

A Agenda 21 como instrumento de promoção da Sustentabilidade Urbana e da gestão democrática dos municípios: uma discussão sobre os caminhos do desenvolvimento urbano

Prof. Roberto de Oliveira, Ph.D. ¹
Daiane Bertoglio ²
Melissa Mezzomo ³

UFSC - Depto. de Engenharia Civil
88040-600 Florianópolis SC

¹ Ecv1rdo@ecv.ufsc.br

² daiane@gmail.com

³ melimezomo@gmail.com

Resumo: Este artigo discute aspectos relativos a Agenda 21 como um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, de gestão democrática das cidades e de validação social das propostas do Estatuto da Cidade e seus Planos Diretores. O objetivo desse artigo é demonstrar que a Agenda 21 Local pode servir de subsídio à elaboração e implementação de políticas públicas, orientadas para o desenvolvimento sustentável nos municípios. A transformação das cidades atuais em cidades sustentáveis demanda necessariamente um processo democrático que indique de forma legítima a cidade que os cidadãos desejam. O processo de Agenda 21 Local possibilita a criação de acordos aceitos por todos e adotados como um compromisso coletivo com um futuro em harmonia com o ambiente e com as condições necessárias para que uma vida digna e saudável.

Palavras-chave: Sustentabilidade Urbana, Agenda 21 Local, Gestão Democrática, Plano Diretor.

Abstract: This article discusses issues relating to Agenda 21 as a tool to promote sustainable development, democratic management of cities and social validation of the proposals of the Statute of the City and its plans Directors. The aim of this article is to demonstrate that the Local Agenda 21 can serve as a subsidy for the formulation and implementation of public policies geared towards sustainable development in the districts. The transformation of cities today in cities sustainable necessarily demand a democratic process that indicates legitimate way of the city that citizens want. The process of Local Agenda 21 enables the creation of agreements accepted by all and adopted as a collective commitment to a future in harmony with the environment and with the necessary conditions for a dignified life and healthy.

Keywords: Urban Sustainability, Local Agenda 21, Democratic Management, Planning Director.

1 É possível uma cidade sustentável ?

Depois da RIO 92, a importância das cidades e seu papel para o desenvolvimento sustentável ficaram mais claros. A interpretação dos benefícios ecológicos da ocupação do espaço urbano, a partir de nova leitura dos modelos de urbanização existentes, deve incluir o controle social e a valorização do capital humano local nos seus procedimentos de gestão, permitindo desta forma recriar as cidades como centros de criatividade econômica, social e, sobretudo, de reinterpretação de suas características culturais.

A discussão sobre qualidade devida nas cidades vem de longo tempo mas só tomou vulto nos últimos dez anos, graças aos impulsos dados pela Rio 92 e pela Conferência Habitat II, assim como pela necessidade de dar transversalidade às questões ambientais, inclusive no contexto das políticas urbanas que representam o grande desafio.

Os pressupostos atuais de reconstruir as cidades com estratégias ecológicas e visão do entorno, tem sido colocada tanto pelos ambientalistas quanto pelos urbanistas que entre as conferências Habitat I e II mudaram seu enfoque sobre as cidades e sua contribuição para o fortalecimento das organizações sociais.

Segundo Almeida (2003), a principal tarefa que se coloca aos gestores do território e especificamente do espaço urbano, é a de reorganizar o sistema de gestão, horizontalizando as instâncias de decisão. Incentiva-se o surgimento e reforço de cidades médias, ou de assentamentos menores devidamente articulados em rede no contexto da dinâmica funcional de pólos maiores, representados pela grande cidade. A preferência a projetos integrados, de menor custo e impacto sócio ambiental.

A dimensão ambiental deve ser incorporada às políticas setoriais urbanas (habitação, abastecimento, saneamento, ordenação do espaço urbano, entre outras.), utilizando critérios e indicadores sócios ambientais de melhoria da qualidade de vida, necessariamente atrelados a processos de validação social local.

Ainda conforme Almeida (2003), a gestão urbana se operacionaliza por intermédio dos planos diretores e similares com uma visão integradora entre o meio rural e urbano, permitindo validar o município como espaço dinâmico e interdependente, tendo como referência analítica outros arranjos espaciais e sócio funcionais como comitês de bacia, consórcios municipais, etc. nos seus pressupostos de sustentabilidade.

