

AGENDA 21 LOCAL

Orientações Metodológicas
para Construção e Avaliação

Fundação Konrad Adenauer

AGENDA 21 LOCAL

Orientações Metodológicas
para Construção e Avaliação

Fortaleza, Ceará - 2004

© Copyright – 2004 by Fundação Konrad Adenauer

EDITOR RESPONSÁVEL
Klaus Hermanns

ORGANIZADORES
Angela Küster
Klaus Hermanns
Paulo César Arns

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Miguel Macedo

COPYDESK
Vianney Mesquita
Reg. Prof. MTE 00489JP

CAPA
Wiron Teixeira

DIAGRAMAÇÃO
Larri Pereira

Agenda 21 local - orientações metodológicas para construção e avaliação/organizadores: Angela Küster, Klaus Hermanns e Paulo César Arns
- Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004,
204p; 15x21 cm.

ISBN

1. Política - Brasil, I.Título II. Konrad-Adenauer-Stiftung.

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Av. Dom Luís, 880 - Salas 601/602 - Aldeota.
60160-230 - Fortaleza - CE - Brasil
Telefone: 0055 - 85 - 3261.9293 / Telefax: 00 55 - 85 - 3261.2164
www.sustentavel.inf.br
e-mail: kas-fortaleza@adenauer.com.br

Impresso em papel reciclado
Impresso no Brasil - Printed in Brasil

SUMÁRIO

OS AUTORES	7
APRESENTAÇÃO	13

PARTE I

ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS PARA CONSTRUÇÃO E AVALIAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL

Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano

1. INTRODUÇÃO: SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO	17
1.1 A insustentabilidade do desenvolvimento	17
1.2 Agenda 21 Global e Agenda 21 Local	19
2. DESAFIOS E RESULTADOS DE SUSTENTABILIDADE NO PLANO LOCAL	21
2.1 Governança local fortalecida com foco no desenvolvimento sustentável	21
2.2 Atores do mercado incorporando elementos de sustentabilidade	24
2.3 Racionalidade ambiental e produção de conhecimento para a sustentabilidade	26
2.4 Ética e valores sociais para a sustentabilidade	29
2.5 A matriz de marco lógico da sustentabilidade no contexto local	30
3. LIMITAÇÕES DAS METODOLOGIAS DE CONSTRUÇÃO E AVALIAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL E REFLEXÕES PARA APERFEIÇOAMENTO	33
4. METODOLOGIAS DE CONSTRUÇÃO E AVALIAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL: SISTEMATIZAÇÃO E RECOMENDAÇÕES PARA A PRÁTICA	41
4.1 Bases e princípios metodológicos	41

4.2 As macroatividades ou subprocessos	47
4.3 A ação pedagógica aplicada à Agenda 21 Local	68
5. SÍNTESE DOS TRABALHOS EM GRUPO	73

PARTE II

EXPERIÊNCIAS COM A CONSTRUÇÃO DA AGENDA 21 NO BRASIL E NA ALEMANHA

6. DESENVOLVIMENTO E APLICAÇÃO DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE LOCAL: UM PANORAMA DE EXPERIÊNCIAS REALIZADAS NA ALEMANHA*	83
<i>Gerhard Osadnik</i>	
7. AGENDA 21 DO BAIRRO SANTA TERESA: TECENDO A SOCIABILIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	113
<i>Renata Bernardes</i>	
8. A AGENDA 21 DO PEDAÇO: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA	125
<i>Miriam Duailibi</i>	
9. A AGENDA 21 DO MUNICÍPIO: A METODOLOGIA UTILIZADA NA AGENDA 21 DE MARANGUAPE	131
<i>Marcelo Silva</i>	
10. CONSTRUÇÃO DE AGENDAS 21 LOCAIS NO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	151
<i>João Paulo Sotero</i> <i>Taciana Neto Leme</i>	
11. SISTEMATIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES PARA AGENDA 21	167
<i>Marcelo Gomes Arantes</i>	
12. CERTIFICAÇÃO DE SUSTENTABILIDADE E ESTRUTURA OPERACIONAL DESCENTRALIZADA DE PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AGENDA 21 LOCAIS A PARTIR DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS	185
<i>Luis Dario Gutierrez</i>	

Autores

PARTE I

Coordenação técnica e organização: Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano - IADH, com a seguinte participação:

Ângela Monteiro é administradora de empresas, especialista em gestão da qualidade; facilitadora na área de desenvolvimento local/Agenda 21, capacitadora em gestão de pequenos negócios, gestão de instituições do terceiro setor e do Governo, consultora do IADH, Diretora da GIT - Consultores Associados.

Antônio Pompeu é sociólogo, ex-superintendente do INCRA Ceará, assessorou a elaboração da Agenda 21 de Maranguape, trabalha nas áreas de desenvolvimento local, Agenda 21, assessor voluntário da Rede Talher de Educação Cidadã do Programa Fome Zero.

Gustava Bezerril é graduada em Ciências Sociais com Especialização em Saúde, Trabalho e Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável; mestra em História Social; participou na elaboração do documento "Bases da Agenda 21 de Maranguape", assessoria à comunidade de Batoque, assessoria de articulação e mobilização comunitária, nos Municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca.

Coordenadora do Programa Educação e Cidadania e Sócia-fundadora do Instituto Terramar.

Maria das Graças Correia de Almeida é graduada em Serviço Social; mestra em Educação Popular. Atuou como coordenadora de área do Projeto de Cooperação Técnica entre o BNDES-Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e o PNUD-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e técnica do Programa de Capacitação em Apoio ao Desenvolvimento Econômico Local, uma cooperação entre o Banco do Nordeste e o PNUD.

Paulo César Arns é graduado em Agronomia, com mestrado em Gestão e Políticas Ambientais e doutorando em Ciência Política pela UFPE. Atuou como consultor dos projetos de cooperação técnica Banco do Nordeste/PNUD e BNDES/PNUD. Tem experiência como assessor em áreas de assentamento, auxiliando ONGs em Santa Catarina. Atualmente é consultor do Projeto de Cooperação entre o MDA-Ministério de Desenvolvimento Agrário e o IICA-Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.

Silvana Parente é economista, mestra em Economia Rural pela UFC e especialista em desenvolvimento local pelo MIT-Massachusetts Institute of Technology e em Microfinanças pela Harvard University. Coordenou Programa de Cooperação Técnica em apoio ao Desenvolvimento Local entre o Banco do Nordeste e o PNUD e a implantação do Programa "Agentes de Desenvolvimento" e Programa de Microcrédito "CREDIAMIGO" do Banco do Nordeste. Atualmente é consultora do PNUD, do IADH e Diretora da GIT-Consultores Associados.

PARTE II

Gerhard Osadnik é biólogo com tese de diploma com tema ecológico em Madagaskar. Desde 1986 é funcionário da prefeitura de Gelsenkirchen; na Secretaria de Meio Ambiente, de 1989 a 1992 foi coordenador da área de Contaminação Antiga e de Proteção Contra Emissão; de 1992 a

1996 atuou como coordenador do Departamento de Planejamento Ambiental, Informações Ambientais e Agenda 21. Como outra atividade profissional é docente e examinador de Capacitação Profissional.

Renata Bernardes é jornalista, especializada em meio ambiente, mestranda em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS/UFRJ-2004). Participou profissionalmente dos principais movimentos, organizações e eventos relacionados às temáticas social, ambiental e cultural, nos planos local, nacional e internacional, na última década: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92); Conferência da ONU sobre a Mulher (Beijing, 1995); sobre Assentamentos Humanos - Habitat II (Istambul, 1996); Movimento Viva Rio (1993/96); Conselho Nacional da Mulher (1996/98); Conferência Rio+ 5 (1997); Centro de Liderança da Mulher (1998/2000); Conferência Rio+10 Brasil (2002); Fórum Social Mundial (2002 e 2003). Em 1995, criou a ONG Viva Santa que, entre outras iniciativas pioneiras voltadas para o desenvolvimento local sustentável de Santa Teresa, no Rio de Janeiro, conduziu a elaboração da Agenda 21 Local, a primeira de um bairro brasileiro.

Miriam Duailibi é formada em Jornalismo pela Escola de Comunicação e Artes - Universidade de São Paulo. Tem cursos de Especialização em Gestão para o Terceiro Setor, Educação Ambiental, Mudanças Climáticas, Socioeconomia Solidária, Associativismo e Cooperativismo, Tecnologia Social e Educação para Sustentabilidade. Desde 1997 é, Coordenadora Geral do Instituto Ecoar para a Cidadania onde criou e passou a coordenar o CEDES - Centro Ecoar de Educação para Sustentabilidade, um espaço de formulação de novos métodos pedagógicos e novos materiais instrucionais. Ela é membra do Conselho Consultivo do Instituto 05 Elementos, do Conselho Coordenador da CIVES - Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania, do Conselho da Central de Crédito Solidário do Município de São Paulo e Diretora do Instituto Agora em Defesa do Eleitor e da Democracia.

Marcelo Silva é arquiteto com especialização em urbanismo pela Universidade Federal do Ceará, nascido na cidade de Maranguape, da

qual foi Prefeito de 1997 a 2004. Atualmente é presidente regional do Partido Verde do Ceará e membro da executiva nacional dirigindo os trabalhos da secretaria de assuntos do executivo do PV brasileiro. É secretário executivo da Associação dos Prefeitos e Municípios do Estado do Ceará - APRECE.

João Paulo Sotero é biólogo (PUC-Minas). Atualmente é coordenador do núcleo temático (planejamento e gestão territorial) do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), sendo responsável técnico pelos projetos do programa Proambiente, fortalecimento da gestão ambiental dos municípios da Amazônia e construção de Agendas 21 Locais. Está como Presidente da Associação de Biólogos de Minas Gerais - ABIO e trabalha como facilitador das redes mineira e brasileira de educação ambiental. Foi assistente técnico da carteira de educação ambiental do FNMA e gerente de meio ambiente do Instituto Gestão Participativa em Rede - IGPR. Atuou como membro do Fórum Lixo e Cidadania de Minas Gerais e consultor da Secretaria de Estado de Educação, trabalhando na formação de professores.

Taciana Neto Leme é bióloga (IB-USP), especialista em educação ambiental (FSP-USP) e mestra em Educação (FE-USP). Trabalha com formação de gestores públicos, representantes de entidades sociais e professores, no que diz respeito à elaboração e execução de projetos, Educação Ambiental e Agenda 21. Atualmente, trabalha no Fundo Nacional do Meio Ambiente (MMA) na Coordenadoria de Capacitação. Foi Coordenadora de Centro de Educação Ambiental da Secretaria do Verde e Meio Ambiente em São Paulo. Dirigiu o Núcleo Internacional de Educação e Gestão Ambiental (NIEGA), atuando no programa International Training for Environmental Leadership - ITEL, parceria entre Brasil e Canadá, e com projetos de Agenda 21 escolar. Foi consultora da Fundação de Apoio à Faculdade de Educação USP. Foi professora de ensino médio em diversas escolas em São Paulo.

Marcelo Gomes Arantes é especialista em Análise Ambiental e Gestão do Território. Desde a faculdade, desenvolve suas habilidades em Educação, tendo estudado Matemática e Língua Inglesa. Em 1995, através

da fundação da ONG Viva Santa, participou do processo de revitalização do bairro de Santa Teresa, onde ainda reside, no Rio de Janeiro. Em 2002, coordenou adjuntamente o projeto Agenda 21 Local de Santa Teresa, metodologia inovadora para a construção de ações sustentáveis em escala local, que teve o apoio do FNMA. Em 2004, adquiriu experiência internacional, passando pelas Universidades de Brunel, na Inglaterra, como tutor e facilitador de uma série de palestras sobre meios de vida nas favelas cariocas; e, em Berkeley, na Califórnia, como participante do programa de treinamento para lideranças em Meio Ambiente, com o foco em Manejo Sustentável.

Luis Dario Gutierrez é arquiteto e urbanista, com Mestrado em Planificação e Gestão do Desenvolvimento Urbano / Regional pela UNI, em Lima-Peru. Tem especializações em Gêneria do Meio Ambiente pela Eletrobrás e BIRD, Sensoriamento Remoto pelo IAO, em Florença e Projetos de Desenvolvimento Urbano, pelo IBAM. Foi responsável pelo acompanhamento das Agendas 21 Locais, no Ministério do Meio Ambiente, até julho de 2004. É atualmente Coordenador de Educação e Mobilização Social pelo Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Paraopeba, no âmbito do Comitê da Bacia do Paraopeba - MG.

Apresentação

A Agenda 21 tornou-se um instrumento importante para mobilização e participação popular, na definição de prioridades e na formulação de um plano de ação para o desenvolvimento local. Diferentes municípios começaram a se preocupar com a sustentabilidade do desenvolvimento local e iniciaram a elaboração da sua Agenda 21. O processo integra os diversos atores sociais, políticos, econômicos, ecológicos e culturais em torno de objetivos comuns, na visão da sustentabilidade em longo prazo, e contribui para o fortalecimento da democracia local.

O escritório da Fundação Konrad Adenauer em Fortaleza promove a concretização da Agenda 21 local e do conceito da sustentabilidade, realizando seminários e elaborando publicações, como subsídios de métodos e instrumentos da participação cidadã, referindo-se ao planejamento municipal e ao orçamento participativo.

Durante o seminário internacional sobre incentivos para Agenda 21 Local, realizado em Maranguape no Ceará, em março de 2003, surgiu a necessidade de discutir metodologias para a elaboração das agendas locais e indicadores para avaliar os avanços na implementação dos planos de ação.

Correspondendo a esta demanda, a Fundação Konrad Adenauer contratou uma equipe de consultores do Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano - IADH para a realização de um seminário,

cujo objetivo era a troca de experiências sobre etapas metodológicas e indicadores de avaliação da Agenda 21 Local, e a elaboração de uma metodologia para sua construção e avaliação.

A presente publicação traz os resultados destas discussões e trabalhos realizados durante o seminário, com uma primeira parte elaborada pela equipe de consultores, baseada em experiências e fornecendo orientações para a elaboração de metodologias e indicadores, que devem ser adaptados em cada caso às características específicas da localidade. A segunda parte contém experiências em diversos níveis de atuação, que foram apresentadas durante o seminário em Fortaleza, realizado em junho 2004.

Com isso, a Fundação Konrad Adenauer espera contribuir para o avanço na elaboração das Agendas 21 Locais e na avaliação dos resultados, tendo como importantes passos a difusão de novas metodologias e instrumentos para a participação cidadã, fortalecendo a colaboração entre os atores e entre os governos locais e a sociedade na busca de um desenvolvimento com sustentabilidade em longo prazo.

Klaus Hermanns

Representante da Fundação Konrad Adenauer
no Nordeste e Norte do Brasil, Fortaleza

PARTE I

ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS PARA CONSTRUÇÃO E AVALIAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL

Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano

1 Introdução: sustentabilidade e desenvolvimento

1.1 A insustentabilidade do desenvolvimento

As estratégias de desenvolvimento adotadas privilegiam o crescimento econômico a curto prazo, às custas dos recursos naturais vitais, provocando verdadeira crise ambiental em escala mundial. Essa crise não é apenas ecológica e ambiental dado o esgotamento progressivo da base de recursos naturais e a redução da capacidade de recuperação dos ecossistemas, mas também político-institucional, refletida pela má distribuição do poder para a posse, distribuição e uso dos recursos da sociedade.

Essa crise que se traduz no desequilíbrio socioecológico contemporâneo está distribuída por toda a Terra do seguinte modo:

"No primeiro mundo encontra-se a poluição da riqueza. Usinas nucleares, chuva ácida, consumo suntuário, montanhas de lixo, doenças provocadas pelo excesso de alimentos, álcool, drogas e medicamentos. No Terceiro Mundo concentra-se a poluição da miséria: subnutrição, ausência de água potável e esgotos, lixões a céu aberto, ausência de atenção médica e de medicamentos, consumo de álcool e drogas. No Primeiro Mundo há uma perda progressiva do sentido da vida motivada por uma concepção uni-

lateralmente materialista da vida humana. No Terceiro Mundo há uma degradação generalizada do sentido da vida, provocada por uma concentração extrema da riqueza, que deixa sem horizontes as maiorias miseráveis (VIOLA E LEIS, 1991)".

A deterioração ambiental não é apenas um problema que afeta a todos os países e povos, é sobretudo um processo diferenciado em suas formas e resultados, consequência do padrão de desenvolvimento econômico dominante que traz consigo a insustentabilidade em termos ecológicos e político-sociais.

É necessário harmonizar no plano internacional a integração de fatores econômicos e ecológicos nos sistemas legal e decisório dos países. O aumento do consumo de combustíveis e matérias-primas torna mais estreitos os vínculos físicos entre ecossistemas de variados países. Também aumentam as interações econômicas mediante o comércio, o financiamento, o investimento e o intercâmbio, intensificando a interdependência econômica e ecológica.

Na verdade, muitos dos riscos que derivam de nossas atividades produtivas ultrapassam as fronteiras nacionais, isto é, são globais, como, por exemplo, a alteração do clima, destruição do ozônio, extinção de espécies, além das ameaças no contexto regional, como a desertificação, o desflorestamento, eliminações de rejeitos tóxicos e acidificação.

Assim, todos os países, ricos e pobres, precisam buscar um tipo de desenvolvimento que integre conservação e ampliação dos recursos. Esse desenvolvimento deve procurar atender as necessidades e aspirações do presente, sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro. Isso significa a busca de um novo padrão de desenvolvimento apoiado numa maior qualidade de vida para todos, para as gerações de hoje e de amanhã.

A noção de sustentabilidade, surgida no âmbito dos movimentos sociais e das discussões acadêmicas, tornou-se mais visível com a Rio ou Eco 92 como um elemento valioso para os processos de promoção de transformação da realidade.

1 Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, contou com a presença de 170 chefes de Estado e de Governo, cujo documento final traz importantes e estratégicas recomendações que apontam para a substituição dos padrões de desenvolvimento vigentes.

O termo sustentabilidade, muitas vezes banalmente utilizado, na verdade suscita a necessidade de transformação das estruturas de produção e de consumo das sociedades, associada à busca de crescimento, equidade social e equilíbrio ambiental. Não bastam ações que minimizem os conflitos e as agressões socioambientais, sendo preciso que haja uma estrutura política, legal, organizacional e educativa promotora de processos de mudança a serem desencadeados pelos próprios sujeitos envolvidos.

1.2 Agenda 21 global e Agenda 21 local

Toda crise é um momento que abre imensas possibilidades de opções na busca de soluções que reestabeçam as perspectivas de equilíbrio rompidas. Tendo como pressuposto o fato de que a crise ecológica é também social, econômica, política e até moral, a busca de modelos sustentáveis de desenvolvimento requer uma visão holística da realidade capaz de atingir harmonia entre os seres humanos e a natureza. Assim, a economia e a ecologia devem integrar-se aos processos decisórios de promoção do desenvolvimento em todos os níveis.

A estratégia da Agenda 21 Global é considerada de fundamental importância e está pautada no tripé: compromisso ético, mobilização social e mudança. A partir da Rio-92, cada país assumiu o desafio de construir a sua Agenda, tendo como preocupação envolver no processo de elaboração sociedade, governo e parceiros. Após a elaboração da Agenda 21 Brasileira (1997- 2002), uma nova demanda emerge para os estados e municípios que possuem suas potencialidades e problemas específicos e dessa forma necessitam refletir, a partir de referenciais locais, seus projetos de mudança. Isto não desconhece que a dimensão global é importante e não está dissociada do cotidiano das localidades (CONSTRUINDO AGENDA-21 LOCAL, MMA 2003).

Tendo como pano de fundo as constantes e progressivas agressões socioambientais nas suas várias dimensões, a preocupação com as gerações atuais e futuras suscita uma ação local que, por sua vez, possui conexão com elementos da sustentabilidade global. A perspectiva de mudança desse quadro tem como base os seguintes elementos: respeito às diferenças étnicas, culturais e de gênero; combate à pobreza; mudan-

ças nos padrões de consumo; proteção e promoção da saúde humana; promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos; proteção da atmosfera; combate ao desflorestamento; manejo de ecossistemas frágeis; promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável; articulação mais equilibrada entre urbano e rural; conservação da diversidade biológica; utilização da biotecnologia; proteção dos oceanos, mares e mangues; proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos; manejo seguro e ambientalmente saudável dos resíduos sólidos; fortalecimento do papel das organizações não governamentais; papel da comunidade científica e tecnológica; promoção de processos educativos e capacitação em educação ambiental; revisão do papel do comércio e da indústria; e mecanismos nacionais e cooperação internacional para o fortalecimento dos países pobres.

Todos estes elementos e muitos outros trazem a necessidade de reflexão sobre um desenvolvimento sustentável baseado na busca de qualidade de vida para todos, no qual os processos organizativos devem ser valorizados e incentivados. Nesse sentido, uma nova racionalidade precisa ser trabalhada e incentivada, visando a fazer emergir do local as possibilidades de reflexão e ação que se articulem com os pressupostos globais.

Estes são os elementos referenciais deste documento como contribuição para o esforço de construção coletiva de indicadores e metodologia que estimulem e orientem esse trabalho com base nos pressupostos globais inter-relacionados com os elementos das realidades e experiências locais, na perspectiva da Agenda 21 Local.

2 Desafios e resultados de sustentabilidade no plano local

2.1 Governança local fortalecida com foco no desenvolvimento sustentável

O governo, em qualquer das esferas, costuma ter uma visão setorializada, portanto, limitada e fragmentada, do desenvolvimento sustentável. E, ainda, a descontinuidade dos planos/projetos das administrações costuma ocorrer quando do término das administrações públicas.

A prática das intervenções é contingencial. A priorização das questões econômicas e de infra-estrutura continuam sendo elementos de maior peso nas decisões que norteiam a elaboração das políticas públicas para o nível local, desconsiderando que existem diversos outros segmentos da sociedade, com demandas específicas, igualmente importantes, como atores do processo de desenvolvimento e beneficiários/usuários diretos destas.

A descentralização iniciada com a Constituição de 1988, que transfere aos municípios parte da responsabilidade pela execução de políticas no contexto local, ainda deixa a desejar como potencial de organização política democrática a partir do local. Na grande maioria dos municípios

brasileiros, em especial no Norte e no Nordeste, o modelo da gestão predominante é tradicional, no qual as lideranças políticas ainda operam de forma patrimonialista na condução da coisa pública, mediante práticas clientelistas com pouca transparência, sem abrir espaço para que os excluídos possam ser representados e traçar seus projetos, o que não favorece o caminho da sustentabilidade (JARA 1998).

A vontade política para formular novos padrões de desenvolvimento, voltados para o atendimento das necessidades básicas da população e uso racional dos recursos ambientais não parece estar na agenda de prioridades das lideranças políticas locais. Isso significa que a democracia representativa mostra-se insuficiente e incompleta para construir a nova cultura da sustentabilidade, requerendo maior participação ativa da sociedade nas decisões que influenciam o seu próprio destino.

