as mesmas dificuldades, ... falta de prática de cidadania, ... e aqui é muito mais visível o papel dos coronéis, ... se você pega uma comunidade isolada, você tem mais condição de trabalhar com os aliados, ... é isso que está definido nestas pequenas cidades, ... é isso que eu falo, os agentes

promotores foram muito legais mas essa maneira de organizar, de trazer esse pessoal teve muita manipulação dos prefeitos, ..." P (2)

"... nós fizemos toda uma articulação com os municípios por telefone, ... e quando o prefeito via o papel desse grupo crescendo, ... não é importante, ... porque esse grupo passa a ser nos municípios o braço direito, se o prefeito quiser, mas é uma oposição muito bem articulada, ... e não partidária, o que é o mais interessante mas também assusta mais, ... são várias pessoas se organizando, ... é um outro tipo de movimento, ... quando foi possível, ... quando não foi possível, como em Vargem, Pinhalzinho, era o chefe de gabinete que era Agenda, era tudo, ... não faltou espaço mas eram municípios sem estrutura alguma, ... não sei porque separaram isso?, ..." P (2)

"... a Agenda 21 apareceu em função do Fórum, ... como já se estava falando em desenvolvimento sustentável, foi incorporada a idéia de Agenda 21, ... o Fórum em escala regional e a Agenda em escala municipal, ...as pessoas que acabavam participando da Agenda já estavam envolvidas com o Fórum." (3)

"...enquanto caminhavam as reuniões do Fórum, a SMA solicitou à prefeitura que indicasse 7/8 pessoas (2 vereadores, 2 da prefeitura, e o resto para entidades) para fazer um curso de 3 dias em Nazaré Paulista, em outubro de 1998, ... um curso de como implantar a Agenda 21, ... aí entra o pessoal do CEPAM com a metodologia, ... aqui de Bragança foi eu (Beatriz da prefeitura), a Dona Heloisa (Bragança +), uma pessoa da área ambiental da AMP (indústria), Wolf (industrial e comerciante) e o Edvaldo (economista que ajudou no diagnóstico da UNESP), ..." (3)

"... como começou a Agenda 21 no município?... foi em decorrência de um projeto do Fórum de Desenvolvimento Sustentável, que ia ser criado, que é uma iniciativa do projeto "Entre Serras e Águas" ... então neste projeto "Entre Serras e Águas" foi criado este Fórum, e dentro do Fórum se tinha a intenção de criar a Agenda 21, ...onde foram certas pessoas escolhidas, foram levadas para outra cidade, fizeram um curso e, desse curso, cada município iria desenvolver sua Agenda 21." (4)

"... foi uma exigência do Fórum que se instituísse as Agendas 21, ... para que cada município trabalhasse o seu mundo como Agenda 21 local e depois ligado ao Fórum que é regional, ... é muito

interessante, porque nos tínhamos muitas idéias mas não sabíamos como coordená-las, fazê-las funcionar, ... e eles com esses workshops foram nos orientando." (4)

Institucionalização

"... voltando ao CEPAM que coordenou a discussão da Agenda 21 na região, ... eles colocavam que o fundamental era as prefeituras estarem envolvidas no processo, ... a A21L não estava nas mãos da sociedade civil 100%, ...partindo já para uma avaliação das dificuldades, a A21L tem propósitos imensos de transformação da sociedade e também têm dificuldades, ... observei, acompanhando os trabalhos do CEPAM, que a prefeitura deveria estar engajada nos planos de ação da A21, ... não ficou claro se institucionalizava isso, colocava num cartório, criava um escritório da A21, com mesa, fax, ..." F (1)

"... cada grupo municipal que participou do curso montou Grupos Provisórios Sustentáveis, ... no de Bragança ficou apenas eu e a Dona Heloisa na coordenação, ..." (3)

"... esses grupos de trabalho, nós éramos uns 5 ou 6, eram incumbidos de procurar os atores, para que eles fizessem parte da Agenda 21, ..." (4)