Conforme Gutierrez (2003), outros fatores relevantes a esta construção são as necessárias inclusões dos custos ambientais e sociais dos projetos de infra-estrutura, a promoção de mudança de comportamento do individual para o coletivo e a internalização de novos hábitos de consumo mais saudáveis, o uso do espaço urbano evitando o desperdício, entre outras formas de consumo urbano.

Crespo (1997) diz que transformação do modelo atual de cidade requer um esforço coletivo, pois passa pelo pressuposto maior de transformação em sociedades sustentáveis, com todas suas particularidades sócio ambientais, produtivas e essencialmente culturais preservadas. Este eixo estratégico não desestimula a execução de atividades e ações menores em prol do sonho, que tem como ferramenta preciosa a educação formal e não formal.

Crespo (1997) defende ainda que tanto os governos precisam assumir os princípios da sustentabilidade, como eixo estratégico norteador das políticas públicas, quanto os cidadãos precisam mudar hábitos e atitudes. É necessário aprender a reduzir o consumo de água e energia, escolher produtos locais, optar pelo transporte coletivo, gerar menos lixo, etc.

Mas a participação democrática precisa ser assegurada por normas legitimadas pelo processo político e empoderadas pela sociedade local, permitindo que sejam colocadas em prática pelas instituições públicas, trabalhando integradas a partir do seus focos setoriais ou corremos o risco de não ver incluídas como prioridades no âmbito da sustentabilidade demandas por justiça social e ambiental.

2 Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável: o papel do governo municipal

Gutierrez (2003) diz que o enfoque de planejamento para o desenvolvimento sustentável combina princípios e métodos de planejamento estratégico, participativo e ambiental.

O planejamento refere-se à formulação de políticas públicas protagonizadas pelo governo local, mas que não se configurem como políticas governamentais e sim reflitam os imperativos do desenvolvimento sustentável.

Conforme Sirkis (1999), o papel dos governos locais na implementação da Agenda 21 é fundamental, pois para que ela seja efetivamente um instrumento para a transformação de nossas cidades é necessário que sejam criados mecanismos que permitam sua implantação a fim de considerá-la como um eixo estruturador e um canal de controle social dos diferentes instrumentos de ação das políticas públicas setoriais nos três níveis de governo.

O planejamento participativo tem sido extensamente utilizado no campo de desenvolvimento, para envolver pessoas e usuários de serviços em processos de consulta, com a finalidade de formular e executar projetos e programas de serviços locais, que atendam a maioria dos cidadãos.

Dessa maneira, o planejamento para o desenvolvimento sustentável resulta num processo pro-ativo, que permite às autoridades locais e aos diferentes segmentos organizados da sociedade tanto apoiar como aproveitar os recursos intelectuais, físicos e econômicos da comunidade, visando a construção de um cenário de futuro desejado e sustentável.

2 Agenda 21

A Agenda 21 se destaca como o mais importante compromisso sócio-ambiental em prol da sustentabilidade firmado na a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, a RIO-92.

A agenda 21 aprovou um documento com os compromissos de mudança do padrão de desenvolvimento para o novo século. A Agenda 21 estabeleceu o desafio do milênio seguinte como um instrumento de planejamento estratégico que visa implementar um novo modelo de desenvolvimento sócio-econômico e ambiental, orientado a melhorar e resguardar a qualidade de vida das gerações futuras.

A Agenda 21 introduz a idéia de que desenvolvimento e meio ambiente constituem binômio central e indissolúvel. A principal contribuição desse conceito de ruptura entre dois padrões de desenvolvimento foi tornar compatíveis duas grandes aspirações do final do século que se encerrava: o direito ao desenvolvimento, sobretudo para os países em patamares insatisfatórios de renda e riqueza; e o direito à vida ambientalmente saudável, para esta e para as futuras gerações.