Segundo o Banco Mundial, é fundamental "o fortalecimento da participação dos pobres nos processos políticos e nas decisões locais, como também é importante eliminar as barreiras sociais e institucionais que resultam de distorções baseadas no sexo, etnia e condição social" (BANCO MUNDIAL, Relatório 2000).

Para tanto, é necessário o fortalecimento organizacional das comunidades, em suas diferentes formas associativas e de expressão, como base de um novo modelo de governança local favorável ao desenvolvimento sustentável. Como pano de fundo da participação democrática, estão a organização, a autonomia e o "empoderamento" dos grupos excluídos (KÜSTER 2004). Esse fortalecimento organizacional passa não apenas pelo esforço de organização em si mas também por ações de capacitação, sobretudo para a cidadania, planejamento e gestão social, pelo acesso à informação e espaços de participação em processos decisórios.

Sabe-se que o território local (município, microrregião) é o espaço onde as políticas públicas podem se integrar e onde os resultados afetam, diretamente, a vida dos cidadãos. Neste sentido, pensar em desenvolvimento sustentável tem como pré-requisito a idéia de que a definição e elaboração de políticas públicas territoriais sejam amplamente discutidas e negociadas entre os agentes governamentais e representantes do mercado e da sociedade.

A existência de espaços de participação e decisão da sociedade civil leva à redefinição das relações entre poder público e sociedade, envolven-

do os diversos segmentos sociais por meio de instâncias políticas e novas institucionalidades representativas da governança local, tais como os conselhos, os fóruns, redes, atuando na construção de consensos e na administração dos conflitos, na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

A governança democrática local requer credibilidade, transparência, clareza de propósitos e visão compartilhada do desenvolvimento. Entende-se que nas relações Estado/Sociedade passa a existir compartilhamento de poder, quando o centro das decisões é deslocado para os espaços de pactuação, com responsabilidade social, buscando maior eficiência na gestão de interesses coletivos. É uma nova forma da gestão pública que considera a participação como elemento fundante da sustentabilidade, possibilitando alcançar maior efetividade na prestação dos serviços públicos, ao favorecer a oportunidade, a criatividade, a gestão de conflitos, a cooperação, a intersectorialidade, a integração e a gestão social no âmbito local.

Considerando que a governança local é, com raras exceções, caracterizada pela coexistência de baixo nível organizacional e de autonomia das comunidades, gestão governamental local clientelista e paternalista e inexistência de espaços de participação e pactuação de políticas públicas, no processo de construção e avaliação da Agenda 21 Local, devem-se buscar resultados de fortalecimento da governança local, aqui compreendida como a ampliação das capacidades, tanto do lado da sociedade civil, quanto do poder governamental local, de articular, integrar, pactuar e gerenciar políticas públicas, programas e projetos em direção ao desenvolvimento sustentável.

Isso significa que teremos que buscar os seguintes resultados no nível local:

Sob a óptica da sociedade civil

A existência e ampliação de grupos organizados, gerindo seus próprios projetos com autonomia, solidariedade e participação interna.

Organizações da sociedade representando seus interesses coletivos e participando de espaços de “concertação” de políticas públicas.

Sob a óptica da política governamental

Governo local respeitando e considerando a participação comunitária na elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas e programas públicos.

Governo local exercitando a integração de instrumentos de políticas públicas, inclusive inserindo a dimensão ambiental.

Sob a visão da esfera pública ampliada

Instrumentos e mecanismos de participação nos processos decisórios estabelecidos (pesquisas, consultas, plebiscitos e instâncias colegiadas de participação/decisão).

O Fórum da Agenda 21 ou instância correlata de planejamento e gestão do desenvolvimento sustentável fortalecido e atuante.

2.2 Atores do mercado incorporando elementos de sustentabilidade

Constata-se que as organizações e atores do mercado têm valores e atitudes antagônicas à sustentabilidade. Agem com objetivos imediatistas (visão de curto prazo) e dão ênfase a ganhos financeiros. Não consideram os aspectos ambiental-físico-biótico e socioculturais, nas suas relações de produção e comercialização.

Segundo Silva (1995), ao debater acerca da agricultura alternativa, a insustentabilidade ambiental é reflexo do modo de produção capitalista que se baseia na incessante busca de valorização e expansão do capital, via produção de mercadorias, cujo valor de troca suplante o valor despendido na produção. A concorrência do mercado sanciona e dirige o desenvolvimento, buscando a eficiência produtiva, mesmo que às custas de uma ineficiência social e ambiental.

No mercado de bens e serviços, as forças da competitividade se sobrepõem às necessidades de cooperação e de preservação ambiental. No mercado de trabalho, a luta pela sobrevivência e sustentação do emprego apresenta-se mais forte do que a solidariedade e a ética. O mercado financeiro não se interessa por saber que tipo de sistema de produção e consumo, integrante de um modelo de desenvolvimento, está sendo financiado.

A questão é: mesmo diante dessa contradição inerente ao capitalismo, é possível conciliar o "socialmente equitativo, o ambientalmente equilibrado e o economicamente eficiente e produtivo?" Para uns não, porque no processo de desenvolvimento capitalista prevalece a pura e simples

produção pela produção, subordinando a espécie humana ao processo mais geral de valorização do capital. Para esses, a idéia da sustentabilidade não passa de um discurso vazio, utópico e funcional à própria reprodução do capital. Para outros, é possível racionalizar o desenvolvimento do capitalismo mundial. Cultura e meio ambiente podem possibilitar ou limitar o processo de inserção diferenciada de uma dada localidade no processo global de desenvolvimento. A sustentabilidade do desenvolvimento exige a democratização do Estado e não o triunfo do mercado sobre o Estado. Com um Estado democratizado, sob o controle da sociedade civil, é possível resolver algumas questões a respeito da sustentabilidade, principalmente nos países subdesenvolvidos, mas sempre dentro dos limites do modo capitalista de produção (BECKER 2002).

Até que ponto o desenvolvimento sustentável é uma utopia ou pode ser um projeto alternativo num primeiro momento, mas com possibilidades de transformar-se num processo emancipatório de um novo momento em que outros aspectos da vida humana se reintegrem além do econômico material?

Segundo Barquero (2000), o modo de produção capitalista tem sua lógica imutável, mas o modelo de desenvolvimento que as pessoas, comunidades e nações desejam é construível, de acordo com as dinâmicas sócio-políticas que eles desejam. O mercado sempre vai existir e precisa ser enfrentado, não de forma passiva pelas comunidades em diferentes localidades do mundo, mas tendo as pessoas como atores do tipo de desenvolvimento que elas desejam para as gerações atuais e futuras.

Por definição clássica, entende-se mercado como o encontro entre consumidores e produtores. Portanto, os resultados de sustentabilidade quanto ao mercado no plano local devem levar em consideração não apenas mudanças nos sistemas de produção/comercialização, uso racional dos recursos naturais, mas também nos padrões de consumo, de forma a ampliar a preferência por produtos "ambientalmente saudáveis" ou "limpos".

De acordo com Viola e Leis (1991), a desordem global da biosfera baseia-se, principalmente, na explosão do consumo. O consumo, presente na vida de cerca de um bilhão de pessoas, impõe, por meio do estilo de vida que levam, uma pressão desproporcional ao ecossistema

do Planeta, porém o que mais preocupa é o fato de que outro tanto de pessoas que consomem moderadamente aspiram ao nível de consumo atingido pelos anteriores, enquanto que a maioria da população vive na miséria. O consumismo é impulsionado pelos avanços tecnológicos, pressionando cada vez mais o ambiente natural.

Assim, a crise econômica e ambiental está arraigada nas modalidades de desenvolvimento econômico: a economia da opulência e do desperdício no norte e a economia da pobreza e da sobrevivência no sul.

Existem elementos estratégicos de sustentabilidade econômica local, os quais devem ser observados e considerados, a exemplo do nível de organização dos chamados núcleos produtivos locais ou arranjos produtivos locais - APLs e sua capacidade de usar racionalmente os recursos naturais e de estabelecer relações com os mercados e com as instituições do poder público (ALBUQUERQUE 2002).

Outro resultado estratégico que deve ser buscado no nível da economia local é o desenho e a consolidação de instrumentos e mecanismos de geração de trabalho e renda para os segmentos excluídos. Os excluídos precisam ser incorporados aos circuitos de consumo e produção, de forma mais favorável e menos subordinada, ou seja, de tal forma a ampliar o seu nível de “empoderamento” nas relações sociais, políticas e mercadológicas (POBREZA E MERCADOS NO BRASIL 2003).

2.3 Racionalidade ambiental e produção de conhecimento para a sustentabilidade

As questões ambientais foram, ao longo de várias décadas, ignoradas e há pouco mais de dez anos são apontadas como imprescindíveis para a sobrevivência dos seres e a permanência do homem no Planeta.

Apesar das inúmeras iniciativas e referências desenvolvidas por diversos países, o assunto ainda está longe de ser uma prioridade mundial.

No Brasil, o atual governo, por meio de políticas públicas para o setor, inclui na agenda política nacional, mais especificamente no Plano Plurianual, discussões e propostas de superação dos problemas socioambientais, reforçando junto à sociedade brasileira iniciativas e pressupostos contidos na Agenda 21 do País.

A Agenda 21 Local situa a dimensão ambiental como prioridade, integrando-a com outras dimensões da sustentabilidade, objetivando, assim, atingir um desenvolvimento sustentável ampliado e progressivo, no qual haja um equilíbrio entre crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental. Daí a necessidade do investimento em uma nova racionalidade, na qual a ética, a solidariedade entre os povos, a redução do consumo exacerbado e a não-exploração predatória dos recursos naturais sejam conquistadas, garantindo e respeitando a autonomia e as diferentes sociedades e culturas.

Para tanto, faz-se necessária a implementação de projetos a curto, médio e longo prazos para que:

- os recursos naturais sejam utilizados de maneira sustentável, garantindo o equilíbrio ambiental;
- os impactos físicos e socioambientais sejam reduzidos; e
- as pessoas valorizem a natureza, o conhecimento e a cultura local.

Para internalizar na sociedade e nas políticas públicas do Brasil os elementos acima citados, ora é importante que seja fomentado um compromisso envolvendo diversos atores sociais para que estes elejam estratégias e prioridades visando à efetivação não de mudanças isoladas, mas de grandes transformações no quadro da problemática ambiental.

Mais uma vez, a gestão dos processos de mudança precisa ser estimulada para que as soluções para os problemas possam fluir dos desejos e das necessidades das próprias comunidades que estão cotidianamente vivenciando os entraves socioambientais. As soluções estão no local. As questões específicas das comunidades também se articulam com todo um cenário mundial e histórico de destruição. Ao mesmo tempo, vale ressaltar que foi o homem a atribuir significado à natureza e muito há para requerer desta relação, pois diferentes culturas se apropriam deste vínculo, também de formas diferentes (SCHAMA, 2001).

Mudanças urgentes precisam ser desencadeadas para que os impactos físicos e ambientais e, conseqüentemente, os impactos sobre as populações possam ser reduzidos. As problemáticas da poluição e exploração predatória de rios, mares e lagoas, a destruição dos manguezais, a des-

truição das florestas, o extermínio da fauna, o empobrecimento do solo, a concentração de terras nas mãos de poucos, o acúmulo de lixo não degradável, a poluição do ar, dentre outros inúmeros pontos, acirram e originam mais pobreza.

As soluções tecnológicas desenvolvidas e aplicadas pelo setor produtivo da indústria e agropecuária nacionais são predominantemente responsáveis pela agressão à natureza, pois não priorizam as questões de preservação ambiental, melhoria das condições de trabalho e qualidade de vida das populações, assim como não reconhecem também a pequena produção, em conseqüência da matriz tecnológica vigente, a qual está estruturada no uso intensivo e irresponsável dos recursos naturais e no aumento da produtividade.

Uma mudança neste cenário deve apontar para que:

- o conhecimento tecnológico beneficie e potencialize as experiências locais voltadas para o uso racional dos recursos naturais e a ampliação do consumo de produtos "limpos"; e
- as universidades e instituições de pesquisas, desenvolvam e transfiram tecnologias "limpas" para atender as demandas da produção e consumo locais.

A universidade e instituições de pesquisa têm um papel fundamental na redução das desigualdades sociais. É importante ter claro que estas desigualdades estão relacionadas aos aspectos ambientais, de etnia e de gênero, e não apenas ao viés econômico. Sabe-se que a situação de pobreza vivenciada por significativa parcela da população brasileira poderia ser reduzida a partir de iniciativas nas quais o saber, a capacidade e os recursos naturais locais fossem valorizados e aproveitados em benefício coletivo.

Muitas vezes as comunidades possuem o desejo de mudar suas realidades, mas necessitam de parceiros capacitados para contribuir no sentido de refletir e implementar ações baseadas na melhoria da qualidade de vida, pela implementação de práticas produtivas sustentáveis. As ONG's também possuem um papel importante em meio a este contexto, pois possuem profissionais que, na maioria das vezes, estão articulados e capacitados para apoiar o enfrentamento dos problemas locais.

Estas práticas, não raras vezes, já existem e são desenvolvidas pelas populações locais tradicionalmente, apenas necessitando de adaptação a uma racionalidade que visa ao equilíbrio socioambiental. Técnicas artesanais que não agredem o meio ambiente podem ser estimuladas e melhoradas com o auxílio da ciência para reduzir ou exterminar os impactos físicos e ambientais que as atividades humanas causam à natureza.

O conhecimento tecnológico deve estar a serviço da maioria da população, estimulando sempre o uso dos recursos naturais de maneira sustentável e a produção e consumo de produtos limpos, ou seja, aqueles mais saudáveis para o uso humano e para o meio ambiente, livres de substâncias tóxicas ou geneticamente modificadas.

Quando o potencial produtivo local é aproveitado, melhorado e valorizado, todos os envolvidos saem ganhando, em vez de apenas uma pequena parcela de investidores que muitas vezes monopolizam o mercado. As pequenas indústrias de alimentos, tecidos, sapatos, bebidas, artesanato, ervas medicinais e outras, podem ser opções viáveis para melhorar a qualidade de vida local, desde que haja um trabalho apoiado pelo Poder Público e estimulado por parceiros interessados em contribuir com esse processo de mudança.

O compromisso com estes processos de mudança é um desafio para as atuais e futuras gerações e passa fundamentalmente pelo desejo e pela iniciativa dos governos que, no lugar de estimularem ações isoladas de pequeno poder de transformação, devem investir no fomento de grupos, associações, cooperativas e outras formas de organização que precisam de apoio financeiro, fiscalizador e educativo para concretizar seus projetos.

2.4 Ética e valores sociais para a sustentabilidade

Os aspectos sócio-políticos, mercadológicos, tecnológicos e físico-ambientais não esgotam os elementos de sustentabilidade no nível local.

Os aglomerados urbanos produzem mazelas socioambientais que por suas causas e conseqüências impedem o surgimento e/ou desenvolvimento de processos sustentáveis. Isto traz consigo o avanço da violên-

cia, o desrespeito aos direitos humanos, as profundas desigualdades sociais, discriminação de gênero e de idade.

Precisamos entender que o nosso medo à indiferença do sistema econômico para com as gerações futuras, que a nossa insensibilidade em relação a tudo aquilo que desumaniza os homens e as mulheres e os faz excluídos e oprimidos, discriminados e empobrecidos, são resultados do paradigma da civilização prevalecente (BOFF 1995). Os modelos dominantes de desenvolvimento, de forte tonalidade economicista, estão baseados num sistema de valores e modelos mentais que favorecem a indiferença, a cobiça material, o egoísmo e a imprevidência. Precisamos de uma mudança de modo de pensar e visualizar o mundo, partindo de valores baseados na experiência cultural e humana.

Para tanto, devem-se buscar no âmbito local resultados qualitativos relacionados com a mudança de valores, os quais poderão ser materializados de acordo com as características e intensidade que eles manifestam negativamente no território e são percebidos pelas comunidades locais.

Problemas locais, como a elevado nível de pobreza, de analfabetismo, de violência, do desemprego e do subemprego e da destinação e tratamento do lixo. são desafios em torno dos quais é possível obter consensos entre diferentes atores, podendo constituir-se no eixo aglutinador para a construção e a gestão da Agenda 21 Local.

2.5 A matriz de marco lógico da sustentabilidade no contexto local

Considerando

Resultados Esperados de Sustentabilidade no plano local

Desafios/dimensão	Resultados Esperados
Desafio Maior	Processo de planejamento e gestão do desenvolvimento local, incorporando elementos de sustentabilidade

	Fortalecimento organizacional da sociedade civil: pessoas organizadas em grupos, associações ou redes , atuando coletivamente, representando interesses coletivos, inclusive dos excluídos, com ampliação da auto-estima, solidariedade, cooperação e equidade de oportunidades. Grupos e organizações da sociedade participando e influenciando políticas públicas
Governança Local fortalecida	Políticas governamentais: governo local respeitando e considerando a participação da comunidade na elaboração, avaliação, acompanhamento das políticas públicas Planejamento e execução das políticas públicas de forma integrada Esfera pública-relação governo - sociedade: Instância de “concertação” local capacitada e atuante na gestão do desenvolvimento sustentável
Atores do mercado incorporando elementos de sustentabilidade	Produção: núcleos produtivos, organizados, fortalecidos e usando racionalmente os recursos naturais Consumo: preferência ampliada dos consumidores locais por produtos "limpos" e produzidos localmente Inserção econômica: estratégias de geração de trabalho para excluídos consolidada/apoiada
3. Racionalidade ambiental e produção de conhecimento para a sustentabilidade	Os recursos naturais sejam utilizados de maneira sustentável garantindo o equilíbrio ambiental e qualidade de vida das populações Os impactos físicos e socioambientais sejam reduzidos. Valorização da natureza, do conhecimento e da cultura local. O conhecimento tecnológico beneficie e potencialize as experiências das populações locais voltadas para o uso racional dos recursos naturais As universidades e instituições de pesquisa desenvolvam tecnologias "limpas" para atender as demandas da produção e consumo locais
4 Ética e valores sociais para a sustentabilidade	Questões de solidariedade, equidade de gênero, de geração, de etnia e consciência ambiental presentes nas comunidades locais

3 Limitações das metodologias de construção e avaliação da Agenda 21 Local e reflexões para aperfeiçoamento

Há inúmeras agendas 21 locais em processo de construção e gestão no Brasil, como também outras iniciativas locais de desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, são diversos os caminhos metodológicos percorridos, à luz da realidade de cada localidade; entretanto as experiências nos permitem refletir em torno da necessidade de se aperfeiçoar e sistematizar minimamente alguns elementos-chave do processo metodológico de construção e gestão. Mais do que uma crítica, merece que se levantem alguns pontos limitantes, por que não dizer, desafiantes, relativos às metodologias de construção e gestão, como também reaver lições e estratégias metodológicas bem-sucedidas no encaminhamento da Agenda 21 Local.

Existem várias metodologias e ferramentas que trabalham planejamento participativo, com diferentes nomes (SILVEIRA 2001, ZAPATA 2000, BUARQUE 1999). A maioria, de uma forma ou de outra, organiza suas atividades numa seqüência lógica operacional, em torno das seguintes grandes etapas ou macroatividades, as quais constituem o grande processo de planejamento e gestão da Agenda 21 Local :

sensibilização e mobilização - preocupa-se constantemente com a aproximação de novos atores e segmentos ao processo da gestão do território, mobilizando-os para que se façam representar aportando informação e recursos ao processo.

Visão de Futuro - estabelece os rumos do processo de desenvolvimento. É a concepção básica de desenvolvimento do território. Ao ser definida participativamente, torna-se um instrumento importante na construção do senso compartilhado de propósito (eixo dos projetos coletivos) e no sentimento de apropriação do território como espaço de identidade e gestão.

Diagnóstico - amplia o senso compartilhado de propósito e de apropriação do território, pelo fato de ampliar a compreensão da realidade local - suas causas e processos históricos - e propiciar a racionalização dos elementos de identidade do território.

Planificação - momento privilegiado de tomada de decisões estratégicas que define, a partir das capacidades e dos recursos (materiais, humanos, tecnológicos, financeiros etc) mobilizados, quais são as prioridades de intervenção no território, resultando em eixos aglutinadores, planos e projetos.

Organização para execução dos planos - representa todos os processos que buscam definir papéis, atribuições e tarefas articuladamente com todas as macroatividades. O Fórum da Agenda 21, por exemplo, e a sua consolidação em uma institucionalidade mais complexa e duradoura com estatuto e regimento.

Direção/gerenciamento para execução dos planos - significa a coordenação do processo considerando todas as macroatividades.

Articulação de parcerias - trata-se da articulação de parcerias, fortalecimento de redes e alianças estratégicas entre atores locais e a articulação de políticas públicas em torno dos eixos aglutinadores e projetos.

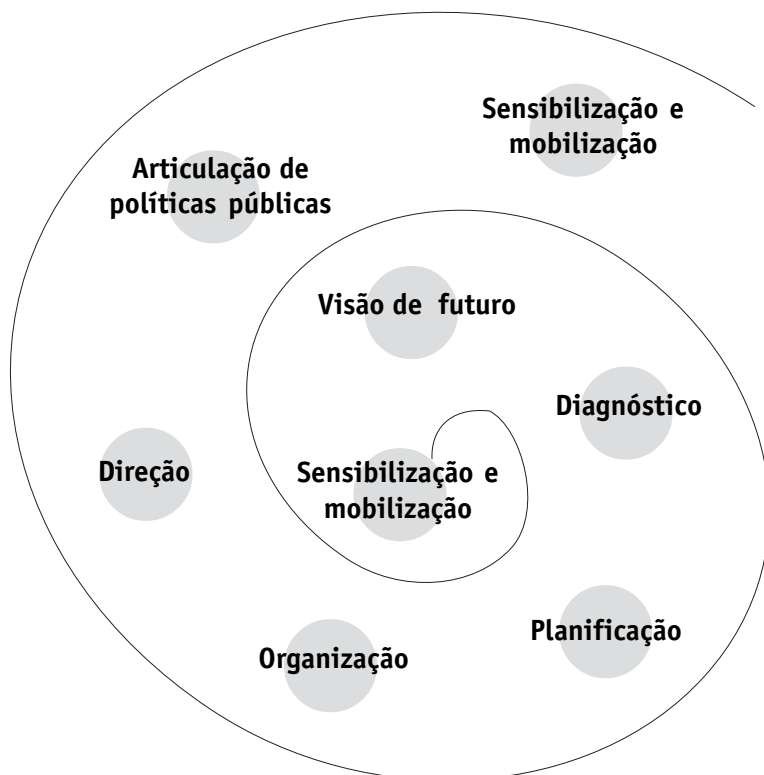
Monitoramento e Avaliação - enquanto o primeiro acompanha o passo-a-passo do desenrolar das ações, redirecionando-as em intervalos de curto prazo, o segundo refere-se a momentos de aprofundamento sobre os rumos e impactos do processo de desenvolvimento e a necessidade de redirecioná-lo.