"... umas das questões que estão sendo levantadas é a institucionalização das Agendas, que até então não existe, ... pois é uma forma de resguardar o que já foi feito, ... o ano que vem tem eleição e de repente pode dispersar a sociedade, ... desta forma já tem algo constituído, um decreto." (4)

Planejamento

"...depois foram feitas 3 reuniões de dia inteiro em cada município, ... e sempre prevendo que entre uma reunião e outra, os municípios iam se reunir, estar discutindo, ... eram reuniões marco, ... tinha uma programação que cada Agenda estabelecia e entre uma reunião e outra havia atividades entre eles, ...e essas reuniões que o CEPAM assistia era para cumprir determinadas partes do processo, ... até chegar na última que foi para elaborar um plano de ação para cada município, ... e agora o CEPAM está entregando estes relatórios dos planos de ação, ..." P (1)

"... eu acompanhei algumas reuniões da A21L, coordenadas pelo CEPAM e fazendo essa mediação, ... a avaliação que a gente faz agora é que houve muito participação, muito empenho dos moradores do município, muita motivação para discutir os problemas da cidade, ... eu não sei se a metodologia também utilizada ajudou muito, ... uma técnica ZOPP, ... ela vai "pari passo" dando condições às pessoas terem um desenvolvimento metodológico, ... organizando aquela salada de problemas que aparece na primeira etapa, ...até chegar nos encaminhamentos das ações, quem vai cuidar do que, ... então foi uma metodologia acertada, sem muita sofisticação de técnica, uma coisa pé no chão dentro da condição dos municípios." F (1)

"... passaram mais de 300 pessoas dos municípios por este processo (região tem 300 mil habitantes), ... que foram nas reuniões, ajudaram a elaborar a proposta, ... entidades de empresários, de serviços, ONG's ambientalistas, vereadores." P (1)

"... a CETESB para dar resposta direta para problemas apontados em boa parte das A21L, ela contratou um plano de resíduos sólidos para esses 11 municípios, ... isso tudo com recursos internos do Estado, ... como uma parceria, uma adesão à proposta, ... desse plano saíram projetos emergenciais que nós vamos executar agora, de aterros sanitários, ..." P (1)

"... se o cidadão comum está disposto a participar, a construir sua A21L, ... dá-se impressão que ele tem essa vontade, ... porque algumas reuniões ocorreram de domingo, de sábado, ... e não porque o prefeito mandou, ou foi lobby de ONG, ... tinha cidades que era representativo, ... eles tinham curiosidade de conhecer, ... porque esta metodologia tira seu desejo, mostra a realidade e depois diz cumpra, ... isso que é complicado, ... a pessoa ia para casa com uma tarefa, de analisar as possibilidades de concretizar seu desejo, ... dá uma maturidade para o cidadão muito grande." B (1)

"... essa questão de recurso pegou pesado, ... porque nós estávamos fazendo A21 e como a SMA ia trabalhar junto das A21 nessa questão de recursos? ... a nossa saída, que não deu certo, ... de cada A21 deveria se tirar uma prioridade e com essas prioridades nós íamos elaborar um projeto para pedir financiamento para o FNMA, ... aí nos contratamos uma pessoa para dar curso de como elaborar projetos, ... fizemos reunião com cada um para discutir como se estabelece prioridade, ... mas infelizmente não conseguimos efetivar." P (1)

"... nos municípios em que fui, lembro-me da presença (nas reuniões) de muitos professores, ... eu tenho esperança que, mesmo que eles não tenham acompanhado o processo da A21L diretamente, eles tenham levado estes princípios para as escolas." B (1)