Quanto às iniciativas, os governos têm a prerrogativa e a responsabilidade de deslanchar e facilitar processos de implementação da Agenda 21 em todas as escalas. Além dos governos, a convocação da Agenda visa mobilizar todos os segmentos da sociedade, chamando-os 'atores relevantes' e 'parceiros do desenvolvimento sustentável'. A via política para a mudança é a democracia participativa com foco na ação local e na gestão compartilhada dos recursos.

Crespo (1997) revela que a Agenda 21 é proposta de estratégia destinada, no tempo e no espaço, às peculiaridades de cada país e ao sentimento de sua população. Dessa forma, torna-se imprescindível sua adequação em âmbito nacional, de modo que expresse melhor as condições específicas de cada nação.

Todo processo de implementação da Agenda 21, em cada país, é um momento significativo na consolidação do conceito de sustentabilidade e da sua aplicabilidade na organização social.

Segundo palavras de Sirkis (1999), essa concepção processual da validação do conceito implica assumir que os princípios e as premissas que devem orientar a implementação da Agenda 21, não constituem um rol completo e acabado: torná-la realidade é, antes de tudo, um processo social no qual os atores definem, paulatinamente, novos consensos, reconhecem conflitos e montam uma agenda possível rumo ao futuro que se deseja sustentável.

Agenda 21 não é uma agenda apenas ambiental e sim uma Agenda de desenvolvimento sustentável, na qual, evidentemente, o meio ambiente é consideração de primeira ordem. A Agenda 21 faz ressurgir no plano internacional, a necessidade do planejamento estratégico e participativo e fortalece a ação do Estado como fundamental para a elaboração de políticas públicas sustentáveis.

Almeida (2003) reforça a idéia acima defendendo que a Agenda valoriza, mas não dá enfoque apenas em situações voltadas à preservação e conservação da natureza. Considera questões estratégicas ligadas à geração de emprego e de renda; à diminuição das disparidades de renda regionais e interpessoais; às mudanças nos padrões de produção e consumo; à construção de cidades sustentáveis; à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão. Em suma, a Agenda 21 deve procurar expressar um planejamento estratégico e participativo, que determina as prioridades a serem definidas e executadas em parceria governo e sociedade.

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

Entretanto, pesquisa realizada pelo Ministério do Meio Ambiente, em 1999, revelou que número expressivo de comunidades e governos locais desconhecia os compromissos assumidos pelo Brasil nos fóruns internacionais pertinentes à implementação do desenvolvimento sustentável no país. A falta de

informações sobre conceitos básicos e metodologias de planejamento para esse tipo de desenvolvimento aparecia, de modo evidente, como forte obstáculo à preparação das Agendas 21 Locais.

2.1 Agenda 21 Local

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

Para Gutierrez (2003), a Agenda 21 Local é um processo participativo multissetorial de construção de um programa de ação estratégico dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local. Como tal, deve aglutinar os vários grupos sociais na promoção de uma série de atividades no nível local, que impliquem mudanças no atual padrão de desenvolvimento, integrando as dimensões sócio-econômicas, político-institucionais, culturais e ambientais da sustentabilidade.

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

Nas palavras de Kranz (1999), o objetivo maior da Agenda 21 Local é servir de subsídio à elaboração e implementação de políticas públicas, orientadas para o desenvolvimento sustentável.

Assim, a Agenda 21, além de ser um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, é também um poderoso instrumento de gestão democrática das cidades e validação social das propostas do Estatuto da Cidade e seus Planos Diretores.

3 O Plano Diretor como instrumento de implementação da Agenda 21

O Plano Diretor é uma lei municipal elaborada pela prefeitura com a participação da Câmara Municipal e da sociedade civil que visa estabelecer e organizar o crescimento, o funcionamento, o planejamento territorial da cidade e orientar as prioridades de investimentos.

O Plano Diretor pode ser definido como: “[...] um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 40).

Kranz (1999) cita que o Plano Diretor se faz necessário para satisfazer e conciliar as várias necessidades da população de um município, desde locais para habitação, até as áreas industriais permitindo aos cidadãos disporem de um crescimento e um desenvolvimento econômico e social e, ao mesmo tempo, não sofrerem outras consequências negativas do urbanismo atual.