A primeira crítica é que estas macroatividades não são independentes nem estanques e sim intercomplementares e por isso devem funcionar muito mais como subprocessos que se reiniciam do que etapas mecanicamente executadas. Sua intencionalidade, além de constituir produtos intermediários - como planos, projetos, planilhas, acordos etc - é propi-

ciar um processo de capacitação que permita a preparação e o envolvimento dos atores sociais, institucionais e do mercado no desencadeamento das ações voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Por isso, os subprocessos devem ter uma conformação cíclica, de forma que, ao final de cada ciclo, o processo é reiniciado, refinando o diagnóstico com novas informações, definindo novos objetivos e elaborando projetos, aperfeiçoando as articulações e consolidando as parcerias, fortalecendo a organização e o gerenciamento. É por intermédio do subprocesso de monitoramento e avaliação que o ciclo se reinicia sucessivamente e isso normalmente é relegado a segundo plano ou realizado de forma burocrática e mecanicista para fins de prestação de contas.

Graficamente pode ser assim representado:

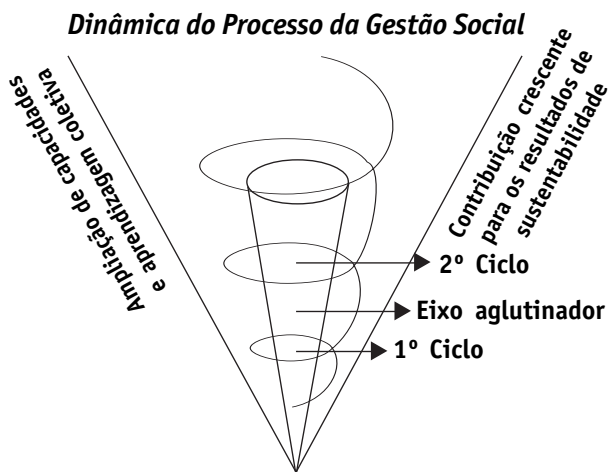


A principal crítica às metodologias, na prática, está no fato de que a maioria das experiências da Agenda 21 Local dão ênfase às etapas do planejamento em si, ou seja à fase de construção. Pouca ênfase é dada à fase da gestão que sucede ao esforço inicial da construção, implicando insustentabilidade do próprio processo. A alegação é a escassez de recursos para apoio técnico, cobrança de resultados parciais dos financiadores, dentre outros.

Mesmo diante dessas limitações usuais, é possível avançar e desde o início da construção começar a visualizar e construir as bases para a gestão da Agenda 21, reconhecendo que o ciclo do planejamento é cumulativo e processual. Deve ser sistematicamente acompanhado e avaliado, constituindo-se em um ciclo contínuo e permanente de intervenção na realidade, para transformá-la, com sustentabilidade, o qual constitui a gestão social.

Em outras palavras, como dar continuidade ao processo da gestão da Agenda 21 Local (ou gestão social) de forma que ele possa, a cada ciclo, tornar-se cada vez mais participativo, integrado, sistêmico, ou seja, contribuindo gradual e sucessivamente, a cada ciclo, para a obtenção dos resultados de sustentabilidade local mencionados na página 30.

Do ponto de vista da representação gráfica, a resposta está em uma figura em forma de espiral para melhor expressar e visualizar a dinâmica do processo da gestão social que estamos propondo nesta publicação.



Esta figura procura demonstrar que não podemos concentrar os esforços em apenas um ciclo. É necessário muito mais para consolidar o processo da gestão social, na medida que ele se constitui, também, em um processo de aprendizagem contínuo, ou seja, a cada ciclo sucessivo deve-se buscar ampliar capacidades para gerir o processo. Assim, é possível ampliar a visão de futuro, aprofundar e socializar diagnósticos, redefinir objetivos, revisar e elaborar projetos, consolidar parcerias e captar recursos, definir e exercitar de forma mais participativa os indicadores para monitoramento e avaliação, enfim, aperfeiçoar paulatinamente a gestão social.

Na prática, tomando-se a figura da espiral, observa-se, também, que ela é mais condizente com os limites e possibilidades do desenvolvimento local, ou seja, os resultados de sustentabilidade local não acontecem no curto prazo, nem apenas em um ciclo da gestão. A cada ciclo, em função do ritmo das forças endógenas da comunidade, da sua capacidade empreendedora e de pactuação, é possível a obtenção de alguns dos resultados de sustentabilidade, tais como, mais democracia participativa, algum avanço nas relações com o mercado, mudanças graduais nos valores e atitudes, enfim, a incorporação dos elementos de sustentabilidade podem se dar de forma gradual e sucessiva.

A experiência demonstra que não se pode esperar que uma comunidade, em apenas um ciclo, consiga construir uma visão de futuro integrada e sistêmica como se imagina, nem levantar um diagnóstico amplo e complexo e/ou definir planos e projetos para todas as dimensões do desenvolvimento sustentável. Mais difícil ainda será executar todos esses planos e projetos ao mesmo tempo.

Disto resulta uma pergunta, cuja resposta não existe pronta, na medida que ela deve ser feita com base em uma realidade concreta, mas pode ser formulada como um corte metodológico, para melhor entender o processo. Talvez seja mais apropriado falar em questionamento e não em pergunta fechada, nos seguintes termos: até que ponto é possível iniciar o processo a partir de um eixo aglutinador do desenvolvimento ao qual se incorporem elementos de sustentabilidade na dinâmica do próprio ciclo e ainda se é possível, com base nesse exercício, seguir ampliando o diâmetro da espiral, conseguindo um avanço no processo de aprendizagem coletiva (ampliação de capacidades) e obtendo produtos parciais em cada um dos resultados de sustentabilidade local.

Para que isto venha a se concretizar na prática, é necessário discutir a ação pedagógica subjacente ao processo de construção e gestão da Agenda 21 Local, a qual constitui um outro elemento crítico. É que a maioria das experiências não considera a capacitação como um processo intencional e subjacente a todas as etapas da metodologia. Os técnicos e consultores tendem a assumir atividades que deveriam ser exercidas pelas comunidades e lideranças locais, dentro de um processo de aprendizagem individual e coletiva.

A ampliação das capacidades locais tanto é um meio (instrumento) para permitir um processo de construção e gestão participativo, como é um resultado finalístico de sustentabilidade no plano local, na medida em que contribui para ampliar o grau de consciência organizacional das comunidades. Sabendo-se que um dos maiores desafios dos processos participativos é a manutenção e o crescimento do nível e da qualidade da participação, quando não existe uma proposta pedagógica coerente e claro, fica difícil gerar formas de participação, autonomia e “empoderamento” das comunidades. A concepção pedagógica adotada na construção na dimensão cíclica e espiral será comentada na seção X.

Outra crítica metodológica contundente está na constatação de que, na maioria das experiências, o processo metodológico de construção ocorre descompassado em relação às dinâmicas reais do território. No ato de planejar, é comum abrimos asas à imaginação, quando buscamos mudanças que muitas vezes estão fora do alcance dos atores envolvidos, sobretudo no que se refere aos recursos e prazos, levando o grupo a sonhar o ideal sem perceber os caminhos a serem percorridos em seu alcance. Mesmo porque, na maioria dos municípios, a grande parte dos programas/recursos já está definida no plano federal e estadual, restando pouca margem de transformação no curto prazo. A visão compartilhada não pode ser nem tão utópica nem ofuscada pela crua realidade. Temos, pois, que vislumbrar o sonho a partir da realidade e do alcance possível, equilibrando expectativas e receios e negociando os avanços possíveis.

A respeito de negociação, outra fragilidade das metodologias está no não reconhecimento das estruturas de poder e na não explicitação de conflitos naturais de interesse entre atores, grupos e categorias. Pensar que todos podem vir a ter a mesma visão, ter as mesmas prioridades e compromissos não é real. Portanto, em todas as metodologias, deve

haver momentos da gestão de conflitos, considerando que isso faz parte do processo da gestão social. Ora o consenso é facilmente obtido, ora deve-se contar com mecanismos para gerenciar os conflitos, sob pena de não se obter os resultados esperados.

A falta de consideração das variáveis exógenas é mais uma crítica a ser refletida. Na ânsia de valorização do endógeno, é comum não perceber os elementos e variáveis exógenos que influenciam e muitas vezes inviabilizam os projetos. O desafio está também na dosagem ideal, ou melhor, a visão compartilhada não pode se focar somente no endógeno ou responsabilizar o exógeno pelos fracassos e sucessos dos desafios da sustentabilidade. O processo tem de compreender que as soluções encontram-se a partir do endógeno, mas dependem substancialmente da relação com o exógeno. É na dinâmica desse processo que se encontram os elos que compõem a grande teia de relação dentro de um território, governo-sociedade-mercado no âmbito local, regional e global. Estes elementos da realidade estão em permanente movimento de conflito e ajuste em torno de questões inerentes ao desenvolvimento sustentável.

No exercício de sonhar, pensar, trabalhar, construir junto com a comunidade, esta sempre aponta um elenco de opções que, por questões de tempo, recursos, interesses de grupos, capacidades, nas mais das vezes tornam-se difíceis e/ou impossíveis de serem concretizadas nos prazos imaginados. Daí voltamos ao desafio de como identificar e construir um eixo aglutinador mobilizador e estimulador de um razoável número de pessoas, e, sobretudo, que seus resultados tenham efeito multiplicador e retroalimentador do processo.

O processo de construção e fortalecimento da instância gestora da Agenda 21 é outro problema. É que, em algumas experiências, o Fórum é criado desde o início, como ponto de partida da etapa de construção participativa. Em outras, trabalhou-se com fóruns (conselhos) já existentes e em outras o Fórum foi constituído ao final da fase de construção. No primeiro e segundo casos existe a vantagem de já se ter o ponto de partida possível existente para o trabalho de “concertação” local; entretanto tem a desvantagem de ter que se trabalhar com a correlação de poder atual. Em geral essas instâncias não são representativas nem exercitam os princípios da democracia participativa e representam as estruturas de poder desiguais da localidade.

No caso de se investir na construção de uma instância nova para a gestão da Agenda, ela terá maior representatividade e legitimidade, mas em compensação ainda é frágil e não tem ainda o nível de “empoderamento” suficiente diante das estruturas sociais vigentes no território, precisando ser capacitada, fortalecida.

Muitas das experiências foram bem-sucedidas na etapa de construção, período de grande mobilização, participação, esforço de planejamento, com envolvimento do Fórum; entretanto, após a saída dos facilitadores ou terminados os recursos das entidades apoiadoras, as organizações e instituições locais desmobilizam-se e não seguem adiante, pelo menos com o vigor mínimo necessário para a gestão da Agenda. Isso não significa que não houve avanços, mas quer dizer que o movimento ascendente foi interrompido, com grandes riscos de retrocessos e descrenças. Por isso é importante garantir a sustentabilidade financeira e organizacional do Fórum ou da institucionalidade que lhe suceder, por meio da “concertação” e parcerias, mesmo contando ou não com dotação orçamentária da municipalidade, para não ficar na dependência direta do Poder público, para não correr riscos de perder o caráter independente e autônomo dessa instância de articulação/representação.

Lembramos ainda que o processo de planejamento participativo ou Agenda 21 não substitui planejamentos convencionais, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual e/ou Plano Diretor Urbano/Rural que cada município é, constitucionalmente, obrigado a fazer. Ocorre que, na maioria dos casos, o processo da Agenda acontece descolado da elaboração desses instrumentos, o que dificulta a execução dos compromissos pactuados na Agenda 21 Local. Esta pode tornar estes planos mais reais e menos distantes dos interesses da população, se compreendidos por ela; assim como esses planos devem, paulatinamente, atuar como ferramentas operacionais específicas de alguns objetivos e metas definidos na Agenda.

4 Metodologias de construção e avaliação da Agenda 21 Local: sistematização e recomendações para a prática

Da análise das experiências apresentadas nas palestras e discussões dos grupos no Seminário, e à luz das experiências acumuladas pelos facilitadores do IADH-Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano, a seguir serão sistematizadas recomendações para cada uma das etapas/subprocessos da construção e gestão da Agenda 21 Local (ou processos de desenvolvimento local ou gestão social). Em primeiro lugar, serão feitas considerações gerais sobre o processo da gestão social e princípios como base para qualquer metodologia de apoio; em seguida será detalhada cada uma das etapas, considerando os pontos críticos mencionados na seção 3. Ao final, ênfase será dada à etapa/subprocesso de monitoramento e avaliação, mediante orientações para a construção participativa de indicadores.

4.1 Bases e princípios metodológicos

Gestão Social

A consolidação do processo de desenvolvimento sustentável só se dá quando a gestão social é um dos seus eixos centrais. É a partir desta perspectiva que o fortalecimento do capital social se estrutura como componente fundamental ao desenvolvimento local.

A gestão social busca assegurar o protagonismo da sociedade a partir da “concertação”, no exercício da cidadania, colocando o Estado e o mercado como mecanismos e suporte do desenvolvimento sustentável, tendo como centro a pessoa humana.

Assim sendo, a gestão social, segundo Tenório (2002) "se contrapõe à gestão estratégica à medida que busca substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais".

A gestão social cruza com os processo de descentralização política e administrativa, redefinindo formas de organização social e novas relações entre o político, o social e o econômico, com sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade. Na medida que a gestão social é conduzida de forma democrática e participativa, ela pode propiciar o “empoderamento” dos seus membros, com a formulação de uma agenda de compromissos entre o público, o privado e o terceiro setor, na perspectiva de garantir o controle social na gestão pública.

Historicamente, a gestão de territórios se estabeleceu e se manteve sob o domínio e poder restrito de uma parcela de atores protagonistas dos processos decisórios, em detrimento da socialização do poder e de acesso a direitos universalmente constituídos.

A gestão participativa requer a construção de relações solidárias e cooperativas, para fortalecer os elos da cadeia de relações entre o capital social, as institucionalidades constituídas e o eixo produtivo. Esta integração das diversas estruturas organizacionais deve se fortalecer internamente e para além dos limites do território.

O exercício da cidadania pode ser ensejadas pela participação em espaços públicos de exercício do poder, tais como os conselhos, comitês, fóruns, associações, redes e outros.

Em suma, a gestão social se traduz na capacidade metodológica de potencializar a participação ativa e democrática da população no processo de concepção, planejamento, monitoramento e avaliação dos instrumentos de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, compreendido como um mecanismo para favorecer a melhoria dos padrões de qualidade de vida.

Participação

O protagonismo e o “empoderamento” dos atores sociais são apreendidos e exercitados por diversos instrumentos e meios. Entre eles destacam-se: a participação como forma de sustentação democrática do processo da gestão social.

A participação é um processo que requer a atenção para três questões essenciais:

- o conhecimento da realidade
- a conscientização
- a organização proativa e
- a ação coletiva planejada

A **participação** não é, portanto, um ato passivo comumente confundido como o de estar presente, ser consultado ou concordar. **Ela significa, sobretudo, o poder de contribuir e influir com propostas de mudanças e, principalmente, de integrar as instâncias de tomada de decisões.**

Dai a importância do ato de conhecer, o qual, segundo Freire (1983), não é um ato passivo do homem frente ao mundo. É, antes de tudo, conscientização, porquanto envolve intercomunicação, intersubjetividade, o que pressupõe a relação dos homens entre si mediatizados pelo mundo, tanto da natureza como da cultura.

Portanto, é preciso entender o fato de que a sociedade está cheia de contradições, entre as quais a existência de grupos dominantes e de grupos dominados. Os primeiros criam mecanismos para defender seus interesses e para fazer crer que seus interesses e propostas são os mais importantes e que estes interessam a toda a sociedade/comunidade. Daí a importância da participação de todos nas decisões que envolvem levantamento de necessidades e dos interesses da coletividade, para que seja levado em conta o poder da maioria.

Cinco condições para que se efetive o ato de participar são apontadas pelo professor Marcos Sorrentino:

- ter informações - como base para exercer o poder de decisão;
- dispor de espaços para debater as idéias;

- ter possibilidade de tomar decisões;
- ter compromisso e
- envolvimento afetivo das pessoas.

Mesmo que numa comunidade exista um bom nível de organização e participação da população local isto não é suficiente para atingir o desenvolvimento, que em geral depende, também, do apoio de forças externas, como, por exemplo, a questão do transporte da produção para o mercado, a abertura de estradas, o beneficiamento e agregação de valor aos produtos etc. Embora imprescindíveis, a potencialidade, a criatividade e o esforço das comunidades não são suficientes, havendo sempre necessidade do apoio de forças exógenas.

A motivação em torno da sobrevivência material da comunidade, relativa ao atendimento das necessidades materiais básicas do ser humano - alimentação, vestuário e moradia- é apenas o primeiro passo. Os passos seguintes estão voltados para outros objetivos como educação, capacitação, lazer e lutas de cunho coletivo.

O objetivo maior do processo participativo é conquistar espaços de controle social por parte da sociedade civil, na forma de co-gestão representativa e legitimada, tendo claros os papéis e as responsabilidades do Estado e da sociedade civil.

A participação no processo de desenvolvimento em todas as suas dimensões é o desafio enfrentado por todos os programas, projetos e ações nas diversas esferas institucionais, voltados para a construção de estratégias inovadoras e opções na perspectiva da sustentabilidade. Este é um dos desafios que está colocado para a Agenda 21.

Articulação e parcerias

A articulação entre atores e instituições, muito mais do que uma etapa para viabilizar a execução das ações e projetos, também é um princípio e um subprocesso que deve permeiar todas as metodologias da Agenda 21 Local.

Segundo Zapata e Parente (2002), "em geral, o quadro institucional no nível local é representado por:

- Diversidade de instituições governamentais, de caráter econômico ou

social, com visões distintas da problemática local e dos caminhos para resolvê-la. Muitas vezes, as instituições sequer têm atuação no nível local, centrando suas ações a partir de políticas federais ou estaduais mais amplas.

- Cada instituição carrega sua missão e valores construídos ao longo do tempo, na busca de resultados parciais de desenvolvimento, sob a ótica setorial e a curto prazo.
- Falta de interação entre as organizações governamentais e não governamentais que atuam com públicos distintos e, sobretudo, entre estas duas e as organizações comunitárias e empresariais. A prática das instituições é, normalmente, isolacionista em que cada uma executa suas políticas sem interface com as demais instituições nem com a comunidade.
- Postura comportamental dos gestores e técnicos das instituições, os quais são mais vinculados às pressões das estruturas organizacionais internas e de lideranças políticas do que aos processos que devem unir a instituição à sociedade à qual ela serve.
- Inexistência (ou fragilidade) de organizações representativas da sociedade civil bloqueia um canal de voz e comunicação entre a comunidade, especialmente os mais excluídos, e as instituições. Ainda mais, a população acumulou certa descrença na capacidade das instituições resolverem seus problemas, principalmente, em virtude dos diversos programas prometidos e superpostos, gerando um ciclo de incapacidade das instituições e desconfiança da população para a construção do futuro.
- As prefeituras municipais, com raras exceções, têm se mostrado incapazes de aglutinar as ações institucionais, seja pela pressão da população para soluções de problemas imediatos, ou pela falta de uma visão estratégica sobre os rumos do desenvolvimento local, ou, ainda, pela desinformação e desconhecimento sobre métodos e processos de trabalho que venham a facilitar essa integração interinstitucional.

Um primeiro caminho para enfrentar esses problemas é buscar um processo de articulação crescente a partir do reconhecimento dessas dificuldades e do envolvimento e exposição das instituições à comunidade no nível local. "Por articulação institucional se entende um conjunto de

esforços por parte das organizações governamentais, não governamentais e privadas para realização de ações conjuntas que visem resultados coletivos. Trata-se de exercitar o princípio da parceria, no qual se compartilham recursos, sejam humanos ou materiais para levar adiante uma estratégia de desenvolvimento local também compartilhada. A articulação institucional, portanto, é um processo de concertação, na medida em que busca construir consensos, administrar conflitos e integrar ações de apoio ao desenvolvimento local" (ZAPATA E PARENTE, 2002).

Segundo elas, para que as alianças sejam sustentáveis, é necessário construir uma base de confiança mútua ("... dinheiro não trabalha e não tem idéias. É preciso ter pessoas. Alianças estratégicas são formadas quando os parceiros desenvolvem relacionamentos sólidos. Descobrir os parceiros potenciais é um grande desafio, porque há uma grande deficiência de informação. Não se sabe quem faz o quê" (ZAPATA E PARENTE, 2002).

Daí, encontrando os parceiros, é preciso conhecer e avaliar suas mútuas compatibilidades e competências. Quanto mais profundas e amplas as ligações com a causa e as pessoas, mais sólidos serão os pilares da cooperação. A compatibilidade plena pode não ocorrer de imediato, mas ser descoberta aos poucos, à medida que os parceiros fazem experiências e crescem juntos. A definição clara do **propósito da parceria** é condição para obter bons resultados. Cooperação origina mais cooperação.

A parceria deve ser tratada como um relacionamento, não como um negócio. É preciso cultivar, dar *feedback*, exercitar a transparência. A boa gestão da parceria requer organização, confiança, comunicação, responsabilidade e aprendizado contínuo. A confiança é o ativo intangível essencial às verdadeiras alianças. É fundamental que haja projetos e atividades comuns para ampliar o entendimento, a confiança e partir para iniciativas mais complexas.

Outro elemento-chave é a comunicação. Trata-se de um instrumento fundamental para a construção da confiança na cooperação. Tudo isso é muito novo. É preciso aprender fazendo, já que não há receitas prontas, e estar aberto a descobertas e experiências. A partir de alguns princípios, devemos estar abertos às características e necessidades dos parceiros. Propósito (causa) e pessoas são os elementos básicos da cooperação.

Capacitação

Assim como participação e articulação, a capacitação deve permear todo o processo de construção e gestão. A capacitação aqui é entendida não apenas como um conjunto de eventos e conteúdos, mas como qualificação do capital humano, na perspectiva da mudança de comportamento para fortalecer as estruturas organizativas da sociedade tanto para a prática social, política e produtiva.

A capacitação amplia o acesso à informação e reestrutura conhecimentos, “empoderando” os sujeitos sociais. As ações de capacitação devem ser focadas primeiro para a participação e compreensão do próprio processo da agenda 21 Local, inserindo momentos formativos nos eventos de construção da Agenda, sobretudo sobre as temáticas da sustentabilidade ambiental e da organização para a gestão social. Outras linhas de capacitação devem ser intercaladas durante a construção, tais como capacitação para o desenvolvimento comunitário junto às associações participantes, para o desenvolvimento institucional de entidades parceiras e capacitação para o desenvolvimento produtivo, voltado para as organizações de produtores e núcleos produtivos locais. O enfoque de gênero, raça e geração deve ser abordado transversalmente em outros eventos e/ou serem programados eventos específicos para reconhecer a existência de desigualdades e estratégias de enfrentamento.

Por fim, é necessário frisar que a ação pedagógica aplicada ao desenvolvimento sustentável deve se estruturar sobre a prática, sobre uma aprendizagem ativa, na qual as informações e conteúdos se originam da realidade concreta do território, das comunidades e suas organizações. A seção 5 apresenta recomendações sobre a concepção pedagógica aplicada ao desenvolvimento local.