"... o que acabou acontecendo é que muita gente que participa do Fórum, também participa das A21L, ... e essas pessoas acabam fazendo o caminho, a ligação, ... [o maior conflito aconteceu quando se estava elaborando a Agenda 21, ... estabelecidas as prioridades, os conflitos deixaram de existir, ... porque começou a ficar mais claro quem da sociedade civil é representante do Fórum, ... e que ele de fato está representado no Fórum, ... em seguida deu o conflito dos recursos, como eles iriam subsistir? ... que é uma coisa que também não está resolvida. B], ...[eles buscam esta questão no Fórum, no Estado, ...você veio aqui e incentivou, e agora? E], ...[eles tem razão porque precisa ter dinheiro para as Agendas andarem, ... só com idéias e ideais do século XXI não dá, ... precisa rodar um folhetim,... F], ... na hora de sentar e mandar uma proposta para o FNMA, nós arrancamos a fórceps, ... querem dinheiro para rodar jornal, ... eu não repasso dinheiro para a A21, ... sentar para escrever um projeto para arrumar dinheiro, aí ninguém quer, ... querem dinheiro para comprar computador, ter página na internet, fazer jornal, ... mas para que?" P (1)

"... aí conseguimos fechar, agosto e setembro, esse cronograma de reuniões para a elaboração da Agenda, ... aí já dizíamos: precisa articular os diversos segmentos, precisa ter um lugar, precisa montar uma infra lá para a gente começar o processo, ..." (2)

"... são as pessoas que não participam, nem os vereadores participam, ... (quando foram feitas as reuniões nos municípios para se elaborar as A21L), muitos vieram, muitos romperam a nível local, ... sabiam que não ia dar em nada, ... aí que você começa a notar como está a organização a nível local, ... tem lugares surpreendentes, ... em Bragança Paulista, a prefeitura assumiu, ... quando eu falo prefeitura é uma pessoa importante dentro da prefeitura que levou em frente, ... não fechou as portas, mesmo com pressão interna, ... abriu para o resto da cidade, ..." P (2)

"... nós fazíamos pré-reuniões para definir a pauta para as reuniões municipais de Agenda 21 Local, ... o pessoal do CEPAM ainda

nos orientou por mais 3 reuniões, ... conseguimos com isso montar o Relatório "Agendas 21 Locais: planos e ações" (eixos e oportunidades, ações propostas de curto e médio prazo, parcerias envolvidas e responsáveis por acompanhar a implementação), ... na primeira reunião havia uns 60 representantes de entidades, ... depois de umas 3 ou 4 reuniões foi diminuindo a participação, com alegações de que a Agenda 21 era um novo nome para Plano Diretor e que a prefeitura, precisando atualizá-lo e não tendo dinheiro para contratar profissionais, queria que os envolvidos trabalhassem de graça, ... muitas pessoas participavam pelo oba-oba, por curiosidade, para aparecer na televisão mas quando precisavam assumir responsabilidades desistiam, ... ficaram uns 15 que sempre batalharam em outras entidades, associações, ... não há participação dos representantes da Câmara, dos vereadores, ... nós ainda nem institucionalizamos o processo de Agenda Local, estamos ainda no começo, estamos amadurecendo, discutindo um estatuto." (3)

"... as pessoas que participam querem resultados mas não querem assumir responsabilidades, ... as pessoas que não participam acham que a Agenda 21 é coisa deste governo municipal, ... a Beatriz participa porque gosta, não porque é da prefeitura, ... quando propusemos eleições para a coordenação, as pessoas acharam melhor deixar do jeito que está, ... nossa preocupação é funcionar independentemente da prefeitura, porque hoje, telefone, xerox, tem ficado por conta da prefeitura, mas e depois que acabar essa gestão?, ... existe uma discussão dentro do Fórum para que ele nos ajude financeiramente nas atividades essenciais para a manutenção do processo de Agenda 21 Local nos municípios." (3)

"... no começo foi bem, ... umas três sessões, ..reuniões com um público de umas 50, 60 pessoas, ... de repente começaram a não participar,..." (4)

"... aqui da Agenda de Bragança estavam envolvidos (o sub-grupo) a Bia da prefeitura, ... a Câmara, mas não aparece um vereador nas reuniões, ... a ONG mais atuante foi a nossa, ... depois foram questionados assim, ... precisamos convidar o poder judiciário, o poder legislativo, a faculdade, a universidade (FESB), e depois sentimos que foi esvaziando simplesmente com a alegação: "você se reúnem, falam, falam mas não fazem nada", ...mas não é assim." (4)