O plano Diretor tem como funções garantir o atendimento das necessidades da cidade, garantir uma melhor qualidade de vida na cidade, preservar e restaurar os sistemas ambientais, promover a regularização fundiária e consolidar os princípios da reforma urbana.

Seguindo as palavras de Almeida (2003), o Plano Diretor tem como objetivo orientar as ações do poder público visando compatibilizar os interesses coletivos e garantir de forma mais justa os benefícios da urbanização, garantir os princípios da reforma urbana, direito à cidade e à cidadania, gestão democrática da cidade. Conforme Constituição Federal Brasileira, são objetivos do Plano Diretor, entre outros:

- a) No campo físico territorial: promover as ordenações dos espaços habitáveis do Município;
- b) No campo econômico: promover o desenvolvimento econômico do Município;
- c) No campo social: promover a qualidade de vida da população; e
- d) No campo institucional – administrativo do Município: promover a melhoria do atendimento e da eficácia dos serviços urbanos prestados pela prefeitura.

O Plano Diretor é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas ;áreas de interesse turístico e situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

Para Crespo (1997), o Plano Diretor deve articular com outros instrumentos de planejamento como a Agenda 21, Conferência das Cidades, Planos de bacias hidrográficas, planos de preservação do patrimônio cultural e outros planos de desenvolvimento sustentáveis.

4 Considerações Finais

A importância maior da Agenda 21 é que ela fez ressurgir a necessidade do planejamento estratégico e participativo e fortalece a ação do Estado como fundamental para a elaboração de políticas públicas sustentáveis, contribuindo para a reconstrução da qualidade de vida da sociedade, expressando um planejamento estratégico e participativo, que determinam as prioridades a serem definidas e executadas em parceria entre governo e sociedade.

A agenda 21 é um instrumento que rumo ao desenvolvimento sustentável, na qual, evidentemente, o meio ambiente é consideração de primeira ordem, mas não somente, pois a Agenda valoriza, mas não dá enfoque apenas em situações voltadas à preservação e conservação da natureza.

A Agenda 21 deve ser considerada instrumento promotora da sustentabilidade nas cidades pois também considera questões estratégicas ligadas à geração de emprego e de renda; à diminuição das disparidades de renda regionais e interpessoais; às mudanças nos padrões de produção e consumo; à construção de cidades sustentáveis; à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão.

5 Referências Bibliográficas

AGENDA 21 - *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, 1992 - Rio de Janeiro. Brasília: Senado Federal, 1999.

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

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

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

ALMEIDA, Gerson e MENEGAT, Rualdo. *Sustentabilidade e Democracia: Elementos Para Uma Estratégia de Gestão Ambiental Urbana no Brasil* - Texto preparado e redigido para a ANAMMA - Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 2003.

SIRKIS, Alfredo. *Ecologia Urbana e Poder Local*. Rio de Janeiro: Fundação Ondazul, 1999.

GUTIERREZ, Luis Dario. *Documentos de apoio ao Tema Cidades Sustentáveis* e texto base da proposta de Certificação de Sustentabilidade/2003.

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

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

FERRARI, C. *Curso de Planejamento Municipal Integrado – Urbanismo*. São Paulo: Pioneira, 1977.

NETTO, L. F. Gestão Municipal e desenvolvimento. *Revista de Administração Municipal*. v. 14, n. 213, p. 11-29, out/dez. 1994.

FELDMANN, P. R. As cidades e o desenvolvimento das nações. *Gazeta Mercantil*. Seção economia. 1999.

SCHENINI, Pedro Carlos. *Avaliação dos padrões de competitividade à luz do desenvolvimento sustentável: o caso da Indústria Trombini de papel e embalagens S/A em Santa Catarina – Brasil*, 1999.223 f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologias e práticas*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

OLIVEIRA, Roberto de. GREENBERG, Fernando Guajará. *Do Estatuto da Cidade à Agência Municipal de Cadastro*. V Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário (V COBRAC). Florianópolis: UFSC, 2002.

RASMUSSEN, U. W. *Manual da metodologia do planejamento estratégico: uma ferramenta científica da transição empresarial do presente para o futuro adotado para o âmbito operacional brasileiro*. São Paulo: Aduaneiras, 1990.