4.2 As macroatividades ou subprocessos

4.2.1 A Visão de Futuro

É a expressão de um desejo; a definição de como e onde queremos estar dentro de determinado tempo. É como se fosse nosso sonho, concepção ou imagem do que se deseja alcançar ou obter em um futuro determinado.

A visão de futuro é uma forma de antecipar possíveis desdobramentos de nossa ação racional e organizada sobre uma dada realidade e seu contexto e deve expressar o desejo de uma sociedade, grupo ou organização. É, portanto, fundamental para dimensionar as possibilidades de realização deste desejo, ajudando a orientar a definição de objetivos específicos, metas e estratégias de desenvolvimento social.

Estamos sempre construindo visões de futuro em nossa vida. Quando pensamos uma viagem, nossas férias, um passeio, o que vamos plantar, por exemplo, e pensamos como queremos que seja esta viagem, o que queremos conhecer ou imaginamos quanto queremos colher em nossa roça, o que faremos com o produto, onde vamos vender, o que vamos fazer com o lucro, estamos construindo uma visão de futuro. É ela que vai nos ajudar a definir o que temos que providenciar (a planificação) para alcançá-la.

Para iniciar um processo de planejamento, precisamos conceber o que queremos; construir uma imagem de como vamos estar quando chegar o tempo que determinamos. Este momento é indispensável para que possamos dar início à planificação, devendo ser a primeira coisa a ser feita quando pensamos em conceber um plano de ação territorial ou de desenvolvimento que, em contrapartida, deverá persegui-la todo o tempo. Assim sendo as condições internas das comunidades ou do território, observando suas potencialidades, dificuldades e contexto sócio-político organizativo, deve estar interagindo com esta perspectiva devendo ser analisadas, igualmente, as condições futuras do contexto externo. Este confronto do endógeno (condições internas) com o exógeno (contexto externo) permite definir um cenário desejado plausível.

É preciso empreender, planejar o próprio futuro, tanto nosso, como pessoa, como de nosso grupo, associação, comunidade ou município, procurando, contudo, fazer este cruzamento dos determinantes exógenos com os condicionantes endógenos, combinando então vontade com possibilidades.

A visão de futuro deve ser positiva e ela nos dará uma direção, será nosso norte, nosso rumo. Ela exige um exercício de imaginação de nossa parte, criatividade e persistência para alcançá-la; entretanto a visão compartilhada não pode ser nem tão utópica nem ser ofuscada pela crua realidade. Temos, pois, que vislumbrar o sonho a partir da realidade e do alcance possível, equilibrando expectativas e receios e negociando os avanços possíveis.

Com esta imagem formada em nossa cabeça, mesmo que, às vezes, não esteja muito clara, partimos então para os outros momentos do planejamento; ou seja, a visão de futuro deve ser o primeiro momento deste processo. E se este planejamento é de algum grupo, associação, comunidade, município etc, deve ser construída de forma participativa.

Com a visão de futuro determinada, podemos controlar nossa ação e não ficamos à revelia de qualquer mudança de rumo, pois temos um lugar para onde queremos ir; um estado que queremos alcançar. Para isto, temos que monitorar nossos passos, definindo para onde queremos evoluir no contexto socioeconômico, nas relações político-institucionais, nas questões ambientais, de saúde, educação, justiça social, equidade, ocupação, distribuição de renda, qualidade de vida etc.

A visão de futuro não vê problemas, nem dificuldades; vê as oportunidades internas e externas que temos para transformar em sucesso nossa ação no presente. Enfim, é a expressão de nosso sonho de uma vida melhor, de um cotidiano transformado e melhorado. Quem vai se encarregar de identificar as dificuldades é o diagnóstico, a fase seguinte do processo de planejamento. Por isso, recomenda-se trabalhar primeiro a visão de futuro que o diagnóstico, para que os problemas não sejam fatores limitantes na construção dos sonhos.

Você pode também chamar seus sonhos de objetivos, se preferir ser mais técnico; mas não se esqueça de que "não há nada como um sonho para criar um futuro" (VITOR HUGO).

Quanto ao processo da Agenda 21, a visão de futuro é a macroatividade que mais se pode (e deve) pensar de forma integrada e sistêmica, pois tudo é estado desejado. No mundo dos sonhos, não há limites; entretanto, quando passamos para as demais macroatividades, veremos que não vai ser fácil integrar tudo, trabalhar todos os objetivos ao mesmo tempo, elaborar e executar todos os projetos pensados, fazer todas as parcerias desejadas etc. Além do mais, os recursos são limitados. Assim, a cada rodada do ciclo da gestão, é importante renovar os sonhos e revisar a visão de futuro, não apenas para incorporar mais pessoas, mas sobretudo para exercitar a capacidade de ver e sonhar das comunidades, mesmo diante das dificuldades e limitações do dia-a-dia e das etapas de execução. É a visão de futuro que puxa a idéia do desenvolvimento sustentável.

4.2.2 O Diagnóstico

Para tornar concreta a visão de futuro, a primeira coisa a fazer é identificar nossas potencialidades e dificuldades para tanto. É preciso compreender a realidade para tomarmos decisões de forma coerente, responsável. A isto chamamos diagnóstico.

O termo diagnóstico quer dizer: eu conheço. É uma palavra que vem do grego. Os estudiosos da origem e do sentido das palavras dizem que poderíamos defini-lo como o conhecimento necessário para o discernimento, para a tomada de decisões.

Pode ser conceituado como um processo de levantamento de dados que podem ser coletados de maneira direta ou indireta, e de reflexão sobre estas, resultando em uma análise que compõe o perfil do município ou do território.

Por isto o diagnóstico, segunda etapa do planejamento, deve ser construído com um certo rigor técnico e com a participação dos atores sociais, políticos, institucionais e produtivos, de maneira que se tenha, ao final, uma análise que contemple a perspectiva de cada segmento que integra uma determinada realidade, um certo território. Um diagnóstico feito por uma só pessoa, ou um só grupo (seja ele qual for), terá apenas o olhar daquela pessoa e daquele grupo.

Ele é a compreensão da realidade atual do município, que tem como base sua história, suas relações sociais, produtivas, culturais, econômicas, ambientais e organizativas, tanto na área rural como na área urbana. Deve refletir também as condições de vida da população, a disponibilidade de infra-estrutura e de serviços voltados para a educação, saneamento, comercialização, abastecimento, padrão tecnológico, entre outras. Nesta fase de estudos e reflexões sobre o cotidiano local, deve-se ter a preocupação, também, de que fique evidenciada a diversidade intramunicipal, revelando, inclusive, as dinâmicas. É preciso que tenha um caráter multidimensional, observando-se que, em se tratando do desenvolvimento territorial, o diagnóstico tem uma preocupação com todas as dimensões da realidade, identificando as tendências locais, permitindo criar cenários futuros. Com esta perspectiva, é possível definir com maior clareza os eixos aglutinadores, tanto do ponto de vista produtivo como do prisma da ação dos atores envolvidos.

Ele deve mostrar nossas potencialidades, (o que temos de bom) para provocar o desenvolvimento territorial, bem como nossas dificuldades para tanto. Observa-se a partir desta afirmativa que o diagnóstico não é um muro de lamentações onde colocamos todos os nossos problemas, mas um instrumento que nos indica, também, possíveis saídas.

O diagnóstico requer um mergulho na realidade, analisando sua evolução recente, vendo os fatores endógenos (internos, de nosso domínio) e exógenos (externos) que estão influenciando no momento atual, devendo mostrar o que temos, o que ajuda no desenvolvimento do território e o que dificulta nossa ação.

Buarque (1999) sugere que o diagnóstico deve responder a quatro perguntas centrais: (1) em que situação estamos? (2) como e por que chegamos a esta situação? (3) o que está acontecendo e amadurecendo no município? (4) o que está acontecendo e amadurecendo no contexto externo ao município? Para atender as concepções de desenvolvimento que trabalhamos, o diagnóstico deve tratar a realidade de forma multidisciplinar, ou seja, deve observar as dimensões cultural, ambiental, econômica, tecnológica, educacional, de infra-estrutura e serviços, político-institucional, caracterizando seus setores estagnados e mais dinâmicos. O município deve ser visto como um todo, um complexo e como tal cheio de alternâncias, divergências e diferenças. Deve identificar as incertezas metodológicas, políticas, potencial transformador do capital humano e social, o acúmulo de experiências, percepção de mundo, de ser histórico e coletivo.

Para que ele possa ser o mais completo possível, deve-se combinar dados primários - aqueles coletados diretamente na fonte - que podem ser considerados como a visão das pessoas com dados secundários - que conseguimos nas instituições como o IBGE, secretarias, ONG's, sindicatos etc.

Após o levantamento dos dados que pode ser feito combinando a realização de oficinas pedagógicas com os atores sociais - forma participativa - com a coleta de dados secundários, deve ser feita uma análise técnica que deve expressar a visão da comunidade com o respaldo dos dados coletados. Esta análise reflete os pontos que podem favorecer o desenvolvimento territorial e os que mais estrangulam e dificultam o processo; suas causas; inter-relações; conseqüências; desdobramentos, possibilidades.

Para ser participativa, a fase do diagnóstico deve contar com o empenho, a participação e o esforço da sociedade local, objetivando, de forma coletiva, compreender a dinâmica social e suas interfaces.

Precisamos considerar que alguns fatores interferem no diagnóstico e, neste sentido, destacam-se os seguintes:

- os dados estatísticos ou secundários que podem não refletir a realidade local ou que possam estar desatualizados;
- a visão de mundo de cada segmento de atores sociais locais;
- a diversidade de interesses, principalmente no âmbito econômico;
- os interesses de grupos políticos contraditórios e conflituosos;
- falta de precisão nas informações;
- a capacidade de condução do processo do próprio facilitador;
- a capacidade das organizações representativas de refletirem sobre a realidade local e ou territorial; e
- a disponibilidade de participação integral do processo por parte dos atores institucionais, sociais e produtivos.

O diagnóstico é uma macroatividade do planejamento que também ajuda a avançar o processo da gestão social. A participação das pessoas e dos diferentes atores na coleta, discussão e análise das informações é fundamental para se avançar na identidade de propósito, essencial à fase de planificação propriamente dita.

No processo de construção da agenda 21, é reconhecida a dificuldade de se obter todas as informações necessárias para compor uma análise mais integrada e sistêmica da localidade; entretanto, não se deve angustiar com diagnósticos incompletos ou inacabados. Deve-se, pelo contrário, também considerar o diagnóstico como um subprocesso no qual as comunidades estão evoluindo na sua compreensão da realidade, estão aprendendo a buscar informações, a discutir e a produzir suas próprias informações, a cada ciclo da gestão.

4.2.3 A Planificação

A planificação moderna pode ser definida como atividade que visa a fixar objetivos coerentes e prioridades para o desenvolvimento econômico e social, determinar os meios apropriados para atingir tais objetivos e colocá-los em prática.

É uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica, racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade com os menores custos e no menor prazo possível (BUARQUE, 1999).

A planificação é o momento da elaboração dos planos propriamente ditos e prossegue portanto como um processo, o qual não se resume apenas à produção de documentos. Planos e projetos são apenas produto ou instrumentos da planificação.

A planificação é, pois, um conjunto de atividades que obedece uma seqüência lógica e articulada, pretendendo organizar nossa ação para que possamos de forma eficiente e eficaz realizar nossa visão de futuro. É o momento da tomada de decisões, da definição dos objetivos e metas a serem alcançados e dos caminhos que se vai percorrer. Por isto, ele se estende desde a formulação dos planos até sua avaliação e requer uma compreensão lógica, racional da realidade.

A partir do diagnóstico que identificou, de antemão, um conjunto de causas e situações diversas (assim como os processos que as influenciaram) e permitiu um conhecimento dos recursos disponíveis, os atores determinam os objetivos, as metas e as estratégias que deverão colocar em prática para provocar as mudanças desejadas.

O processo de planificação é racional e objetivo. Deve estabelecer as prioridades, o que é preciso fazer primeiro, combinando o processo técnico com a negociação política, ou seja, como vai se dar a participação dos atores interessados diretamente na execução dos planos de desenvolvimento e de como se dará a necessária articulação com outros atores, quer institucionais, políticos e sociais que possam facilitar a concretização dos objetivos definidos.

A planificação tem que ter uma abordagem sistêmica, ou seja, uma visão do todo, principalmente se estamos pensando na perspectiva do desenvolvimento social. Esta abordagem sistêmica significa compreender que um "todo" é composto por vários subsistemas, entre os quais acontecem influências, restrições, parcerias e até divergências e conflitos; mas tudo isto deve ser levado em consideração e não pode ficar de fora de um processo de planificação.

Ter consciência dos limites facilitará a organização de estratégias alternativas em relação à procura de apoio, negociações adequadas,

financiamentos precisos ou de técnicas de intervenção mais apropriadas.

Do ponto de vista dinâmico, pretende-se que as pessoas e entidades que participam e contribuem para a planificação assumam moralmente as opções e decisões que serão tomadas. Para isso, é necessário que todos estejam conscientes dos desafios que supõem as orientações finais da ação. Trata-se, neste caso, de uma responsabilidade mais complexa e difusa, já que o aspecto contratual formal não se encontra presente. São essenciais uma forte adesão ao processo e uma intensa vontade de compromisso para assegurar esta responsabilidade.

Para que o exercício da planificação seja o mais adequado possível à realidade das suas condições de ação, tem que contemplar o seguinte: (1) as ações consideradas pertinentes pelos atores sociais, produtivos e representativos internos; (2) o campo de competências e as políticas do ou dos agentes institucionais (muitas vezes um programa de apoio) e (3) as prioridades dos programas de ajudas que financiam as ações.

O Ciaris (2004) nos alerta para o fato de que o processo de **planejamento** oferece **riscos e potencialidades** aos quais precisamos estar atentos. Em relação à planificação, destacamos as seguintes potencialidades:

- legitimar as opções e prioridades adaptadas;
- racionalizar os recursos disponíveis e encontrar os recursos necessários, mobilizando e planejando a distribuição deste conjunto, tornando-os oportunamente acessíveis;
- servir de referência constante no trabalho cotidiano;
- canalizar os resultados da avaliação;
- adaptar-se às alterações externas e às alterações produzidas pela ação;
- servir de instrumento para a inovação social.

O ato de planejar (para nós planificar) corre, igualmente, os seguintes riscos:

- tornar-se seu próprio objetivo;
- perder-se num labirinto de pormenores, esquecendo os objetivos importantes;
- acreditar que tudo é previsível, racional, esquecendo os sentimentos, valores, expressões simbólicas etc;

- seguir um modelo prrestabelecido que não considera os aspectos territoriais nem a diversidade dos coletivos excluídos;
- ser formulado por único ator (fornecedor de fundos, ator político), eliminando outros; e
- ser inútil para a ação a empreender.

Na construção dos planos e projetos, produtos do planejamento, é fundamental observar alguns cuidados quanto à **justificativa do plano, seus objetivos, estratégias e metodologias**.

A **justificativa** deve ter como base o diagnóstico, a análise da realidade obtida daí. É com apoio na leitura da realidade que se obteve a partir desta fase que vamos justificar por que estamos elaborando o plano e para que ele vai servir. É como se primeiro nos perguntássemos: por que estamos fazendo isto?

Os **objetivos** que devem vir em seguida hão de responder à pergunta: *Para que estamos fazendo isto? O que queremos conseguir?* "É importante que os objetivos sejam, tanto realistas (em relação aos recursos e às possibilidades previstas), como «engenhosos», no sentido em que possam funcionar para além dos modelos e mecanismos existentes, permitindo assim a inovação" (CIARIS, 2004). Os objetivos têm que expressar que resultados queremos alcançar. Normalmente, eles são apresentados de forma gradual, desde os que se referem a questões mais amplas até os que se referem a questões menores. Os objetivos se transformam depois em metas, onde determinamos em que tempo queremos atingir aquele objetivo, os números que queremos alcançar etc. Melhor que eles sejam curtos, simples e claros, de forma que qualquer pessoa possa logo entender onde queremos chegar. Quanto mais operativos, mais fácil se torna a condução da ação.

As **estratégias** dizem respeito ao caminho ou caminhos que vamos percorrer para alcançar nossos objetivos. Referem-se tanto às ações a serem efetivadas pelas pessoas diretamente envolvidas e interessadas no plano quanto às negociações que precisam ser feitas com atores políticos, institucionais e financeiros, tanto na instância local quanto na regional, nacional e até internacional, se for o caso. Cada território, a partir de sua realidade, da observação de sua condição organizativa, da reflexão sobre seu capital social e humano, define sua estratégia de ação.

Não existe nem deve existir um catecismo para tal. Nela observamos também as parcerias, a abrangência de nossa ação. Há, entretanto, alguns princípios a serem observados na construção da estratégia como:

- participação,
- as parcerias,
- a integralidade e
- a territorialidade.

As estratégias devem ter um caráter processual, observar a estrutura socioeconômica e a conjuntura atual, tendo cuidado de ser pluridimensional.

As opções estratégicas não se limitam ao conteúdo, ou seja, à definição das ações a empreender, mas à sua natureza, à sua forma (programa, plano, projeto), à duração da ação, ao lugar onde se vão desenvolver, às formas organizativas da ação (partilha de responsabilidades, tomada de decisões etc.), e a todo o conjunto de elementos que caracterizam os perfis da ação a empreender. Convém lembrar que é necessário escolher também eixos estratégicos transversais e que tudo isso precisa ser colocado a partir da condição e das necessidades do território.

Ao final do processo de planificação, os atores integrantes e participantes desta história vão ter em mão um esquema, um plano ou um projeto comum para orientar e conduzir a sua ação rumo às transformações desejadas e expressas na visão de futuro. Quanto mais participativa e integrada for sua construção, mais condição ele terá de ser realizado, acompanhado, retroalimentado e avaliado. Estes pontos constituem os passos seguintes da gestão social do desenvolvimento, que deve ser mais e mais assumido pelos protagonistas locais.

Na construção da Agenda 21, é reconhecida a dificuldade de se produzir planos tecnicamente perfeitos e integrados. Não é o intento final ter um bom e bonito documento da Agenda. **Diante dos pontos críticos do processo de planejamento e gestão já mencionados, recomenda-se trabalhar nesta macroatividade numa escala de priorização, definindo primeiro um eixo aglutinador capaz de puxar o processo da gestão social participativa e paulatinamente integrando elementos de sustentabilidade e avançando, tanto no processo da gestão social quan-**

to na obtenção de resultados de sustentabilidade.

A análise das opções e a definição de forma consensuada desse eixo passam a ser o mais difícil; entretanto é possível definir um eixo aglutinador que tenha ou venha a ter conexões com os resultados de sustentabilidade, além dos resultados específicos dos projetos ao redor desse eixo.

Esse eixo pode ter o foco mais na esfera produtiva, por exemplo, o turismo; como pode ter ênfase mais numa questão social grave, o analfabetismo ou a pobreza, ou a violência; como pode ser puxado por um tema ambiental, como é o caso da falta d'água, ou enchentes etc. Recomenda-se que, independentemente da dimensão do eixo aglutinador, ele possa ter importantes conexões com as demais dimensões do desenvolvimento sustentável, provocando o surgimento de ações e projetos e, assim, contribuindo para os resultados de sustentabilidade no nível local, seja com respeito ao avanço da democracia participativa, relações sustentáveis no mercado, redução de impactos físicos e socioambientais etc.

4.2.4 A organização da gestão

O modelo da gestão adotado nos processos de desenvolvimento deve refletir uma espécie de arquitetura organizacional que dê suporte interacional à operacionalização das estratégias previstas no Plano de Desenvolvimento Territorial ou Agenda 21. Na perspectiva da gestão social participativa, devem ser mobilizados e articulados os atores sociais, o que significa os representantes das organizações da sociedade civil e os agentes institucionais estarem comprometidos com a efetivação do processo. O plano deve ser então de conhecimento de todos aqueles que participaram de sua construção.

A organização da gestão não significa apenas a divisão de responsabilidades, pois ela exige, além disto, o comprometimento de todos os interessados no desenvolvimento do território, estabelecendo-se uma coresponsabilidade na obtenção de seus resultados. É preciso que se explicitem os mecanismos e as instâncias de participação da sociedade e dos atores no acompanhamento e na implementação do plano. Isto favorece a aprendizagem da democracia, a descentralização do poder de decisão, fortalecendo um sistema da gestão participativa.

O modelo da gestão do plano/Agenda depende das ações definidas para a dimensão político-institucional, onde se delineiam a proposta em rela-

ção ao Estado, a organização da sociedade civil e a relação desta com o Estado. Neste sentido, Buarque (1999) recomenda então que são necessários:

- identificação dos mecanismos institucionais que assegurem a eficiência e eficácia das políticas públicas, dos programas e projetos do plano de desenvolvimento;
- um sistema de acompanhamento e avaliação do plano, permitindo as modificações e ajustes necessários quanto aos objetivos, metas e estratégia de ação;
- consolidação de um sistema de participação da sociedade no processo de acompanhamento; e
- capilaridade, envolvimento e integração das diferentes instituições envolvidas.

Esta forma de cuidar da efetivação da Agenda requer o estímulo, a formação e a capacitação de espaços da gestão compartilhada. Isto pode acontecer por meio dos conselhos ou de fóruns específicos etc. Sugere-se pois então a visualização de uma instância que venha a ocupar este espaço de participação e pactuação permanente.

A concepção de desenvolvimento sustentável com a qual nos envolvemos refuta a idéia de comunidades apáticas e beneficiárias simples de programas assistenciais. Pressupõe comunidades e grupos dinâmicos. É preciso criar um ambiente favorável se ele ainda não existe. Isto quer dizer preocupações e cuidados com a formação do capital humano e social necessários a sua sustentabilidade; preocupações com os arranjos produtivos locais na perspectiva da geração de ocupação e renda e preocupações com o que convencionamos chamar de "concertação" institucional, ou seja, cuidar da gestão deste processo de forma compartilhada. Isto quer dizer cuidar do espaço social de forma a favorecer a ação protagonista dos sujeitos (ALMEIDA, 2004).

Algumas metodologias começam a construir logo o Fórum da Agenda ou do Desenvolvimento Sustentável, antes mesmo de iniciar as atividades do diagnóstico e visão de futuro. Outras começam a trabalhar com os conselhos e instâncias já existentes, para somente depois, a partir da necessidade, no decorrer do processo, propor a criação de um Fórum. A

experiência demonstra que o Fórum deve ser também construído, não necessariamente no início, para evitar que não tenha um nível de representatividade e autonomia suficiente para assegurar a gestão social; entretanto deve, desde o início, ter visualizada a sua construção, para que, ao longo do processo, seja legitimado e fortalecido, de forma a ser um instrumento-chave da continuidade e melhoria do processo da gestão social preconizado na Agenda 21.

4.2.5 A Direção

Dentro da gestão social participativa, a direção é o elemento que deve se preocupar em conduzir e coordenar o processo de execução das tarefas antecipadamente planejadas. A direção terá a responsabilidade de manter os grupos e segmentos de atores envolvidos, e interessados no acompanhamento do processo.