"... nós tivemos 40 entidades participando (do A21) inicialmente (CATI, FESB, UNESP, Sindicato Rural, ...), ... agora são bem menos." (4)

"... a Agenda 21 tem reuniões mensais, ... as Câmaras também, ... o Fórum também ,, fora os workshops, as palestras do SEBRAE (recursos hídricos, resíduos sólidos, geomorfologia da região,...), as quais são abertas ..." (4)

"... foram 5 reuniões do grupo da Agenda para escolher o tema lixo (coleta seletiva e reciclagem), ... nesta fase a participação ainda era forte." (4)

"... eu já estava trabalhando com o tema do lixo no grupo ECO (antigo grupo do qual participava a Heloisa), ... aí veio o projeto Bragança + , ... nos já achamos que deveríamos trabalhar neste sentido, ... aí veio a Agenda 21, ... foi uma das coisas que nós falamos e todos deram prioridade." (4)

"... então a Agenda 21, o "Entre Serras e Águas", CEPAM, Núcleo de Educação Ambiental são os mesmos atores, ...poderia ser mais amplo." (4)

Controle e Execução

"... depois disso, alguns municípios continuaram trabalhando, outros não, ... tiveram municípios que as A21L continuaram se reunindo independente do CEPAM, ... e cada vez que eles se reúnem encontram dificuldades porque o CEPAM contratou mediadores treinados para no final gerarem produtos, ... quando elas se reúnem sem mediador, eles tem dificuldade de concluir uma discussão, ... esse foi um problema, pois se levou as reuniões com um profissional e depois se tira." P (1)

"...sobre as atividades desenvolvidas especificamente no processo de Agenda de Bragança, ... nos decidimos priorizar apenas alguns dos vários eixos-oportunidades apontados no Relatório, ... selecionamos o tema da coleta seletiva de lixo, ... visitamos experiências em Itatiba, Piracaia e vamos ainda para Jundiaí, ... estamos com os galpões quase prontos, ... para implantar a coleta, conhecendo as possibilidades de apoio da comunidade, fizemos uma pesquisa nos bairros por categoria sócio-econômica, ... também estamos atuando na área de educação ambiental, ... enviamos um projeto (carta consulta) para o FNMA, visando a recuperação da

mata ciliar do rio Jaguari, ... estamos buscando viabilizar uma sede para a Agenda 21 Local, ... o resultado mais importante foi a troca/divulgação de experiências, a articulação inter e intra municipal e a sensibilização para novas formas de trabalhar em conjunto e para as questões ambientais." (3)

"... a escolha do tema coleta seletiva foi feita ao longo das discussões do grupo da Agenda Local, consensualmente, sem uma votação formal, ... decidimos pela coleta seletiva por que já haviam várias iniciativas isoladas na cidade preocupadas com a coleta e achamos que seria interessante articulá-las." (3)

"...a preocupação de fato da SMA é pela represa, ... 60% da água de São Paulo sai daqui, ... eles estão preocupados para onde vai o esgoto da região, ... se diminuiu a vazão do Jaguari nos municípios que estão a jusante, isto não os preocupa, ... eles estão pressionando os municípios pequenos para ajustar suas leis de parcelamento, ... é claro que, do nosso lado, precisamos aproveitar as orientações técnicas que são trazidas junto com o projeto, ... provavelmente sem eles não haveria iniciativas de Agenda 21 Local, coisa que nós nem conhecíamos aqui." (3)

"... disso tudo, que eu sinto é a prefeitura não se interessar em nada (sobre a coleta seletiva)." (4)

"... alguns queriam começar trabalhando por bairros, ... até fizemos uma pesquisa, o grupo da Agenda, ... em quatro níveis (sócio-econômico), ... nas entrevistas tivemos apenas dois votos contra." (4)

"... o Bragança + batalhou isso (coleta seletiva) bastante tempo ... tivemos uma reunião com o prefeito, em abril de 98, onde levamos uma carta proposta em que um dos itens era a coleta seletiva, ... a partir daí a coisa ficou lenta na prefeitura, ... aí o Bragança + apresentou na prefeitura a proposta da APAC, que seria com os coletores de lixo, ... quando a Agenda 21 foi criada na cidade a questão do lixo já estava sendo desenvolvido, ... por isso que eles pegaram como carro-chefe, ... era uma questão em que o prefeito já estava trabalhando, ...aí nós achamos que era um ponto bom de iniciar, ... que nós poderíamos ter alguma influência, inclusive porque nosso aterro está quase lotado." (4)

"... não existe recursos para coleta seletiva (no programa "Entre Serras e Águas"), ... pelo contrário, o Fórum está trabalhando com as outras prefeituras para construir lixões, aterros, ... nos

outros municípios eles estão nesta fase ainda, ... neste sentido Bragança está bastante adiantada, ... são projetos com contrapartida do município." (4)

"...ainda não foram liberados recursos para obras, ... a verba inicial ainda foi para a formação do fórum, para o diagnóstico, para reuniões, capacitação, ... a primeira reunião foi no Salão Nobre da prefeitura, onde os prefeitos diziam como estava o município, ... depois dessa foi falado sobre o turismo, a agricultura, ... tudo regional, ... foram umas 20 reuniões antes de instituir o Fórum." (4)

.....Referências bibliográficas.....

- Acot, P. *História da Ecologia*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. 212p.
- Arndt, H.W. *Desarrollo economico: la historia de una idea*. Buenos Aires: Rei, 1992. 237p.
- Ascher, F. *Metápolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob, 1995.
- Becker, G.S. *Human capital*. Princeton: Princeton University Press, 1964.
- Blanchet, A., Ghiglione, R., Massonnat, J, Trognon, A. *Técnicas de investigación en ciencias sociales*. Madri: Narcea, 1987.
- Blomström, M. e Hettne, B. *La teoría del desarrollo en transición*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1990. 272p.
- Bordenave, J.E.D. *O que é participação*. São Paulo: Brasilense, 1994.
- Borja, J. *Estado y Ciudad: descentralización política y participación*. Barcelona: PPU, 1988.
- Borja, J. *As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão Européia e Latino-Americana*. In: Fischer, T. (org.) *Gestão Contemporânea: Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fund. Getúlio Vargas, 1997. p. 79-100.
- Borja, J., Castells, M. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus, 1998.
- Borja, J., Forn, M. *Política da Europa e dos Estados para as cidades*. In: *Espaço & Debates* (Revista de Estudos Regionais e Urbanos), ano XVI, no.39 (Cidades: estratégias gerenciais), 1996. p.32-47.

- Branco, S.M. **Ecosistêmica: Uma abordagem integrada dos problemas do meio ambiente.** São Paulo: Edgar Blücher, 1989. 141p.
- Botkin, D. e Keller, E. **Environmental Science: Earth as a living planet.** New York: John Wiley, 1995. 627p.
- Campbell, D.J.V. An universal approach to landfill management acknowledging local criteria for site design. In: Third International Landfill Symposium, 1991, Cagliari. **Proceedings ... Imola: Galeati, 1991. v.1, p.15-32.**
- Cardarelli, G., Rosenfeld, M. **Las participaciones de la pobreza: Programas y proyectos sociales.** Buenos Aires: Paidós, 1998, 165p.
- CMMAD Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: FGV, 1988. 430p.
- CNUMAD Agenda 21.** Brasília: Senado Federal, 1996. 591p.
- Cocklin, C.R. Methodological problems in evaluating sustainability. **Environmental Conservation**, v.16, n.4, p. 343-351, winter 1989.
- Colby, M.E. Environmental management in development: the evolution of paradigms. **Ecological Economics**, Amsterdam: Elsevier, v.3, n.3, p. 193-213, 1991.
- Compans, R. O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, no.1, maio/1999. p.91-114.
- Conway, G. **Agro-ecosystem Analysis.** Imperial College Centre for Environmental Technology, Série E, n.1. London: Imperial College, 1983
- Conyers, D. e Hills, P. **An introduction to development planning in the third world.** New York: John Wiley & sons, 1984. 271p.
- Costanza, R. Beyond the limits: dealing with an uncertain future. **Estuaries**, v.16, n.4, p. 919-922, 1993.
- Crabbé, P. Sustainable development: concepts, measures, market and policy failures at the open economy, industry and firm levels. In: **Second Biennial Meeting of Canadian Society for Ecological Economics (Beyond climate change: the economics and ecology of extreme events)**, 1997, Ontário. Capturado em 11 de