Tem a responsabilidade de fazer cumprir em determinado tempo os objetivos, metas e resultados esperados da ação transformadora a que está se propondo o plano de desenvolvimento empreendido.

Dois aspectos principais então devem ser observados a este respeito:

- um refere-se à amplitude dos objetivos e
- outro à condição e disponibilidade dos atores institucionais e sociais de permanecerem participando ativamente do processo

Este último aspecto diz respeito à motivação e sensibilização com as quais o grupo ou pessoa encarregada da direção deve estar atenta para que o desestímulo não ponha em risco a dinâmica capacitadora da estratégia de desenvolvimento sustentável. O administrador ou dirigente não pode ignorar a existência dessa possibilidade. Podemos dizer que motivo é qualquer coisa que leva a pessoa a praticar uma ação e motivação, é proporcionar um motivo a uma pessoa, estimulando-a a agir de maneira desejada. Uma maneira de estar atento à questão, talvez, seja fazer um resumo ou classificação dos motivos em quatro categorias:

- sobrevivência do grupo (continuar a viver e atuar);
- segurança do ser político no processo de interferência no acompanhamento e controle das políticas públicas (manter-se protegido);

- o grau de satisfação (sentir-se contente, realizado etc.); e
- a estimulação (buscar novos estímulos).

Para uma organização representativa, isto pode significar muitas mudanças. É possível que os projetos desenvolvidos há anos, sempre de uma forma isolado, despreocupada com a real transformação do indivíduo e da sociedade, correndo à revelia de um processo de acompanhamento e avaliação, tenha feito com que se fortaleça o pensamento de que alguém planeja, outros executam e os demais aguardam os resultados, que tanto podem ser bons quanto irrisórios e até ruins. É possível, inclusive, que seja recomendável rever as relações de poder e as condições de efetivar a direção do processo, uma vez que as exigências da visão de futuro ou do futuro desejado exijam uma competência operacional maior do que a instalada. E, como se sabe, mudanças nem sempre são bem toleradas, pois significam incerteza e até mesmo ameaças de rompimento com determinadas culturas.

A direção é, portanto, responsável pelo ordenamento do processo de organização e, assim sendo, assume junto a isto o compromisso de conduzir o conjunto dos atores sociais e suas organizações, no sentido estratégico de execução do que foi planejado.

Para que a direção cumpra seu papel, deve também ter seu plano de ação operacional e levar em consideração a idéia de que a direção de um plano, coletivamente construído e que pretende ser um agenciador de transformações sociais, no sentido, inclusive, do fortalecimento da democracia participativa, tem que considerar de fundamental importância:

a. participação nas decisões

Por se tratar de organizações onde a decisão é influenciada por pessoas que ocupam espaço em instâncias diversas - hierárquicas ou não - o processo precisa incorporar a pluralidade de visões desde o início. Isto não significa que a direção deixe de lado sua responsabilidade, mas que tenha construído condições para a adesão das várias visões a um plano comum.

b. Relações de poder

O planejamento estratégico precisa ser tratado no âmbito da racionalidade que diz respeito a valores e a padrões éticos de ação, onde

os resultados estão subordinados a pressupostos e conceitos socialmente construídos. A implicação está em que os pressupostos com que se trabalha a estratégia precisam ser analisados e revistos, afirmando novos valores e reafirmando compromissos.

c. Habilidade / Conhecimento

Alguns indivíduos podem ter poder a partir de suas capacidades ou conhecimentos, sendo considerados insubstituíveis. Outros criam uma mística acerca de seus trabalhos, o que pode ser uma estratégia arriscada de se obter poder, pois outras pessoas na organização podem se interessar em alcançar as mesmas características destes indivíduos.

O processo da direção deve ser capaz de fazer cumprir objetivos e manter a animação do território. É garantir que as demais atividades do macroprocesso da gestão social da Agenda 21 aconteçam, de forma coerente e gerenciável. Em síntese, a direção é a coordenação, o gerenciamento de todo o macroprocesso, fazendo girar os ciclos da gestão. Vale ressaltar que a execução dos planos e projetos é de responsabilidade de entidades e grupos definidos na Agenda. Compete à Direção, não a execução direta da maioria do que for planejado, mas o encaminhamento, direcionamento e definições do que for necessário para que as coisas aconteçam.

Essa direção em geral é iniciada por facilitadores externos, mas isso não significa que ela deve ser negligenciada. Uma das formas de garantir uma boa direção é, desde o início, haver delegação de atribuições e já ter definidos os mecanismos de monitoramento e avaliação. As pessoas devem ser responsáveis pelo que pensam, dizem e agem. Em alguns territórios, o próprio Fórum pode delegar a um grupo menor esse gerenciamento.

4.2.6 Monitoramento e Avaliação

Esta macroatividade ou subprocesso é a responsável pela identificação dos resultados e impactos e formulação de medidas de aperfeiçoamento. O monitoramento é o acompanhamento sistemático das ações passo a passo e está mais relacionado ao processo das macroatividades em si. Já a avaliação verifica o alcance dos objetivos, tanto os produtos executados que viabilizem o alcance desses objetivos, quanto as alterações na situação-problema após as intervenções.

Assim, a macroatividade de monitoramento e avaliação deve trabalhar com três tipos de indicadores:

- de avaliação de processo (se as atividades previstas relacionadas com os produtos/objetivos e o modelo da gestão estão funcionando); em geral, chamamos de monitoramento exatamente a avaliação do processo;
- de avaliação de resultados (se os produtos relacionados com os objetivos foram realizados e os objetivos alcançados);
- de impacto (contribuição dos produtos/resultados alcançados na solução dos problemas, mudança da realidade e materialização da visão de futuro). Tais impactos referem-se às mudanças mais duradouras ou significativas e, portanto, é mais difícil de se medir. Muitas vezes requer um "marco zero" de informações sobre as condições de vida para permitir a comparação posterior.

Em geral, lamentavelmente, as atividades de monitoramento e avaliação resultam negligenciadas tanto por facilitadores quanto pelas lideranças que coordenam o processo da gestão da Agenda. Por isso, enfatizamos que essa macroatividade é tão importante quanto a planificação, pois é por meio dela que se avança no processo da gestão social, ou seja, e as comunidades podem exercer o controle social, pela disponibilização e análise crítica das informações sobre as atividades do processo, sobre os resultados alcançados, sobre os projetos em andamento e sobre que impacto estão obtendo com todo esse esforço.

É por meio do subprocesso de monitoramento e avaliação que se reiniciam os ciclos da gestão, ou seja, antigos e novos atores são mobilizados para discutir e refletir sobre as ações; novos projetos surgem, tornando o processo de planejamento e gestão mais integrado, democrático e sustentável.

Uma dificuldade é saber o momento em que começa o subprocesso de avaliação e onde termina, sabendo-se que ele é contínuo, acompanha todo o ciclo da gestão. Assim, na prática, o que ocorre são momentos ou eventos mais específicos de avaliação do que de planejamento e execução. Desde a fase do diagnóstico, devem ser buscadas as informações para a análise da realidade, com a perspectiva de que serão necessárias e precisam ser avaliadas posteriormente. Também, na fase de planificação,

deve-se pensar o que vai ser mudado da realidade e como é possível observar, conferir e medir o impacto das ações. Neste momento, já é possível identificar indicadores de avaliação.

São as principais etapas da avaliação:

- formular questões que deverão ser respondidas pelo monitoramento e avaliação;
- definir os aspectos a serem avaliados para compor o sistema de avaliação;
- identificar as possíveis fontes das informações;
- definir os instrumentos e procedimentos apropriados a cada tipo de avaliação (processo, resultados e impacto);
- definir a periodicidade (cronograma); e
- definir as responsabilidades e participantes.

Estas macroatividades ou subprocessos têm como principais características a complementaridade e a intencionalidade, visando, entre outros objetivos, a constituir produtos intermediários como planos, projetos, planilhas, acordos etc, e, sobretudo, propiciar um processo de capacitação que permita a preparação e o envolvimento dos atores sociais e institucionais no desencadeamento das ações voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Têm uma conformação cíclica, ou seja, a cada etapa, o processo é reiniciado, refinando informações, redefinindo e/ou elaborando projetos, aperfeiçoando as articulações e consolidando as parcerias, fortalecendo a organização e o gerenciamento. É através do subprocesso de monitoramento e avaliação que o ciclo se reinicia sucessivamente.

A experiência demonstra que não é necessário definir indicadores para todas as questões, nem elaborar uma base de dados sofisticada e de compreensão difícil da maioria das pessoas. Como o próprio nome diz, indicador apenas "indica" e não esgota todos os efeitos e impactos em relação aos fatos. Por isso, muitas vezes, na falta de dados, é melhor usar uma variável (aproximação) que seja mais fácil de medir e observar e que seja de interesse das pessoas envolvidas avaliar. Assim, é possível a cada ciclo da gestão melhorar a base dados, construindo indicadores e dando maior legitimidade à avaliação.

Monitoramento e Avaliação Participativa

O maior desafio não está na falta de dados ou de sistemas de avaliação tecnicamente definido, mas em construir o que se pretende avaliar e mais precisamente o que a comunidade deseja avaliar. Por isso os indicadores de avaliação de processos, resultados e impactos devem ser construídos de forma participativa com os atores, a partir dos sentimentos que o processo da Agenda lhes causa.

Por exemplo, num determinado eixo aglutinador, foi definido o projeto de uma central de comercialização para os produtos locais. Os produtores passam a manifestar sentimentos de duas ordens: de expectativa/risco -melhoria na margem de lucro na comercialização, ampliação de vendas etc e de medo/precaução -poucas pessoas terão condições de acesso aos serviços, roubo etc. A partir daí, é possível definir indicadores que realmente representem esses sentimentos. Em seguida discutir como registrar dados para permitir a verificação desses indicadores (meios de verificação) e também quem será responsável por essa verificação e qual deve ser o melhor momento para avaliar.

É recomendável planejar periodicamente momentos de avaliação de processos, para gerar uma dinâmica de controle social e redefinição de atribuições e responsabilidades.

A seguir resumem-se orientações e lições aprendidas da cooperação alemã, a qual desenvolveu uma metodologia de "Monitoração Participativa de Impacto (PIM, 1999), um modelo orientado para projetos e grupos de auto-ajuda. A PIM foi desenvolvida como alternativa aos processos tradicionais de monitoramento e avaliação, uma vez que não pressupõe a necessidade de uma boa documentação de planejamento, nem o adiamento da reflexão para uma avaliação posterior, como é de costume. Quantos projetos se acabam ou ficam inacabados sem que tenha havido qualquer reflexão sobre eles!

A PIM pode ser utilizada para monitoração de impacto no grupo (associações de bairro, organizações sociais) ou para monitoração de impacto nas organizações que apóiam o trabalho da Agenda (ONGs). Assim, a PIM pode ser utilizada para trabalhar o monitoramento e avaliação do PROCESSO de CONSTRUÇÃO E GESTÃO da Agenda 21 junto aos membros do Fórum, bem como para o monitoramento e avaliação de PROJETOS específicos priorizados pela Agenda, mas exe-

cutados por uma organização específica (Gestão Adaptada nas Organizações de Auto-Promoção, 1998).

A PIM distingue três tipos de organizações:

- 1 grupos e organizações sociais de base (GRUPOS)
- 2 organizações de apoio aos grupos acima (ONGS)
- 3 agências de fomento ou financiadores/doadores (AF), inclusive o Ministério do Meio Ambiente (MMA-FNMA)

Cada uma delas vê um conjunto de problemas que tentarão resolver através de um conjunto de atividades que giram ao redor da Agenda 21 local. Cada organização (ou atores) tem o próprio "projeto", mas a interface comum é o acordo de projeto, ou seja, a Agenda 21 Local, pactuado através do Fórum. Por exemplo, o MMA "quer em todo país a construção da Agenda 21 Local, com incorporação da sustentabilidade ambiental e o fortalecimento institucional das organizações da sociedade civil na gestão do desenvolvimento". As associações de pequenos produtores querem vender mais e melhor a sua produção. Uma ONG quer que os agricultores utilizem tecnologias sustentáveis na produção de alimentos e melhorem a venda de produtos agroecológicos. Assim, a estratégia de desenvolvimento rural foi pactuada a partir do desenvolvimento da Agroecologia, começando com dois projetos: cursos em Agroecologia e processamento de alimentos naturais e central de acondicionamento e comercialização de alimentos agroecológicos.

Cada uma dessas organizações está interessada na monitoração e na gestão do "seu" projeto, com pontos de vistas diferentes. Os GRUPOS estão interessados na melhoria tangível de sua renda (impacto técnico-econômico). Eles podem querer aprender mais sobre Agroecologia e comercialização (impacto sociocultural), todavia aspectos relacionados com a capacidade de construção coletiva em geral não serão mencionados explicitamente, embora algumas lideranças reconheçam a necessidade do seu fortalecimento institucional, ao associar com as possibilidades de impactos técnico-econômicos.

Por outro lado, a AF (no caso MMA) e as ONGs estão interessadas nos efeitos a longo prazo da sua assistência. Querem oferecer ajuda para a melhoria imediata da renda, mas sabem que esses projetos só têm

sustentabilidade se os GRUPOS ampliarem sua capacidade a longo prazo, sendo que a ONG ambientalista está mais preocupada com o uso de tecnologia apropriada e a AF com a capacidade de agir e cooperar das pessoas. Neste exemplo, temos perspectivas não coincidentes, porém não contraditórias, havendo uma sobreposição de propósitos a explorar. Em outros casos, pode até haver perspectivas contraditórias.

Na realidade, os parceiros cooperantes são muito diferentes. Possuem quantidades diferentes de dinheiro e poder ou têm diferentes estruturas educacionais, sociais e culturais. Há muitos problemas de comunicação. Por isso, atitudes participativas são uma condição prévia para trabalhar a PIM.

A participação neste contexto significa que cada grupo (ator) é autônomo na sua tomada de decisões e que pode haver acordo numa base de cooperação. O resultado será a ação conjunta. Sabemos que a participação não acontece naturalmente. Daí a necessidade de utilizar instrumentos da gestão participativa, criando uma ambiência para a aprendizagem dos envolvidos. Atitudes participativas podem ser também aprendidas.

Já se escreveu que um primeiro passo importante é discutir o que queremos monitorar e avaliar (indicadores de avaliação de processo, de resultados e de impacto). E mais, que isso deve ser feito de forma participativa, levando em conta os sentimentos (expectativas e receios) que o processo de construção da Agenda e/ou um projeto específico causam para os diferentes grupos/atores. Todos os grupos (atores) têm suas intenções, as quais representam objetivos informais, que na prática orientam as atividades de cada ator. As expectativas de mudança subjetivas são muitas vezes mais determinantes do que os objetivos formais pactuados. O famoso iceberg mostra apenas 1/7 da organização e o restante é invisível.

Daí, a pergunta "o que você acha importante observar"? pode ser respondida de forma diferente pelos atores.

A PIM sugere que o monitoramento e avaliação se concentrem mais nas mudanças subjetivamente importantes. A PIM faz uma distinção entre:

- a) mudanças (impacto) técnico-econômicas, as quais abrangem as alterações físicas, técnicas, econômicas e financeiras, e mais fáceis de observar direta ou indiretamente;

- b) mudanças (impacto) socioculturais, que abrangem os processos de aprendizagem e as alterações no comportamento e nas atitudes, o que em geral são mais difíceis de observar e medir.

Os dois tipos de impacto estão associados. Muitas vezes os indicadores técnico-econômicos representam mudanças socioculturais. Como a maioria dos sistemas de avaliação convencionais concentra-se nos aspectos técnico-econômicos, a PIM sugere que o monitoramento e avaliação dêem ênfase aos impactos socioculturais, ou seja, aos processos de aprendizagem, alterações de comportamentos e atitudes. Se os processos de aprendizagem forem desconhecidos, a contribuição que as organizações de base e as ONGs prestaram é subestimada. A monitoração dos impactos socioculturais trará não apenas reconhecimento e apreço exteriores, mas também aumentará a auto-estima dos atores envolvidos, seja nos grupos e ONGs.

A seguir apresenta-se o Passo a Passo da PIM para ONGs, o qual pode ser adaptado, contextualizado para o monitoramento e avaliação da Agenda 21 Local. Neste caso, os envolvidos serão os membros do Fórum, podendo ser ampliado com representantes de organizações executoras e entidades relevantes.

Orientações para uma Oficina de Monitoramento e Avaliação:

- 1 identificar os atores participantes da Oficina de Avaliação e suas respectivas representações.
2. discutir os princípios de uma avaliação participativa. Um dos participantes do Fórum pode atuar como facilitador.
- 3 conteúdo: **a construção dos indicadores e da sistemática de monitoramento**
 - 3.1 **O que deveria ser observado no monitoramento e avaliação da Agenda 21 Local?** Resgatar o histórico de construção da Agenda e o momento em que está o processo no Município. Em seguida levantar as expectativas e receios dos participantes quanto à construção e gestão da Agenda.
 - 3.2 **Como isso pode ser observado?** A resposta a essa pergunta pode ser utilizada como uma aproximação de indicadores de avaliação do processo e meios de verificação. Define 3 a 5 indicadores.

- 3.3 **Quem deveria observar essas ocorrências e fatos?** Responsáveis.
- 3.4 **Como pode se documentar e discutir esses resultados?** Formato das informações se relatório, tabelas (instrumento específico). Que informações vão para quem e quando (sistemática de monitoramento e avaliação futura).
- 4 **Conteúdo:na execução do Monitoramento e Avaliação subsequente,** as perguntas geradoras serão:
 - 4.1 o que é que observamos? (que mudanças/impactos podemos observar com as informações que temos?). São os relatórios no início das oficinas.
 - 4.2 Por que é que obtivemos esses resultados? Análise das causas/razões.
 - 4.3 O que deveríamos fazer? (para corrigir falhas e melhorar). Tomar decisões imediatas ou reorientações.Além de participativa, a avaliação deve ter um caráter proativo, positivo e não punitivo. Se uma avaliação for bem organizada e executada, torna-se um processo de aprendizagem social, comunitária, profissional, metodológica e estratégica; por isso, constitui um instrumento pedagógico poderoso.

4.3 Ação Pedagógica aplicada à Agenda 21 Local

Sabendo-se que o processo da gestão é ao mesmo tempo de capacitação e aprendizagem, a questão é como desenvolver os sujeitos no processo de capacitação? Um dos caminhos pode ser a combinação de elementos da pedagogia construtivista dentro de uma visão de integralidade capaz de abranger os conceitos de desenvolvimento sustentável e gestão social (ZAPATA, 2000).

Nessa perspectiva, a proposta pedagógica deverá ser capaz de desenvolver processos de capacitação e ir mais além do que a instrumentalização de eventos, ou seja deve possibilitar a reflexão sobre a realidade e sobre o instrumento.

A construção (desenvolvimento) dos sujeitos só acontece num processo de capacitação participativa e cooperativa, quando é dada a eles a possibilidade de reflexão sobre a sua prática, permitindo a recuperação da sua vivência para dela extrair lições para novas práticas, dentro de um processo incessante de aprendizagem coletiva.

Papel da facilitação na construção da Agenda 21

Na metodologia de construção da Agenda 21, todo o trabalho da facilitação deve ter o caráter capacitador, em todos os tipos de eventos, seja uma reunião de sensibilização, articulação de parcerias, reunião do Fórum, de planejamento e tantos outros. A lógica é gerar no território um "ambiente de oficina", ou seja, criar no ambiente um clima de mobilização, inovação e debate de idéias e de oficina porque a ação pedagógica deve resgatar elementos da realidade, conjugando teoria e prática e produzindo conhecimentos, habilidades e atitudes. Nesta perspectiva, os técnicos e lideranças devem se constituir em animadores e facilitadores do processo de construção da Agenda 21.

A facilitação corresponde à realização da tarefa de apoio ao grupo no seu processo de intervenção. O facilitador da capacitação não determina o objetivo da capacitação, mas procura responder às preocupações e demandas dos participantes. O grupo é que pode melhor definir quais interesses serve a capacitação.

Neste processo, o facilitador ajuda na leitura e decodificação: do nível de organização do grupo (os processos de comunicação como se desenvolvem e as intencionalidades implícitas; do grau de centralização dos processos operacionais e decisórios; das relações e hierarquias; do fluxo de informação, das rotinas defensivas e da cultura organizacional, fatores cristalizados pela trajetória histórica do grupo, atividades, funções, divisão de tarefa.

A facilitação se apóia em dois níveis: o primeiro de observação, que ajuda no diagnóstico e na revelação dos códigos de relação e comportamento (ambiente e cultura); o segundo na decodificação (tradução dos códigos que facilitam e dificultam o grupo no seu processo de desenvolvimento); e encontrar opções de mudança (apoiar a confirmação das opções propostas).

Este processo exige do facilitador algumas capacidades e habilidades:

- controle emocional, na medida que os problemas do grupo afetam também a ele, daí a importância de conter sua ansiedade para não ditar o ritmo do processo e impedir a aprendizagem do grupo;

2 - Rotinas defensivas são "ações que... impedem às pessoas e unidades de uma organização vivenciarem embaraços ou ameaças; ao mesmo tempo, impedem às pessoas identificar e modificar as causas dos embaraços ou das ameaças; admitem os embaraços e as ameaças como uma ação correta, 'por que as coisas continuam funcionando' (JOFILSAN, 1998, adaptado de ARGYRIS, 1992).

- capacidade de escuta, para acercar-se de informações e apoiar o grupo na denúncia dos fatores implícitos e armadilhas que o grupo cria para não avançar;
- revisão pessoal, saber fazer a autocrítica, revendo opções de encaminhamento, bem como, num nível mais abrangente, a revisão pessoal é que possibilita a aprendizagem em grupo e o aprimoramento constante do "indivíduo para tornar-se pessoa".

Postura do facilitador:

- focar-se e focar o grupo nos objetivos (tarefa), e tê-los claro;
- não emitir juízo de valor sobre o grupo, resguardando e revelando os procedimentos éticos dos processos organizacionais;
- questionar, investigando sempre elementos ainda não revelados e possibilidades ainda não pensadas ou pensadas parcialmente;
- manter-se aberto para ouvir os sinais internos (suas percepções sensoriais) e externos, do grupo, que possam revelar novos elementos para o desenvolvimento do grupo;
- comprometer-se com o grupo no alcance dos objetivos, no entanto, deve ter claro que o seu compromisso tem uma dimensão maior, que é do projeto político; e
- assumir uma postura proativa no sentido da construção da pessoa humana na sua integralidade.

O Papel do facilitador:

- investigar (estudar, analisar, compreender);
- produzir informação (sistematizar, socializar);
- facilitar (tornar compreensível, socializar, possibilitar a naturalização das relações e comportamentos para busca de opções de transformações coletivas); e
- ajudar na formação de outros facilitadores.