- abr. de 1998. Disponível na internet em <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~cansee/cansee97/papers/crabbe.ps>
- Dawkins, R. **O gene egoísta**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1979.
- Demo, P. **Pobreza política**. Campinas: Autores Associados, 1996.
- Domar, E.D. **Essays in the theory of economic growth**. Oxford: Oxford University Press, 1957.
- Doria, O.R. **Município: poder local. Quinhentos anos de conflito entre o município e o poder central**. São Paulo: Página Aberta, 1992.
- Dovers, S.R. Contradictions in sustainability. **Environmental Conservation**, v.20, n.3, p. 217-222, autumn 1993.
- Dowbor, L. **Formação do terceiro mundo**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- Eagleton, T. **Ideologia**. São Paulo: Unesp, 1997. 204p.
- Elias, N. **O processo civilizador. Formação do Estado e Civilização (Vol. II)**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- FAO **The state of food and agriculture**. Roma: FAO, 1989
- Ferreira, L.C. e Ferreira, L.C. Limites ecossistêmicos: novos dilemas e desafios para o Estado e para a sociedade. In: Hogan, D.J. e Vieira, P. F. (org.) **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Unicamp, 1995. 13-36p.
- Ferreira, A.B.H. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.
- Garrett, A.M. **Entrevista, seus princípios e métodos**. Rio de Janeiro: AGiR, 1991.
- Giuliani, G. M. **Sociologia e Ecologia: Um diálogo reconstruído**. In: **Trabalho apresentado no XVIII Encontro Nacional da APIPSA, Campina Grande, nov./1996**. 23p.
- Godard, O. **A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação**. In: Vieira, P.F. e Weber, J. **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: Novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 201-266.
- Guimarães, S.P. **Quinhentos anos de periferia**. Porto Alegre: UFRGS/Contraponto, 1999.

- Halpern, S. L. **The United Nations Conference on Environment and Development: Process and Documentation**. Providence: Academic Council for the United Nations System (ACUNS), 1992. Capturado em 12 fev. 1999. Disponível na internet em <http://infoserver.ciesin.org/docs/008-585/unce-intro.html>
- Harrold, R.F. **Towards a dynamic economics**. Londres: Macmillan, 1948
- Harvey, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: **Espaço & Debates** (Revista de Estudos Regionais e Urbanos), ano XVI, no.39 (Cidades: estratégias gerenciais), 1996. p.48-64.
- Ianni, O. **Globalização e diversidade**. In: Ferreira, L.C. e Viola, E. (org.) **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Unicamp, 1996. p. 93-102.
- ICLEI **Local Agenda 21 Survey: a study of responses by local authorities and their national and international associations to Agenda 21**. 1997. Capturado em 22 nov. 1998. Disponível na internet em <http://www.iclei.org/la21/la21rep.htm>
- _____. **Programa de Comunidades Modelo de la Agenda Local 21. Informe Final, Volume I, Resumen Ejecutivo**. 1998a. 11p.
- _____. **Local Agenda 21: Model Communities Programmme. Programme Summary**. 1998b. 53p.
- Irwin, A., Georg, S. e Vergragt, P. The social management of environmental change. *Futures*, v.26, n.3, p.323-334, 1994.
- Kuhn, T.S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- Latour, B. O exótico homem das cidades. *Jornal Folha de São Paulo, Caderno Mais!*, p. 3, 12/abr./1998.
- Leith, B. The social cost of sustainability. *Alternatives*, v.21, n.1, p.18-24, 1995.
- Leonardi, M.L.A. A sociedade global e a questão ambiental. In: Cavalcanti, C. (org.) **Desenvolvimento e Natureza:**