Considerações Finais

Como já escrito, a Agenda 21 Local é resultado de um processo de construção coletiva. Instrumento que mobiliza, capacita, planeja, que faz sonhar, une diferentes, compreende a multidimensionalidade, juntando idéias que aparentemente são excludentes. Faz acontecer com par-

ticipação e avalia suas ações. Busca os caminhos para a sustentabilidade a partir da realidade e do sonho de uma comunidade.

Essa utopia da "sustentabilidade" traz em si, além de reavivar ideais coletivos e a visão de um mundo mais integrado e justo, os desafios da construção de um processo de desenvolvimento integrado, participativo, pautado no potencial humano, organizativo e cooperativo da comunidade, nas potencialidades locais e na co-responsabilidade sociedade e governo. Percebam que isso significa ir de encontro a princípios, valores e hábitos vigentes, até mesmo para alguns que acreditam em uma sociedade sustentável.

Portanto, é preciso que as metodologias de construção e gestão da Agenda 21 respondam aos desafios de definir o que se quer e o que é imprescindível e importante como resultados para o alcance da sustentabilidade no plano local. Isso se refere, também, para definição do sistema de avaliação e formulação de indicadores.

Ressaltando o que foi citado no item 4.2.6, o sistema de monitoramento e avaliação depende fundamentalmente dos resultados que se quer alcançar, dos instrumentos e mecanismos para aferição desses resultados e do comprometimento e capacidade das pessoas responsáveis pela condução do processo.

Dois macroatividades determinam a eficácia do monitoramento e avaliação: organização e direção. A primeira compreende a instalação da estrutura física e a definição de mecanismos e instrumentos organizacionais que possibilitem a eficiência e eficácia no acompanhamento das ações da Agenda. A segunda tem a responsabilidade de coordenar o processo de implementação da Agenda com a participação ativa dos atores locais.

Cada território é único, peculiar, tem seu DNA, porém, ao mesmo tempo que somos local, somos regional e global. A sustentabilidade requer resultados em todos esses níveis, os quais, isoladamente, não atendem a totalidade dos resultados, mas contribuem consideravelmente para seu alcance.

A apresentação das diversas experiências de construção da Agenda 21 Local nos diferentes níveis territoriais trouxe importante contribuição para a proposta metodológica, como também as discussões e os resultados dos trabalhos de grupo, conforme a seguir relatados.

5 Síntese dos trabalhos de grupo

O Seminário Agenda 21 - Metodologias e Indicadores: experiências do Brasil e da Alemanha - teve o objetivo de trocar experiências sobre metodologias de construção e gestão da Agenda 21 Local, como subsídio para elaboração de um documento contendo orientações metodológicas para construção e avaliação da Agenda 21 Local.

Com a finalidade de refletir e propor orientações para a sistematização da metodologia de construção e avaliação/indicadores da Agenda 21 Local, foi proposto aos participantes um trabalho de grupo orientado pelas seguintes questões:

como construir no local indicadores de impactos dos resultados de sustentabilidade? Como estabelecer relações entre os resultados da sustentabilidade local e os pressupostos da sustentabilidade global? Como transformar a macroatividade de monitoramento e avaliação em um processo de aprendizagem e ampliação de capacidades para avançar na gestão da Agenda 21 Local? Como definir diretrizes para a construção de indicadores da Agenda 21 Local?

G1 - Diretrizes para formular indicadores de sustentabilidade

- Compromisso com a continuidade do processo
- Construir sistemas de indicadores inter-relacionados e relacionados à realidade local
- Indicadores macro e específicos construídos participativamente

- Indicadores do processo de Construção e implementação da Agenda 21
- Indicadores comparativos
- Processo ao longo do tempo
- Indicadores subjetivos e objetivos
- Indicadores quantitativos e qualitativos
- Contemplar a dimensão política
- Incorporar a certificação do processo
- Capacitação

Preparação da equipe condutora para garantir a participação em todas as etapas do processo (envolver monitores locais, planejamento/implementações).

Capacitação contínua (avaliação, sistematizar/registrar, processual, coletiva/co-responsabilidade).

O grupo apontou a necessidade de construir indicadores de resultados e indicadores de processo para as macroatividades de construção e implementação da Agenda, de forma participativa e contínua. E sugeriu que esses indicadores fossem incorporados à certificação do processo de implementação da Agenda 21. Enfatizou a importância da aprendizagem contínua para garantir a ampliação das capacidades das pessoas para lidar com a gestão da Agenda 21.

G2 - Diretrizes rumo à sustentabilidade

Abordagem por dimensões: social, econômica, ambiental, institucional.

Pressupostos: Agenda 21 - Fórum 21 Local.

Estratégia: capacitar o setor jovem da localidade para se tornar protagonista de sua própria história, participando ativamente da gestão social e local.

Indicadores: metalinguagem que garanta a tradução da realidade local.

Vulnerabilidades

- disseminação do conhecimento (escassez);
- falta de recursos humanos e financeiros;
- desinteresse;
- falta de mecanismo de comunicação com o poder público;
- falta de compromisso do público com a continuidade; e
- falta de engajamento dos atores transformadores da realidade.

Partir do sonho. Quais são os passos?

- Formalização de indicadores - ouvidoria jovem - conversa obrigatória dentro do Fórum 21
- Ouvidoria-memória viva-liderança de base
- Instituição/ONG

Necessidades:

- “empoderamento” - gestão participativa. A base tem que estar “empoderada”.
- metodologia para definir os objetivos e prioridades com comunidade participativa.

Itens de verificação

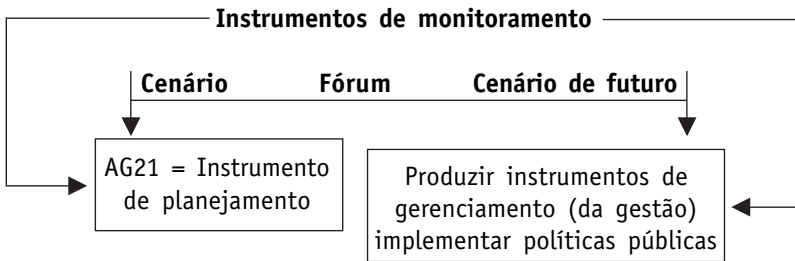
- Economia informal
- Controle de natalidade
- Analfabetismo ambiental
- Analfabetismo funcional
- Educação ambiental
- Leitos hospitalares
- Médicos por habitantes
- Programa Saúde da Família
- Criança e idoso
- Uso do tempo
- Recursos renováveis
- Áreas protegidas
- Cultura
- Veículos por habitantes
- Energias renováveis
- Áreas de risco ocupadas
- Favelas
- Cultura local, manifestação popular e equipamentos sociais
- Universidades
- Patrimônio físico e intelectual
- Nível de educação
- Desemprego
- Mortalidade/natalidade

- Consumo de energia
- Acesso à saúde
- Segurança
- Êxodo e migração
- Parcerias institucionais
- Gênero
- Vagas em creches
- Computadores e acesso à Internet
- Capacidade de conectividade
- Lixo (coleta e reciclagem)
- Saneamento básico
- Segurança alternativa
- Segurança pública
- Biodiversidade
- Água
- Agroecologia
- Formação de professores
- Desemprego

Esse grupo enfatizou a importância da comunicação para a participação efetiva dos atores e apontou as dificuldades na disseminação de informações na comunidade. Elegeu os jovens como os atores mais adequados a promover as transformações sociais e capazes de assumir responsabilidades na gestão da Agenda 21. Relacionou vários itens a serem considerados na formulação dos indicadores de resultados.

G3 -Como transformar a macroatividade de monitoramento e avaliação em um processo de aprendizagem e ampliação de capacidades para avançar na gestão da Agenda 21 Local ?

- 1 Comissão de monitoramento e avaliação (designada pelo Fórum)
- 2 Processo



Entendendo a pergunta:

1. MACROATIVIDADE DE MONITORAMENTO

- Momentos estancques de aferição do processo;
- supra-atividade do processo de construção e implementação de AG21; e
- fotografias da realidade.

2. AVALIAÇÃO

- Análise e interpretação a qualquer momento do processo;
- medidas para gerar os indicadores; e
- criação de uma comissão de acompanhamento de ações, seja do poder público, privado ou da comunidade.

3. AMPLIAÇÃO DAS CAPACIDADES

- Participação ativa para adquirir compreensão e a vontade de realizar as ações com responsabilidade; e
- aplicação dos conhecimentos nas atividades de avaliação e implementação do plano de ação.

4. AVANÇAR NA GESTÃO DA AGENDA 21

- Gestão de uma contínua articulação do Fórum;
- manutenção da mobilização dos participantes do Fórum;
- aumento da participação com parceiros públicos, privados e comunidade;
- ampliação de parcerias; e
- implementação do plano de ação conforme a estratégia construída coletivamente.

Como fazer com que os processos de monitoramento e de avaliação sejam processos de aprendizagem e de ampliação das capacidades para tornar contínuo e permanente o processo da gestão da AGENDA 21 Local?

1. Estes processos de monitoramento e avaliação devem ser construídos com a comunidade local.
Deve existir uma comissão específica para a avaliação e monitoramento, que deverá ser eleita pelo Fórum (ter composição partidária);
2. esta comissão deve ter uma intensa articulação com a comunidade local, efetivar parcerias para possibilitar a pluralidade de visões e apoios que potencializem o processo decisório; e
3. deve haver sistemática de reuniões e encontros para troca de experiências entre comissão e comunidade .

Gestão participativa social

Mobilização e sensibilização - visão de futuro - diagnóstico - plano - organização - direção - monitorar controlar - avaliar - reiniciar - sensibilizar e mobilizar

O grupo 3 preocupou-se em compreender o processo de planejamento e a macroatividade de monitoramento e avaliação como um subprocesso com atividades a serem executadas ao longo de todo o processo de construção e implementação da Agenda. Sugeriu a instalação de uma comissão de avaliação com atores representativos da sociedade e do governo e membros do Fórum.

G4 - Diretrizes para construção de indicadores no nível local

- Que sejam construídas a partir das necessidades, desejos e expectativas identificadas pelas comunidades locais;
- valorizar a história/memória, saberes, culturas e processos organizativos existentes nas comunidades;
- indicadores resultantes de consensos entre os protagonistas locais;
- a definição e verificação de indicadores deverá contribuir para a afirmação, “empoderamento” e valorização dos saberes e organizações locais; e
- considerar e valorizar as diferenças étnicas culturais e de gênero.

Como construir, a partir do local, indicadores de impactos dos projetos/eixo aglutinador?

1. Estabelecer uma relação de parceria, potencializadora das ações sustentáveis a serem desenvolvidas pelas comunidades locais;
2. elaborar em conjunto com as comunidades os critérios para identificação dos problemas, propostas de soluções e prioridades; e
3. associar a apropriação de indicadores globais com indicadores estruturantes definidos pelas comunidades.

O grupo 4 ressaltou a participação da comunidade na construção dos indicadores e que esses contribuam para a valorização das potencialidades locais, cultura, saberes e “empoderamento” das pessoas.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Francisco - *Desenvolvimento econômico local*, BNDES, Rio, 2001.

ALMEIDA, Maria das Graças C., *A construção da identidade: o eu e o nós na educação popular e nos processos de desenvolvimento local*. João Pessoa - UFPB, 2004.

Agenda 21 local: experiências da Alemanha, do Nordeste e Norte do Brasil, Fundação Konrad Adenauer, Fortaleza, 2003.

BANCO MUNDIAL - *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: luta contra a pobreza*, Washington.

BECKER, D. F - Sustentabilidade: um novo (nicho) paradigma de Desenvolvimento Regional in: *Desenvolvimento Sustentável: necessidades e/ ou possibilidade?* 4ª ed. Edunisc, Santa Cruz do Sul, 2002.

BOFF, Leonardo - *Ecologia, grito da terra, grito dos pobres*, SP, Editora Ática, 1995.

BUARQUE, Sérgio - *Metodologia de Planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. 2ª edição, cooperação técnica SEPLAN-PE/IICA, Recife, 1999.

CIARIS 2004 - *Construindo a Agenda 21 Local* - 2ª edição - Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2003.

Gestão Adaptada nas Organizações de auto-promoção - Sérgio Cordioli DES/ZEL, Porto Alegre, 1998.

Gestão Ambiental para o desenvolvimento local - série *Cadernos Técnicos*, Cooperação Técnica BNDES/PNUD, Recife, 2002.

JARA, Carlos Júlio - *A sustentabilidade do desenvolvimento local*. Cooperação técnica SEPLAN-PE/IICA, Recife, 1998.

HERMANNNS, Klaus - *Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias*, Fundação Konrad Adenauer, Fortaleza, 2004.

Monitoração Participativa de Impacto, Cooperação Técnica da GTZ/Governo do Estado do Rio Grande do Sul e DEZ-ZEL, 1999.

Pobreza e Mercado no Brasil - Uma análise de iniciativas de políticas públicas, DFID/CEPAL, Brasília, 2003.

SCHAMA, Simon - *Paisagem e Memória*. Cia das Letras, São Paulo, 2001.

SILVA, J. G - *Uma agricultura alternativa ou um capitalismo verde?* In: Conferência Internacional Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável, Porto Alegre, 1995.

SILVEIRA, Cáo Márcio - *Miradas, métodos, redes: o desenvolvimento local em curso em Desenvolvimento Local: dinâmicas e estratégias*, Rede Dis/RITS, Rio de Janeiro, 2001.

TENORIO, Fernando G. Gestão Pública ou Gestão Social? - <http://unpan1.un.org>

VIOLA, E.J e LEIS, H. R - Desordem Global da Biosfera e a nova ordem internacional - In: LEIS, H. R - *Ecologia de política Mundial*, RJ, Vozes, 1991.

E. H - *Nosso Futuro Comum*, RJ, FGU, 1991.

ZAPATA, Tânia et al - *Gestão participativa para o desenvolvimento local*. Cooperação técnica BNDES/PNUD, Recife, 2000.

ZAPATA, Tânia e PARENTE, Silvana - *Parceria e Desenvolvimento institucional* - Projeto BNDES-Desenvolvimento Local, cooperação técnica do PNUD. Recife 2002.

PARTE I I

**EXPERIÊNCIAS COM A CONSTRUÇÃO
DA AGENDA 21
NO BRASIL E NA ALEMANHA**

6 Desenvolvimento e aplicação de indicadores de sustentabilidade local: um panorama de experiências realizadas na Alemanha

Gerhard Osadnik

(Trad. Tito Lívio Cruz Romão)

“Imagine que seu Município é um navio e que você faz parte da tripulação. Seu destino é um lugar chamado ‘sustentabilidade’. Partindo de seu porto natal, onde é mesmo que fica este lugar? Ou ainda: qual é mesmo o significado de ‘sustentabilidade’ para seu Município? Antes de abrir as velas, é preciso que a tripulação chegue a um acordo sobre o destino da viagem e a localização aproximada do porto de chegada. Para uma melhor definição do destino, recomenda-se a elaboração de um plano ideal. Com a ajuda de várias diretrizes centrais, o plano ajudará a traçar o destino comum do grupo, mostrando, portanto, como deverá ser a vida futura em seu Município no tocante à sustentabilidade. Agora, seu navio já pode zarpar, tomando o rumo previamente traçado. Porém, para evitar desvios de rota e para não perder de vista a meta preestabelecida, existem alguns instrumentos de medição, tais como a bússola, que já demonstraram sua utilidade a bordo, afinal, são capazes de detectar alterações no rumo, possibilitando as correções necessárias. Quando o rumo é o desenvolvimento sustentável, um importante instrumento de comando são os indicadores de sustentabilidade.”

(adaptação livre a partir de um texto de M. Born, 1997)

1 Introdução

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, o ideal de um “desenvolvimento sustentável” converteu-se em um conceito-chave de cunho político.

Na esfera municipal, a operacionalização deste ideal realiza-se através da Agenda 21 local e de um desenvolvimento urbano pautado pela sustentabilidade.

Cada vez mais, esta concepção vem exigindo a aplicação de instrumentos, através dos quais os municípios possam enxergar tanto os êxitos quanto os problemas advindos de um desenvolvimento sustentável, para então, caso necessário, conseguir corrigi-los. No centro desta problemática, permanece a questão: como a sustentabilidade deverá ser averiguada e medida?

Para fazer jus a este questionamento, a Alemanha desenvolveu, especialmente nos níveis municipal e regional, uma série de sistemas de indicadores de sustentabilidade, que passaram a ser introduzidos e experimentados sobretudo através de projetos-modelo.

O objetivo do presente artigo consiste em apresentar as experiências feitas neste campo, descrevendo o panorama atual dos trabalhos realizados em torno e a partir de indicadores de sustentabilidade local na Alemanha.

Nesse sentido, deve-se sublinhar a grande importância dos seguintes questionamentos:

1. Como se definem indicadores de sustentabilidade, e que contribuição poderiam prestar à concretização do ideal de um desenvolvimento urbano sustentável? (Capítulos II e III)
2. Que critérios são levados em consideração na elaboração e no desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade? (Capítulo IV)
3. Que grandezas podem ser empregadas como indicadores-padrão básicos? (Capítulo V)
4. Que metas seguem os projetos de indicadores intermunicipais, e como se configura sua organização temático-estrutural? (Capítulo VI)

5. Por que a implementação de indicadores de sustentabilidade local mostra-se tão difícil, e quais são os principais obstáculos que impedem sua introdução e sua aplicação? (Capítulo VIII, Parte 1)
6. Que mecanismos podem ser utilizados para ampliar as possibilidades de aplicação e de utilidade prática de indicadores de sustentabilidade local? (Capítulo VII, Parte 2)

Em sua grande maioria, o conteúdo de cada um dos capítulos do presente trabalho apóia-se em dados fornecidos pela literatura especializada, notadamente nos resultados de um recente estudo realizado pelo Departamento Federal de Meio Ambiente da Alemanha (*Bundesumweltamt*), visando à avaliação de experiências práticas com indicadores em municípios alemães. Ademais, graças à participação da cidade de Gelsenkirchen em um projeto de indicadores intermunicipais efetuado no Estado da Renânia do Norte-Vestfália, bem como a suas próprias experiências com processos de Agenda 21 local, o autor do presente artigo também pôde recorrer a seus próprios conhecimentos no campo de indicadores de sustentabilidade.

2 Definições

Indicadores

Na literatura especializada, indicadores são definidos como “aquilo que indica e mostra algo”, como grandezas de medida ou parâmetros que possibilitam conclusões quantitativas e/ou qualitativas acerca de determinados fenômenos. São capazes de comprimir informações sobre aspectos-chave, facilitando, assim, a avaliação dos fenômenos.

Conjunto de indicadores

Contém o elenco dos diferentes indicadores.

Sistema de indicadores

Além do elenco supracitado, um sistema de indicadores abrange a apresentação de critérios de elaboração e seleção de indicadores, seus objetivos, suas funções, seus destinatários etc.

Indicadores de sustentabilidade

Indicadores de sustentabilidade são grandezas de medida ou parâmetros destinados à avaliação e à descrição das tendências observadas em estados, desenvolvimentos e projetos, visando a “indicar” e a refletir, se uma nação, um município ou um projeto está caminhando no rumo correto do desenvolvimento sustentável.

Além dos chamados indicadores de medida (p.ex. consumo de água potável por habitante), também se podem apontar indicadores de sustentabilidade sensoriais, captáveis através dos sentidos, que podem ter especial importância para a comunicação emocional de metas de sustentabilidade local.

A cidade norte-americana de Seattle, a título de ilustração, elegeu a ocorrência do salmão em suas águas como o principal indicador de sustentabilidade. De forma marcante, o indicador subjetivo presente nesta imagem - a existência deste peixe nas águas do município - representa um elo de ligação entre as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. Afinal de contas, a pesca do salmão em Seattle constitui, por um lado, a base sócio-econômica da região e, por outro, somente poderá ser efetuada sustentavelmente, se houver boas condições ambientais, ou seja, se a qualidade da água, neste caso específico, for boa.

3 Funções e aplicações de indicadores de sustentabilidade

A função essencial de indicadores de sustentabilidade consiste em facilitar a compreensão e a percepção de um sistema ou fenômeno complexo. Além desta função principal, existem indicadores, principalmente no contexto municipal, que podem exercer várias outras tarefas como instrumentos de informação, comunicação, orientação, controle e comparação.

Função de informação e comunicação

Indicadores ajudam a divulgar o complexo conceito de sustentabilidade. Possibilitam a participação da sociedade no processo de desenvolvimento urbano, contribuem para a transparência e constroem uma plataforma objetiva de debate em torno de decisões no âmbito da política municipal.

Função de orientação

Com o auxílio de indicadores de sustentabilidade, é possível identificar e analisar desequilíbrios e situações problemáticas no desenvolvimento do município. Desta forma, também é possível descobrir os campos de ação a serem priorizados, permitindo-se, desta maneira, que se concebam medidas concretas de combate aos problemas.

Outrossim, indicadores também podem ser muito úteis para orientar o desenvolvimento de metas de sustentabilidade local.

Função de controle e comando

Indicadores de sustentabilidade podem mostrar, se a política do município, as medidas, as ações e os projetos em curso estão atraindo para si o êxito desejado da sustentabilidade. Apoiando-se em relatórios e em monitoramento, recursos orçamentários podem ser utilizados de maneira objetiva e eficiente na promoção do desenvolvimento sustentável (“gerenciamento de sustentabilidade local”).

Função de comparação

Indicadores de sustentabilidade também possibilitam um cotejo entre diferentes regiões, estados e cidades, mas sem negligenciar as diferenças específicas, que sempre deverão ser levadas em consideração.

Quando os municípios e os executores dos projetos, em meio ao *benchmarking*, conseguem alcançar o êxito, é lícito afirmar que indicadores de sustentabilidade também são empregados como instrumentos de *marketing*, visando a apresentar à sociedade, de maneira efetiva, o êxito de políticas de desenvolvimento urbano ou o resultado de determinados projetos.

4 Critérios para a elaboração e o desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade

A seguir, descreveremos as relações e os critérios de seleção em que se inserem os indicadores de sustentabilidade municipal.

Capítulo 40 da Agenda 21: “Informações para a tomada de decisões”

No capítulo 40 da Agenda 21, são reinvidicados, de modo explícito, o desenvolvimento e a aplicação de indicadores de sustentabilidade. Através deles, deverão ser averiguados processos de desenvolvimento nacionais e internacionais, visando-se a determinar se estes realmente condizem com as metas do desenvolvimento sustentável. Além disso, este capítulo da Agenda 21 chega à seguinte conclusão crítica: os indicadores comumente utilizados, tais como o Produto Nacional Bruto (PNB), as medições dos fluxos individuais de poluição ou das implicações sociais, não fornecem indicações adequadas de sustentabilidade. Destaque-se de modo especial que os métodos de avaliação das interações entre diferentes parâmetros setoriais ambientais, demográficos, sociais e de desenvolvimento não estão suficientemente desenvolvidos ou aplicados.

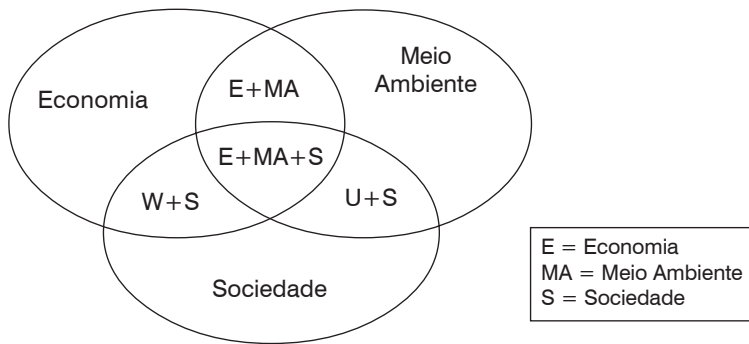
Dimensões da sustentabilidade

A diretriz básica do desenvolvimento de indicadores é constituída pelas três dimensões da sustentabilidade: fatores ambientais, econômicos e sociais. Não raro, o fator “desenvolvimento/relações entre os hemisférios Norte e Sul” também vem representado com seus respectivos indicadores. Quanto à dimensão institucional do desenvolvimento sustentável, a qual fomenta a participação, ela acaba desempenhando um papel secundário no tocante ao desenvolvimento de indicadores.

Uma classificação meramente “unidimensional” dos indicadores não permite que ocorram interações estreitas entre as diferentes dimensões da sustentabilidade. Não obstante, a experiência mostra que nem sempre é possível fazer jus a todas as dimensões em um indicador de sustentabilidade.

Todavia, indicadores de sustentabilidade deveriam ser capazes de refletir no mínimo duas dimensões e, na medida do possível, suas interações. As possibilidades de combinação dos chamados indicadores de integração encontram-se representadas no gráfico “Modelo de interseções da sustentabilidade” (v. fig. 1). Segundo este modelo, os indicadores são classificados obedecendo às interseções das dimensões de sustentabilidade.

**Figura 1: Modelo de interseções da sustentabilidade
(BORN econtur, 2000)**



Para ilustrar com um exemplo de indicador de integração, mencione-se o seguinte indicador de consumo de área: “número de postos de trabalho por consumo de área”.

Campos de ação da Agenda 21 Local

Em alguns municípios, são desenvolvidos indicadores de sustentabilidade em função dos respectivos campos de ação da Agenda 21 Local. Tais campos de ação podem abranger, por exemplo, os seguintes temas: energia/proteção climática, cooperação internacional e parcerias, futuro do trabalho, turismo sustentável, abastecimento regional, dentre outros.

Ideais e metas de sustentabilidade

Os significados quantitativos e qualitativos dos indicadores somente adquirem um caráter valorativo, quando são levados em consideração as metas e os ideais estabelecidos. Por esta razão, convém que os municípios, ao elaborarem e desenvolverem indicadores de sustentabilidade, façam referência a estes catálogos de valores e metas legitimados politicamente. Somente desta maneira, os indicadores conseguirão a adequação de que precisam para refletir autenticamente campos de ação e problemas locais específicos. Isso também revela uma necessidade básica: antes de os indicadores serem desenvolvidos, já deveriam ser realizadas discussões no município em torno das metas e dos ideais almejados.

Campos de atividades municipais

Nas diferentes cidades, são concebidos indicadores de sustentabilidade em função das diferentes unidades organizacionais do governo municipal, das próprias empresas municipais e dos setores de atividades a estas ligados, tais como saúde e ação social, habitação e energia, fomento ao desenvolvimento urbano, águas, esgotos e tratamento de lixo.

Disponibilidade de informações

Para muitos municípios, o primeiro obstáculo enfrentado ao desenvolverem sistemas de indicadores de sustentabilidade consiste no ônus advindo da busca de informações. O ideal é que os indicadores se apoiem em informações já disponíveis no município ou possíveis de ser levantadas sem um ônus elevado. Ao registrarem informações relevantes, os municípios também deveriam contar com a ajuda de institutos de estatística estaduais e federais.

Os indicadores de sustentabilidade denotadores de tendências de desenvolvimento deveriam ser capazes de recorrer a informações que demonstrem um alto grau de continuidade. O levantamento de dados também deveria estender-se o máximo possível a situações já vivenciadas, para também ser possível reproduzir e avaliar as conquistas políticas já obtidas.

Compatibilidade

Se pretenderem fazer uma comparação entre suas realizações, os municípios deverão ver na compatibilidade ou até mesmo na identidade dos sistemas de indicadores de sustentabilidade um critério imprescindível.

Além das possibilidades de cotejo, talvez o mais forte argumento para a utilização de indicadores uniformes consista em o ideal do desenvolvimento sustentável ter por base uma noção coletiva que também deveria refletir-se nos indicadores.

Ademais, o emprego de conjuntos de indicadores uniformes também permite facilitar a o acesso a dados estatísticos oficiais.

Por outro lado, quando são consideradas as diferentes circunstâncias gerais, em parte muito específicas, de cada cidade e de cada macrorregião, também se vê surgir a seguinte exigência: além dos indicadores “nucleares” ou “básicos” compatíveis, também deverão ser desenvolvidos indicadores de sustentabilidade específicos para cada lugar.

5 Indicadores básicos ou indicadores recomendados coletivamente para a sustentabilidade local

No estudo sobre a avaliação realizado pelo Departamento Federal do Meio Ambiente, conseguiu-se identificar 34 diferentes sistemas de indicadores, os quais continham, cada um, de 10 até 150 diferentes indicadores. Um único sistema abrange, em média, de 20 a 30 indicadores de sustentabilidade.

Por terem sido desenvolvidos por diferentes unidades de projetos, grupos de agentes e instituições com diversos focos de interesses, é forçoso reconhecer que os diversos sistemas de indicadores ainda não foram harmonizados entre si. No ano de 2003, visando a implementar uma harmonização dos conjuntos de indicadores existentes, diversos representantes de institutos, grupos de pesquisadores, ministérios e secretarias estaduais, núcleos de serviço da Agenda 21, bem como escritórios especializados de toda a Alemanha, chegaram a um entendimento em torno de um conjunto de 20 indicadores básicos, que envolvem as três dimensões de sustentabilidade, a saber: Meio Ambiente, Economia e Sociedade.

Tal conjunto de indicadores resume as experiências reunidas ao longo das últimas décadas e deverão contribuir, segundo seus autores, para uma propagação continuada de indicadores de sustentabilidade em processos de Agenda 21 local na Alemanha. A seguir, de forma bastante sucinta, serão apresentados os 20 indicadores básicos publicados em Bonn, no ano de 2003, pelo *Bundesweite Servicestelle Agenda-Transfer* (Núcleo Federal de Serviços de Transferência da Agenda), levando-se em consideração os respectivos campos de ação.

Indicadores de sustentabilidade municipal recomendados coletivamente

Campo de ação: lixo

Indicador recomendado: dejetos residenciais em kg por habitante e por ano (se necessário, também identificar separadamente os lodos de clarificação)

Campo de ação: solo

Indicador recomendado: área residencial e área de trânsito medidas como quota-parte em % relativa à área total

Campo de ação: água

Indicador recomendado: consumo de água potável dos domicílios privados (incluindo micro-empresas e prestadoras de serviços) em litros/habitante/dia

Campo de ação: baixo consumo de energia

Indicador recomendado: consumo de energia

- a) dos domicílios privados (incluindo micro-empresas e prestadoras de serviços)
- b) dos imóveis públicos (incluindo iluminação pública) em kWh por morador e por ano (“a” e “b” identificados separadamente)

Campo de ação: energias renováveis

Indicador recomendado: capacidade instalada de energia renovável (fotovoltaica, eólica, hidrelétrica e de biomassas) em kW por habitante, bem como área instalada de usinas solares térmicas em m² por habitante (identificada isoladamente)

Campo de ação: mobilidade

Indicador recomendado: número de veículos por mil habitantes

Campo de ação: ecossistema e biodiversidade

Indicador recomendado: número de áreas de proteção natural (áreas cobertas pela rede europeia de áreas protegidas *Natura 2000*, áreas de preservação natural e parques nacionais) em relação à área total; número e área dos monumentos naturais

Campo de ação: trabalho

Indicador recomendado: taxa de desemprego (se possível, distinguindo-se entre sexo, idade e duração)

Campo de ação: formação profissional

Indicador recomendado: número de contratos destinados à formação profissional para cada 1.000 pessoas com uma ocupação e seguro social obrigatório

Campo de ação: estrutura econômica

Indicador recomendado: quota de empregados com seguro social obrigatório nos diferentes segmentos econômicos (alternativa: ao invés de buscar a segmentação detalhada, referir-se apenas aos grandes setores em que a Economia se encontra dividida)

Campo de ação: orçamentos públicos

Indicador recomendado: dívidas municipais (relativas ao orçamento básico e às empresas de propriedade municipal) por habitante em • (euros)

Campo de ação: proteção ambiental pelas empresas

Indicador recomendado: número de empresas que contam com sistemas de gerenciamento ambiental (EMAS, DIN ISO 14.001 e *Ökoprofit* identificados, cada um, separadamente)

Campo de ação: agricultura ecológica

Indicador recomendado: quota-parte da área manejada ecologicamente em relação à área total utilizada na agricultura do município

Campo de ação: renda e patrimônio

Indicador recomendado: número de pessoas beneficiárias de ajuda corrente destinada à sua manutenção para cada 1.000 habitantes

Campo de ação: estrutura populacional e residencial

Indicador recomendado: número de mudanças do município e para o município em relação a cada 1.000 habitantes, bem como saldo migratório

Campo de ação: justiça entre os gêneros

Indicador recomendado: proporção de vereadoras e vereadores na

Câmara Municipal e em cargos de direção (chefias de repartições públicas ou em cargos ainda mais altos) do Executivo municipal

Campo de ação: justiça internacional

Indicador recomendado: gastos municipais com cooperação para o desenvolvimento (em %) em relação ao orçamento municipal e por habitante (projetos em países em desenvolvimento, trabalhos no próprio país, organizações internacionais e produtos negociados com lealdade)

Campo de ação: segurança

Indicador recomendado: delitos registrados para cada 1.000 habitantes (divididos por tipos de delitos)

Campo de ação: estruturas favoráveis à família

Indicador recomendado: número de vagas em creches (em instituições municipais e também em instituições de livre iniciativa) para crianças nas faixas etárias “até menos de três anos” e “de três até seis anos” em relação ao número total de crianças nestes grupos etários

Campo de ação: integração

Indicador recomendado: quota-parte de egressos estrangeiros e alemães do Ensino Fundamental que não obtiveram um certificado de conclusão, embora tenham cumprido o período escolar obrigatório, em relação ao número total dos egressos estrangeiros e alemães que obtiveram o certificado de conclusão do Ensino Fundamental

6 Projetos de indicadores intermunicipais - Projeto-modelo “Indicadores da Renânia do Norte-Vestfália (RNV)”

Na Alemanha, já foram realizados alguns projetos intermunicipais destinados à experimentação de indicadores-padrão de sustentabilidade. Tais projetos, dentre os quais se podem citar “Kommunen in der Welt”, “Zukunftsfähige Kommune”, “NRW – Ökologische Stadt der Zukunft”,

“Öko-Budget” e “Indikatoren NRW”¹, tiveram ou têm uma duração de 2 a 6 anos. Realizam-se, em parte, através de um concurso intermunicipal, para o qual também se prevê um *ranking* interno.

Levando-se em conta o número de participantes, certamente será mais fácil sensibilizar a política municipal para a importância da participação em projetos de indicadores de sustentabilidade intermunicipais, sobretudo porque estes projetos normalmente contam com o apoio financeiro e estrutural - mas também no tocante aos conteúdos - de ministérios, secretarias e instituições federais e estaduais.

Para ilustrar, serão apresentados, a seguir, alguns pormenores envolvendo o projeto-modelo “Indicadores RNV – Sustentabilidade nos setores de Construção e Energia”, do qual a cidade de Gelsenkirchen, além de outros 19 municípios, tomou parte.

O projeto, iniciado em 2002, teve uma duração de dois anos. Foi uma iniciativa do Estado da Renânia do Norte-Vestfália, que ofereceu o projeto aos municípios e macrorregiões interessados em participar da elaboração de indicadores básicos. O objetivo do projeto coordenado pela Agência de Energia da RNV (*Energieagentur NRW*) era encontrar indicadores com viabilidade prática, além de colher experiências sobre sua aplicação nos municípios.

O ponto de partida foi um número total de 25 indicadores de sustentabilidade com focos temáticos voltados para as áreas de construção e energia. Tais indicadores já haviam sido desenvolvidos no período de 1999/2000 por um grupo de especialistas, do qual fizeram parte núcleos especializados de diferentes secretarias estaduais, bem como repartições e institutos a elas subordinados, instituições científicas, bem como os governos locais de diferentes municípios e macrorregiões.

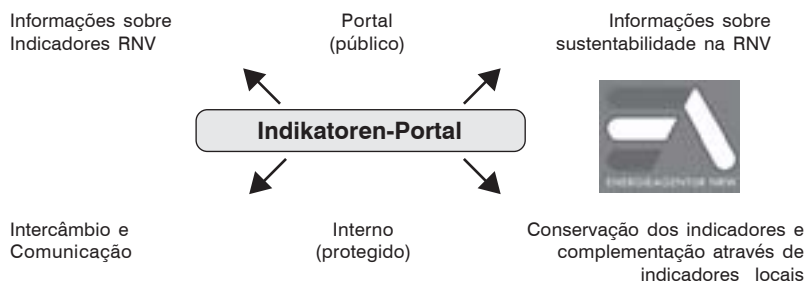
O ponto central do projeto é o “Portal de Indicadores” (*Indikatoren-Portal*), que pode ser acessado através do endereço www.indikatoren-nrw.de. Na parte interna, cujo acesso se encontra reservado apenas aos municípios participantes, é possível fazer a averiguação e a avaliação de indicadores através de máscaras de digitação, manter indicadores locais específicos e efetuar o intercâmbio de experiências acerca do instrumen-

1 **Nota do tradutor:** *Kommune in der Welt* = Município no mundo; *Zukunftsfähige Kommune* = município viável para o futuro; *NRW – Ökologische Stadt der Zukunft* = RNV – Cidade Ecológica do Futuro; *Öko-Budget* = Eco-Orçamento; e *Indikatoren RNV* = Indicadores RNV.

to “indicadores de sustentabilidade” entre os diferentes municípios.

Na parte do portal reservada ao público, todos os cidadãos interessados têm a oportunidade de obter informações sobre “Indicadores RNV”.

Figura 2: Indicadores RNV – Possibilidades de utilização do Portal de Indicadores (Agência de Energia RNV)



Para a escolha e formulação dos indicadores, julgou-se importante que as informações fossem de fácil acesso. Desta forma, assegurou-se que metade dos dados necessários fosse disponibilizado pelos órgãos estatísticos estaduais.

Para permitir uma boa compreensão dos dados coletados, o portal oferece até 8 gráficos por indicador. Assim, até mesmo tendências de desenvolvimento a longo prazo podem ser visualizadas com maior facilidade.

Os gráficos abrangem a progressão dos diferentes valores desde 1990, a progressão em comparação à média estadual, a progressão relativa em relação ao ano-base, a progressão com valores específicos escolhidos pelo consultante e o *ranking* anonimizado em relação a outros municípios.

Para sistematizar o modo de acesso aos dados contidos no portal, foi desenvolvida uma estrutura uniforme com a seguinte configuração:

Campo temático:

Cada indicador está relacionado a um dos seguintes campos temáticos: “Energia”, “Cidade Social”, “Desenvolvimento Urbano e Recursos” ou “Fluxos de Poluição”.

Indicador

Aqui é mencionada a grandeza de medida utilizada para o tema. Exemplificando: “desenvolvimento do uso de áreas no município”.

Tipos de indicadores

Divisão dos indicadores nas categorias de indicadores de pressão, indicadores de estado e indicadores de resposta², de acordo com a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Unidade

Este item apresenta a unidade de medida do indicador. Por exemplo: “área residencial e área de trânsito medidas como quota-parte em % relativa à área total”.

Definição e justificativa

O indicador é explicado, e a constatação desejada é justificada.

Base de informações e regra de levantamento de dados

Delimitação e interação dos indicadores

Isto é feito em relação a outros indicadores ou áreas.

Tendência

São apresentadas tendências de desenvolvimento atuais.

Objetivo

Interpretação e ações recomendadas

Visando-se à elaboração conjunta de indicadores no âmbito do projeto, muitas idéias interessantes tiveram de ser recusadas, por se haver concluído, por exemplo, que os dados necessários não existiam com o

² **Nota do tradutor:** No modelo organizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os *indicadores de pressão* descrevem a pressão que as atividades humanas exercem sobre o meio ambiente, os *indicadores de estado* descrevem o estado do meio ambiente no tocante a seus aspectos quantitativos e qualitativos, e os *indicadores de resposta* descrevem os esforços da sociedade, visando a superar um determinado problema ambiental.

grau de exatidão exigido ou por haver municípios que não exercem nenhuma influência sobre diversos campos de ação.

Concluída a segunda fase-piloto, o portal de indicadores da Agência de Energia do Estado da Renânia do Norte-Vestfália encontra-se agora à disposição de todos os municípios e macrorregiões do Estado, como um instrumentário destinado à aplicação de indicadores de sustentabilidade.

No futuro, a cidade de Gelsenkirchen também intenciona fazer uso do instrumentário técnico proporcionado pelo portal de indicadores. No entanto, com vistas a melhor atender os interesses dos diferentes indivíduos envolvidos na Agenda 21 local, planeja-se efetuar a seleção de indicadores de sustentabilidade local através de um processo participativo equilibrado com base em um “relatório de sustentabilidade” (v. Cap. VII, 2.6). Na Câmara Municipal, já foi tomada uma decisão visando a este procedimento.

A seguir, será apresentada uma avaliação - a longo prazo - das perspectivas do sistema de indicadores utilizado no projeto “Indicadores RNV”, inseridas no contexto geral das experiências com indicadores na República Federal da Alemanha (v. Capítulo VII).

7 Avaliação das experiências práticas com indicadores em municípios alemães

Nos capítulos anteriores, foram apresentados o potencial abrangente e as múltiplas possibilidades de aplicação de indicadores como instrumentos que apontam para um desenvolvimento urbano sustentável. Agora são colocadas as seguintes questões: em que medida se esgota este potencial no cotidiano político-administrativo, e até que ponto indicadores de sustentabilidade surgem na prática municipal realmente como instrumentos de comando?

Para responder a estes questionamentos, o Departamento Federal do Meio Ambiente encomendou um extenso estudo de avaliação, que foi publicado em 2003. O estudo baseia-se, por um lado, na avaliação de um total de 34 sistemas de indicadores municipais e regionais, e por outro, em entrevistas feitas com diferentes agentes municipais de 60

idades alemãs, em que já existem experiências com o uso de indicadores de sustentabilidade.

Já se pode adiantar que os resultados deste estudo são muito realistas, por deixarem claro que, até agora, apesar de inúmeros esboços de indicadores e projetos municipais, quase não se conseguiu implementar indicadores de sustentabilidade na política e na administração municipal. Além disso, fazendo-se um exame geral, estes indicadores apenas conseguiram exercer pouca influência sobre as ações municipais.

Em muitos casos, a aplicação de sistemas de indicadores de sustentabilidade municipal não foram fruto da realização de um levantamento de dados, mas da publicação de um relatório.

A seguir, na primeira parte, serão apresentados os resultados, as causas e os motivos que fundamentam o teor crítico das afirmações aqui feitas. A segunda parte reúne as conclusões do estudo, acompanhadas de recomendações que visam a otimizar as possibilidades de aplicação de indicadores de sustentabilidade local. Na terceira e última parte, tenta-se apresentar um “panorama prospectivo”

Resultados do estudo de avaliação

Desconsideração das funções específicas de indicadores

Uma parte predominante dos municípios consultados não havia determinado previamente as funções que cada indicador ou cada sistema de indicadores de sustentabilidade deveria exercer. Por conseguinte, contrariando as exigências aqui apresentadas, a utilização de indicadores não pressupunha, naqueles casos, uma meta preestabelecida. Os eventuais usuários dos indicadores de sustentabilidade conferiam-lhes um grau de aplicabilidade demasiado abrangente para que viessem a ser efetivamente postos em prática.

Desconsideração das exigências específicas dos diversos atores envolvidos

Ademais, os autores do estudo fazem a seguinte crítica: os indicadores utilizados não conseguiam atender, de forma alguma, a todas as exigências impostas pelos diversos atores envolvidos, dentre os quais cumpre mencionar: representantes dos políticos, do Executivo, membros ativos da Agenda 21 e a opinião pública. Todavia, estes grupos apresentam, em

parte, distinções consideráveis entre si, no que diz respeito a seus interesses e a suas exigências técnicas específicas. A título de ilustração: para conseguir alcançar seus objetivos junto ao grande público, uma apresentação de indicadores deverá ser percebida e compreendida pelo maior número possível de cidadãos, ao passo que uma apresentação de indicadores sobre o mesmo tema, mas dirigida a especialistas (p.ex. grupos de trabalho da Agenda 21 ou peritos de setores técnico-administrativos), terá outro tipo de exigência. No caso destes últimos, os sistemas de indicadores de sustentabilidade deverão estar voltados para a realização das tarefas técnicas específicas.

Pode-se perceber que um sistema geral de indicadores de sustentabilidade praticamente não terá condições de atender uniformemente a todas as exigências ou de fazer jus equanimemente a todas as funções e a todos os grupos de atores envolvidos.

Significado reduzido enquanto instrumento de comando local

São bem poucos os casos, em que indicadores de sustentabilidade realmente são empregados em municípios e em macrorregiões como instrumentos de controle e comando. De modo análogo, também não há, via de regra, uma definição clara de objetivos. Ajustes de metas – e os conseqüentes debates estratégicos – são abordados apenas de forma muito hesitante. Em geral, atribui-se isso ao fato de a política local não gostar muito de definir-se de forma precisa, sobretudo no tocante a metas quantitativas, e de não querer deixar-se medir por estas.

Em princípio, pode-se constatar que ainda falta, na maioria das cidades, o suporte político necessário para uma aplicação eficaz de indicadores, e que as decisões, conseqüentemente, em geral são tomadas sem se levar em conta indicadores de sustentabilidade.

Desvinculação a instrumentos político-administrativos

Da mesma forma que faltam objetivos claros, também deixa de haver uma vinculação a instrumentos municipais já existentes nas áreas administrativa e política. Apenas para exemplificar, vale citar, aqui, algumas áreas potenciais para se vincular o emprego de indicadores: o processo de elaboração do orçamento municipal, o planejamento do uso dos espaços territoriais urbanos, a realização do plano diretor de desenvolvi-

mento urbano e principalmente o “novo modelo de comando” das administrações municipais, voltado para o produto e para o orçamento.