- Estudos para uma sociedade sustentável.** São Paulo: Cortez, 1995. p. 195-207.
- Lipietz, A. **Audácia: uma alternativa para o século 21.** São Paulo: Nobel, 1991.
- Lovelock, J. **The ages of Gaia.** New York: W.W. Norton, 1988.
- Maluf, R. S. **Planejamento, desenvolvimento e agricultura na América Latina: um roteiro de temas.** UFRRJ/CPDA. Rio de Janeiro: CPDA, 1997. 86p.
- Mendes, A. D. **Envolvimento & Desenvolvimento.** In: Cavalcanti, C. (org.) **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável.** São Paulo: Cortez, 1995. p. 54-76.
- Munn, R.E. **Towards sustainable development.** *Atmospheric Environment*, v.26A, n.15, p.2725-2731, 1992.
- Murcott, S. **Appendix A: Definitions of sustainable development. Appendix B: Criteria of sustainable development.** In: **AAAS Annual Conference, IIASA "Sustainability Indicators Symposium",** Seattle, 16.fev.1997.
- Niu, W-Y., Lu, J.J. e Khan, A.A. **Spatial systems approach to sustainable development: a conceptual framework.** *Environmental Management*, v.17, n.2, p. 179-186, 1993.
- Norgaard, R.B. **Sustainable development: a co-evolutionary view.** *Futures*, v.20, n.6, p. 606-620, 1988.
- Pádua, J. A. **As origens da idéia de desenvolvimento sustentável no Brasil.** Documento interno, não publicado, do projeto PNUD/BRA/94/016. 1997. 75p.
- Passet, R. **A co-gestão do desenvolvimento econômico e da biosfera.** In: **Cadernos de Desenvolvimento e Meio Ambiente**, nº1: **Sociedades, Desenvolvimento e Meio Ambiente.** UFPR/GRID, 1994. 15-29p.
- Pearce, D.W. **The economics of pollution.** In: Kirkwood, R.C. e Longley, A.J. **Clean technology and the environment.** Glasgow: Blackie, 1995. p. 147-173.
- Pearce, D.W. **Economics, equity and sustainable development.** *Futures*, v.20, n.6, p. 598-605, 1988.

- Postel, S. Denial in the decisive decade. In: Brown, L.R. **State of the World 1992**. London: Earthscan, 1992. p. 3-8.
- Prefeitura do Rio de Janeiro, **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Programa Rio sempre Rio, 1996.
- Pretes, M. Development and Infinity. **World Development**, v.25, n.9, p.1421-1430, 1997.
- Pretty, J. N. Participatory learning for sustainable agriculture. **World Development**, v.23, n.8, p.1247-1263, 1995.
- Quivy, R., Van Campenhoudt, L. **Manual de investigação em ciências sociais**. Gradiva, 1992.
- Redclift, M. Sustainable development: concepts, contradictions, and conflicts. In: Allen, P. (ed.) **Food for the future: conditions and contradictions of sustainability**. New York: John Wiley, 1993. 169-192p.
- Ribeiro, D. **O processo civilizatório**. Petrópolis: Vozes, 1991. 256p.
- _____ **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 476p.
- Richardson, R.J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.
- Rossi, P. **A ciência e a filosofia dos modernos**. São Paulo: Editora Unesp, 1992. Cap. 7: A pluralidade dos mundos e o fim do antropocentrismo. p. 213-264.
- Rostow, W.W. **The stages of economic growth**. Cambridge: University Cambridge Press, 1960
- Sampaio Jr., P.A. **Entre a nação e a barbárie: dilemas do capitalismo dependente**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- Santos, M.E.P. Algumas considerações acerca do conceito de sustentabilidade: suas dimensões política, teórica e ontológica. **Textos didáticos - Rodrigues, A.M. (org) Desenvolvimento sustentável, teorias, debates, aplicabilidades -**, Campinas: IFCH/Unicamp, n.23, p.13-48, maio.1996.
- Sassen, S. **L'État et la ville globale: notes pour penser l'inscription spatiale de la gouvernance**. **Futur Antérieur**, Paris, no.30/31/32, 1994/1995. p.27-49.

- Simon, D. Sustainable development: theoretical construct or attainable goal? *Environmental Conservation*, v.16, n.1, p. 41-48, spring 1989.
- Schultz, T.W. Investment in man: an economist's view. *Social Science Review*. Junho de 1959.
- Strong, M. Discurso de abertura da Rio+5. Costa Rica: Earth Council, 1997. Capturado em 3 set. 1998. Disponível na internet em <http://www.ecouncil.ac.cr/rio/preforum.htm>
- Strong, M. Relatório apresentado à Comissão de desenvolvimento sustentável da ONU. Costa Rica: Earth Council, 1997. Capturado em 3 set. 1998. Disponível na internet em <http://www.ecouncil.ac.cr/rio/followup/strong.htm>
- Thomas, K. *O homem e o mundo natural*. São Paulo: Schwarcz, 1988. 454p.
- Triviños, A.N.S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.
- United Nations. *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996*. New York: ONU/Population Division, DESA, 1997.
- Upreti, G. Environmental conservation and sustainable development require a new development approach. *Environmental Conservation*, v.21, n.1, p. 18-29, spring 1994.
- Viola, E.J. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In: Ferreira, L.C. e Viola, E. (org.) *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Unicamp, 1996. p. 15-66.
- Viola, E.J., Leis, H.R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: Hogan, D.J., Vieira, P.F. (orgs) *Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável*. Campinas: Unicamp, 1995. 73-102p.

- Ultramari, C. Da viabilidade de um desenvolvimento sustentável para as cidades. **Boletim Desenvolvimento Urbano & Meio Ambiente**, no.33, ano7, maio/junho, 1998.
- UNCHS/WLACAC Towards a World Charter of local self-government. Habitat, **Joint Consultation Document**, mai.1998. Capturado em 15 nov. 1999. Disponível na internet em <http://www.unchs.org/unchs/english/feature/charter.htm>
- Veltz, P. Mondialisation, villes et territoires. **L'Économie d'archipel**. Paris: PUF, 1996.
- Wanderley, L.E.W. Participação popular: poder local e conselhos. **São Paulo em Perspectiva**, v.5, n.2, abr./jun. 1991. 23-30p.
- Werna, E. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. In: **Espaço & Debates** (Revista de Estudos Regionais e Urbanos), ano XVI, no.39 (Cidades: estratégias gerenciais), 1996. p.10-22.
- Wilson, E.O. **Da natureza humana**. São Paulo: EDUSP, 1981.

.....**Abstract**.....

Arraes, Nilson Antonio Modesto. Desenvolvimento Sustentável e a participação nos processos de Agenda 21 Local brasileiros. Campinas, 2000. 110f. Tese (Doutorado em Saneamento e Ambiente) - Faculdade de Engenharia Civil, UNICAMP, 2000.

The construction of the concept of the sustainable development, related to the perspectives of development of nations, has beginning in the 70's and it can be credited to UN Organization the fundamental responsibility in its diffusion. In this work aims to examine this concept critically to the light of the development theories and to analyze one of its unfolding in a local scale - the processes of Local Agenda 21 - especially the type of participation in the Brazilian municipal initiatives. Basing mainly on interviews, the initiatives of the municipal districts of São Paulo, Santos, Betim and Bragança Paulista were used as case studies. These initiatives were divided in four phases: political articulation; institutionalization; planning and control & execution. On those the identification of social actors involved and the play that they carried out was analyzed in each phase. Exception to São Paulo, the other three selected initiatives found support in external institutions - ICLEI (Canadian ong), in Santos; FEAM and ICLEI, in Betim; and SMA, in Bragança Paulista. In these three cases it was observed that the local government conceded the participation of the civil society. It can be concluded that, although the importance of participative processes is recognized in the awareness, mobilization and organization of the civil society, the participation of the civil society just begun in the planning phase and, particularly in this phase, as an informative-consultative type.

Key words: sustainable development; environment; municipal administration, environmental aspects; participation.