Sobretudo no tocante à reforma administrativa local, citada por último, que vem sendo introduzida em muitos municípios alemães, haveria inúmeras possibilidades de aplicação. Não obstante, nas cidades, normalmente se observa que o processo de Agenda 21 (incluindo o emprego de indicadores) e o processo da reforma administrativa local correm em vias paralelas e sem vínculos entre si. Em tais casos, é possível que, não raro, o postulado de sustentabilidade e o cotidiano político-administrativo estejam ocupando posições diametralmente opostas.

Diversos autores ressaltam que sobretudo a falta de elementos comuns em relação a instrumentos de planejamento municipal e a estruturas administrativas deva ser uma causa primordial das deficiências observadas na aplicação prática de indicadores de sustentabilidade em cidades e macrorregiões.

Reduzida participação dos agentes envolvidos

Na maioria dos casos analisados, a iniciativa de se introduzir um sistema de indicadores de sustentabilidade partiu do Executivo local, e em casos mais raros, de grupos da Agenda 21 local. Apenas em 5% dos municípios consultados, a introdução de um sistema de indicadores foi motivada pela área política do município.

O mesmo se pode afirmar no tocante à seleção de indicadores de sustentabilidade, que freqüentemente ocorre sem uma participação prévia dos diversos agentes envolvidos na Agenda 21. Na maioria dos casos (isto vale especialmente para a maioria dos projetos intermunicipais - v. Capítulo VI), os indicadores são concebidos e estabelecidos por equipes de especialistas, instituições ou diferentes setores da administração local. Em geral, ao se selecionarem os indicadores, o aspecto participativo da sustentabilidade desempenha um papel meramente secundário. Daí resultam, com certeza, a pouca aceitação dos indicadores por parte da opinião pública e a falta de participação dos cidadãos nos municípios consultados.

Deficits na organização e regulação de competências na administração

Muitos dos municípios consultados apontam como obstáculo principal o seguinte dilema organizacional: nas administrações municipais, a

competência de coordenação e a responsabilidade pelos projetos de indicadores de sustentabilidade normalmente são repassadas a “delegados da Agenda 21”, que em geral trabalham de forma “isolada”, ou a escritórios da Agenda 21. Estes, por seu turno, geralmente são subordinados, do ponto de vista administrativo, às secretarias municipais de Meio Ambiente ou a outros órgãos ambientais, que, dentro da administração municipal como um todo, acabam tendo, na maioria das vezes, uma posição fraca. Por conta desta fraqueza estrutural, não admira que, nestes casos, geralmente não se obtenham resultados favoráveis ao se tentar implementar indicadores de sustentabilidade para todo um município.

A predominância de indicadores ambientais, que já foi citada neste artigo, talvez possa também ser atribuída a esta vinculação organizacional aos órgãos administrativos do setor ambiental.

A maneira de pensar sempre em determinadas pastas, que é predominante na estrutura administrativa, também pode impor obstáculos à consecução de sistemas de indicadores válidos para todo um município, sobretudo se for levado em consideração que o trabalho com indicadores de sustentabilidade enquanto tarefa geral forçosamente exigirá uma cooperação interdisciplinar.

Capacidades insuficientes, problemas de financiamento

Além dos obstáculos já citados, na opinião de muitas administrações municipais, a situação de tensão orçamentária e os cortes com pessoal restringem as possibilidades de uma aplicação e de uma melhoria permanente de sistemas de indicadores locais. Em muitos casos, durante o planejamento do projeto, não foi possível garantir os recursos financeiros e humanos para uma manutenção dos dados a longo prazo.

Desfecho, conclusões, recomendações e panorama final

Os resultados do estudo de avaliação realizado pelo Departamento Federal do Meio Ambiente documentam de forma impressionante que existe um profundo abismo entre o potencial de indicadores, por um lado, e a prática de aplicação local, pelo outro lado.

Em resumo, pode-se fazer a seguinte conclusão: até a presente data, levando-se em conta a realização de ações práticas relevantes, quase não se pode afirmar que foi possível pôr em prática sistemas de indicadores

de sustentabilidade em municípios alemães. Além disso, apenas uma pequena quota destes sistemas encontra-se integrado no planeamento e no comando municipal. Nesse sentido, sua contribuição para a operacionalização daquele ideal de desenvolvimento sustentável ainda deve ser vista, até o momento, como relativamente reduzida.

Possíveis causas e motivos desta experiência prática ainda insuficiente já foram abordados detalhadamente em páginas anteriores. Com base nisso, serão perscrutadas, a seguir, possíveis maneiras de se melhorar fundamentalmente a adequação prática de sistemas de indicadores de sustentabilidade. Todavia, as propostas gerais aqui apresentadas somente têm caráter de recomendação e devem ser, em todo caso, adaptadas às condições específicas de cada município.

Discurso político precoce sobre metas de sustentabilidade

Já no estágio inicial da introdução de indicadores de sustentabilidade, a questão central a ser examinada é a seguinte: por que devem ser utilizados indicadores de sustentabilidade, e o que deverá ser alcançado através de seu emprego? Através deste processo de esclarecimento, faz-se necessário definir claramente objetivos estratégicos para o município e metas detalhadas operacionalizáveis para os diversos setores temáticos ou problemáticos.

Equilíbrio temático de indicadores de sustentabilidade

Aqui deverá ser dado um tratamento o mais uniforme possível para todas as três dimensões do desenvolvimento sustentável. Sobre tudo para indicadores das áreas social e econômica, vê-se uma elevada necessidade de aprimoramento. Outrossim, deve-se promover o desenvolvimento de indicadores de integração, nos quais seja possível combinar entre si, de forma consciente, os aspectos temáticos de diferentes dimensões.

Consideração das funções específicas dos indicadores e das exigências de diferentes agentes envolvidos – estrutura modular de sistemas de indicadores

O exame comparativo em municípios alemães revelou que se faz necessário, com urgência, um aprimoramento dos sistemas de indicadores

de sustentabilidade já existentes, dando especial enfoque às exigências específicas das funções e dos agentes envolvidos. Aqueles tipos de indicadores *allround*, em parte existentes, não se mostram, aqui, muito promissores.

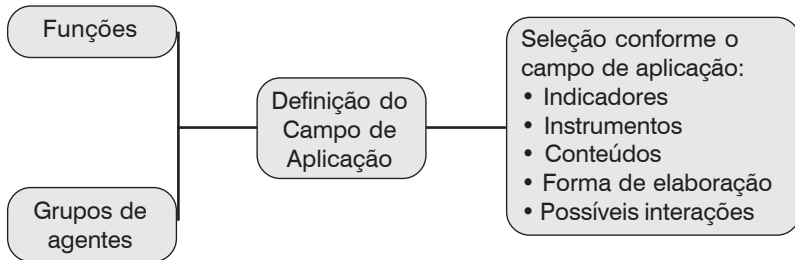
Como proposta concreta de aprimoramento, os autores do estudo de avaliação realizado sob os auspícios do Departamento Federal do Meio Ambiente recomendam uma estrutura modular de sistemas de indicadores de sustentabilidade local, com especial atenção às relações específicas entre agentes e funções, que são definidas nos chamados campos de aplicação.

Nesse sentido, campos de aplicação de sistemas de indicadores são as combinações entre uma função e um grupo de agentes. Exemplificando: função de orientação/Política, função de controle/Executivo ou função de informação e comunicação/agentes ativos da Agenda 21. A estruturação temática dos respectivos campos de aplicação ocorrem na forma de módulos.

No estudo supracitado, módulos são definidos como os diferentes elementos de um sistema de indicadores, os quais, mediante uma seleção específica de indicadores, conteúdos, instrumentos e métodos, bem como através de um determinado tipo de elaboração (por exemplo: efeitos muito nítidos e eficazes junto à opinião pública ou ainda caracterizados por detalhes técnicos, com ênfase sobre o texto), estão voltados a desempenhar *uma* função de *um* grupo de trabalho. Por este motivo, os diversos módulos são formatados em seus pormenores para atender aos respectivos campos de aplicação. Isso significa dizer que a cada campo de aplicação corresponde um único módulo.

Na medida do possível, os módulos também deverão prestar informações sobre possibilidades de se estabelecer uma ligação entre os respectivos indicadores e instrumentos e processos locais já existentes. A figura 3 ilustra a estrutura esquemática de um sistema modular de indicadores.

Figura 3: Estrutura modular de sistemas de indicadores no contexto municipal (Departamento Federal de Meio Ambiente 2003)



Devido à segmentação imanente ao sistema em diferentes campos de aplicação, os autores afirmam que se deve assegurar que os diversos módulos são complementares entre si no tocante ao conteúdo e às funções e que dispõem de um “suporte temático” comum, por exemplo, sob a forma de “indicadores-chave”.

De maneira análoga ao uso de módulos para um sistema de indicadores, os autores do estudo sugerem uma sistemática estrutural para os tipos de indicadores que abrange três níveis. Os indicadores do primeiro nível são designados (de acordo com cada área e projeto) como “indicadores-chave locais”, os do segundo, como “indicadores de aprofundamento e ampliação”, e os do terceiro nível, como “indicadores específicos”. O número de indicadores cresce nos segundo e no terceiro níveis a olhos vistos.

Indicadores-chave locais possuem um significado central para cada município, são muito claros e destinam-se, de modo especial, à função de informação e comunicação para a opinião pública. Tomando-se como referência a área temática “água”, seria possível mencionar aqui, a título de exemplo, o indicador “consumo de água potável por habitante”.

Indicadores de aprofundamento e ampliação já exigem conhecimentos mais precisos e entendimento técnico. Para o aprofundamento da área temática “água”, seria possível pensar, por exemplo, nos indicadores “consumo de água potável em prédios públicos” ou “custos do tratamento de água potável”.

Quanto a indicadores técnicos específicos (nível 3), seria possível apontar, para a mesma área temática, “equipamentos prejudiciais à água em

áreas de captação de água potável” ou ainda “perdas de água através de vazamentos”.

Se aplicarmos o sistema modular de indicadores à cidade de Seattle, aqui já citada no contexto da pesca de salmão (v. Capítulo II), seria possível apontar o indicador de sustentabilidade “existência de salmão nas águas do município” como “indicador-chave local” (indicador de tendência com função de informação e orientação/cidadãos) e, na mesma área temática, “parâmetros de substâncias tóxicas nas águas” como “indicadores específicos” (indicadores de alerta com função de controle/peritos dos órgãos responsáveis pelas águas).

Dentro desta linha de pensamento, os três níveis constituem a matriz elementar, de onde se podem selecionar os indicadores apropriados para o respectivo campo de aplicação ou para o respectivo módulo.

Maior integração no cotidiano político-administrativo – reforma administrativa municipal

O emprego de sistemas de indicadores de sustentabilidade somente pode ter alguma perspectiva de êxito a longo prazo, caso seja possível vinculá-los a processos locais já existentes de compilação de dados, tomada de decisões e controle de êxitos. Sobretudo os atuais processos de transformação nas administrações municipais, que têm como orientação o ideal do “município dos cidadãos” e propagam eficiência econômica e idéias de serviço como metas principais, parecem corresponder muito bem a esta situação.

Diversos autores apontaram tanto para a afinidade potencialmente grande entre os processos de reforma da Agenda 21 e das administrações locais quanto para as possibilidades de um conveniente entrelaçamento estrutural, que empresta sentido ao estabelecimento de sistemas de indicadores de sustentabilidade no “novo modelo de comando” da moderna administração.

A função de comando de indicadores de sustentabilidade poderia ser aplicada para complementar o gerenciamento de produtos e de finanças do novo modelo de comando, uma vez que ambos os sistemas trabalham segundo o princípio do ajuste de metas, da realização de medidas e do controle de êxitos.

Apoiando-se em indicadores, a aplicação eficaz dos recursos financeiri-

ros no âmbito do “novo gerenciamento financeiro municipal” também poderia ser ampliada para recursos naturais.

No moderno “gerenciamento contratual”, as Câmaras Municipais alemãs estabelecem metas de desempenho e de finanças, cujo cumprimento é garantido através de mecanismos de controle e da obrigatoriedade de divulgar relatórios específicos. Não se pode negar que aqui se pode vislumbrar uma integração entre metas de sustentabilidade e indicadores nos processos rotineiros dos âmbitos político e administrativo.

Na administração moderna, a aplicação de indicadores também poderia representar uma útil complementação ao gerenciamento de qualidade apoiado em parâmetros.

Visando ao nível de “municípios dos cidadãos”, persegue-se a meta de uma maior participação dos cidadãos nas tomadas de decisão e um engajamento da população, voltando-se para o bem-estar geral, o que se harmoniza perfeitamente com as ambições do movimento da Agenda 21.

Os exemplos acima citados deixam claro que o gerenciamento da administração e da sustentabilidade contêm abordagens plenamente compatíveis, que deverão andar lado a lado em um futuro próximo.

Atrelamento organizacional na esfera do Executivo

Para deixar patente a importância política e o significado dos indicadores para todo o município, mas também para atingir um efeito profundo e vasto, que se faz necessário dentro e fora da administração, a responsabilidade organizacional pela aplicação de indicadores de sustentabilidade não mais deveria ficar a cargo de órgãos técnico-administrativos, como p.ex. departamentos de Meio Ambiente. Deveria, isso sim, ser repassada, na medida do possível, a um núcleo-gestor estabelecido na esfera do Executivo municipal. Entretanto, com relação a uma integração de indicadores de sustentabilidade no novo modelo de comando dos governos municipais modernos (v. 2.4), também se pode pensar em passar esta competência para a organização do comando central (*controlling*) do município.

Mediante a formação de grupos de trabalho que abranjam diferentes pastas, torna-se possível garantir o procedimento interdisciplinar necessário na administração local.

Maior participação dos agentes envolvidos – “relatório de sustentabilidade”

A introdução de um sistema de indicadores de sustentabilidade local necessita de uma ampla aceitação e de um vasto consentimento de agentes dentro e fora da administração municipal. Quase não se podem evitar atitudes que vão da reserva e até a recusa, quando se deixa de engajar previamente, no desenvolvimento de indicadores, agentes sociais diretamente afetados pelos resultados. Por este motivo, já na seleção dos conjuntos de indicadores, dever-se-ia sempre incluir todos os agentes afetados pela problemática. Também com base nas próprias experiências do autor deste artigo no âmbito do projeto-modelo “Indicadores RNV” (v. Capítulo IV), recomenda-se incluir ainda, impreterivelmente, não apenas por questões de aceitação, representantes dos eventuais fornecedores de dados e do setor de estatística oficial já no início da escolha dos indicadores. Estes indivíduos poderão, ainda bem cedo, prestar testemunhos sobre os ônus advindos do levantamento de dados e sobre a disponibilidade das bases de dados necessárias.

Caso se lance mão, ao se escolherem os indicadores, da sistemática dos três níveis de indicadores (“indicadores-chave locais”, “indicadores de aprofundamento e de ampliação” e “indicadores específicos; v. 2.3), então certamente se poderá contar, quando da escolha dos primeiros, com uma ampla participação de diversos agentes da Agenda 21 e da sociedade em geral; com relação aos outros dois níveis, espera-se mais a participação de especialistas oriundos do próprio Executivo e de círculos especializados.

Um interessante instrumento de participação, em que se pode ver a eficácia da idéia da participação sobretudo no tocante desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade, apresenta-se sob a forma do chamado relatório de sustentabilidade destinado a municípios.

Tal relatório foi concebido no âmbito de um programa de pesquisa do Ministério da Pesquisa na Alemanha, através da empresa de consultoria B.A.U.M. Consult GmbH, e que já foi aplicado em diversos municípios.

O “relatório de sustentabilidade” é um inventário e uma primeira estimativa do desenvolvimento municipal sob o aspecto da sustentabilidade, tomando por base indicadores selecionados. Abrange as atividades e os

êxitos realizados até então, bem como os projetos já concebidos, podendo servir de complementação e atualização do documento da Agenda 21, o chamado Programa de Ação.

A escolha dos indicadores de sustentabilidade é efetuado por meio de uma adaptação às diferentes situações municipais através do Executivo, da Política e dos grêmios da Agenda 21. A seleção obedece a um processo participativo estruturado, o qual, de forma semelhante ao “relatório de sustentabilidade”, é moderado e coordenado por um parecerista externo.

Incentivos financeiros

Para fomentar a aplicação de indicadores, seria possível vincular, a médio prazo, a concessão de recursos estaduais e federais à existência de sistemas de indicadores de sustentabilidade local. O município requerente teria então a possibilidade de comprovar a necessidade de medidas e projetos através de indicadores, ao passo que os repassadores das verbas poderiam utilizá-los como instrumentos de controle e de avaliação.

Panorama final

As abordagens temáticas, funcionais e estruturais apresentadas na segunda parte deste artigo e referentes à melhoria da adequação prática de indicadores de sustentabilidade local deveriam ensejar outros projetos de pesquisa e de desenvolvimento que dessem mais alguns passos. Algumas das propostas apresentadas no estudo de avaliação, como é o caso da estrutura modular de sistemas de indicadores e o emprego de indicadores no novo modelo de comando da administração municipal, precisam urgentemente alcançar uma autonomia próxima da prática e adaptar-se aos processos rotineiros existentes no cotidiano político e administrativo. Para tanto, faz-se mister uma parceria entre responsáveis por projetos de indicadores, instituições estaduais, institutos e entidades de pesquisa, secretarias e ministérios, associações municipais de liderança e obviamente também de indivíduos com conhecimentos práticos em cada município, visando ao desenvolvimento e ao aprimoramento de instrumentários que, ao contrário do que vem ocorrendo, possam assegurar a longo prazo a implementação de sistemas de indicadores de sustentabilidade local.

Nesse sentido, no Estado da Renânia do Norte-Vestfália, a Secretaria Estadual de Urbanismo e Habitação, Cultura e Esporte, bem como a Agência de Energia RNV, na qualidade de responsável pelo projeto-modelo “Indicadores RNV”, tomou a iniciativa de pôr em funcionamento as tarefas de pesquisa e desenvolvimento necessárias, em cooperação com outros agentes oriundos das esferas municipal e estadual.

Referências bibliográficas

BAUM Consult GmbH (sem data): *Der Nachhaltigkeitsbericht für Kommunen, Informationen*, Munique, Hamburgo, Hamm, Magdeburgo.

BIRKMANN, J., KOITKA, H., KREIBICH, V., LIENENKAMP, R. (1999): Indikatoren zur Operationalisierung des Leitbildes Nachhaltiger Entwicklung, in: *Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung, Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung*, Birkmann, Koitka, Kreibich, Lienenkamp (Hrsg.), Dortmund, pág. 14-20.

BORN, M. (1997): *Indikatoren zur nachhaltigen Entwicklung. Konzepte, Prinzipien, Kriterien, Positionen 1*. econtur – Internationale Agentur für nachhaltige Projekte GmbH. Bremen.

BORN, M. (2000): *Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung – Wegweiser für ein nachhaltiges Bremen* (econtur).

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, UND REAKTOR-SICHERHEIT (org.) (1992): *Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen Umwelt und Entwicklung im Juni in Rio de Janeiro. Agenda 21*. Bonn.

CAF/AGENDA-TRANSFER (org.) (2003): *Gemeinsam empfohlene Indikatoren zur kommunalen Nachhaltigkeit*, Bonn.

DEUTSCHE UMWELTHILFE (2001): *Die Zukunftsfähige Kommune – Wettbewerb und Kampagne zur Unterstützung der Lokalen Agenda 21*.

ENERGIEAGENTUR NRW (2001): *Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung in NRW, Set der Basisindikatoren*.

ENERGIEAGENTUR NRW (2002): *Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung in NRW, Internet-Portal „Indikatoren NRW“, Kurzanleitung*

FUHRICH, M. (2001): *Kompass für den Weg zur Stadt der Zukunft. Indikatoren gestützte Erfolgskontrolle nachhaltiger Stadtentwicklung*, Bonn.

GEMEINDE VATERSTETTEN (org.) (1999): *Vaterstetten auf dem Weg der nachhaltigen Gemeindeentwicklung. Aktionsprogramm und*

Nachhaltigkeitsbericht.

GEHRLIN, U., KRUG, K. (2001): *Stand und Erfahrungen bei der Erarbeitung und Verwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren in Städten, Gemeinden und Landkreisen*, Darmstadt.

GIEGRICH, J., MÖHLER, S., und BORKEN, J. (2001): *Vorschlag zur Struktur eines Satzes von Nachhaltigkeitsindikatoren im Rahmen des Projektes: Entwicklung von Schlüsselindikatoren für nachhaltige Entwicklung*, Heidelberg.

HEILAND, S. (1999): Nachhaltigkeitsindikatoren – Instrumente zur Unterstützung von Agenda 21-Prozessen. In: *UVP-Report 5/99*, S.240-242.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG KGSt (1993): *Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung*, Colônia.

MINISTERIUM FÜR STÄDTEBAU UND WOHNEN, KULTUR UND SPORT DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN E MINISTÉRIO FÜR VERKEHR, ENERGIE UND LANDESPLANUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (org.) (2003): *Leitfaden für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen zur Arbeit mit Nachhaltigkeitsindikatoren im Bereich Bau und Energie*.

MINISTERIUM FÜR STÄDTEBAU UND WOHNEN, KULTUR UND SPORT DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN E MINISTÉRIO FÜR VERKEHR, ENERGIE UND LANDESPLANUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (org.) (2004): *Nachhaltig planen – „Indikatoren NRW“ als Instrument kommunaler Entwicklung, Dokumentation zum Forum am 06.11.2003 in der Stadthalle Wuppertal*

OECD (2001): *OECD Environmental Indicators. Towards Sustainable Development*, Paris.

OSADNIK, G. (2003): A Agenda 21 local na Alemanha: experiências da cidade de Gelsenkirchen no Estado da Renânia do Norte-Vestfália, in: *AGENDA 21 LOCAL: experiências da Alemanha, do Nordeste e Norte do Brasil*, Fundação Konrad Adenauer (org.)

SPEIER, F., FIEDERER, H.-J., KLEE, G. (2000): *Nachhaltige Entwicklung und kommunale Verwaltungsmodernisierung. Entlastungspotenziale und Durchsetzungschancen eines integrativen Ansatzes*, Tübingen.

UMWELTBUNDESAMT (org.) (2003): *Indikatoren zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle im Rahmen der Lokalen Agenda 21*.

7 Agenda 21 do bairro Santa Teresa: tecendo a sociabilidade para o desenvolvimento sustentável

Renata Bernardes

Se existe um valor agregado ao bairro de Santa Teresa, este é sem dúvida o de conseguir conjugar dois aspectos em geral antagônicos - tradição e vanguarda - que entretanto caminham lado a lado, harmoniosamente, pelas ladeiras estreitas desse cenário único na paisagem do Rio de Janeiro.

No passado como no presente, muitos episódios ilustram esta inusitada cumplicidade entre o manter e o ousar, entre o conservar e o transgredir. De alguns deles falaremos neste artigo; mas nosso foco principal será mostrar como esta especificidade levou o Viva Santa – ONG integrada por moradores do bairro – a perceber Santa Teresa como terreno ideal para uma experiência inovadora de Agenda 21 Local. Colocada em prática, a iniciativa visou, basicamente, a facilitar a consolidação da vocação histórica do *Santa* para o desenvolvimento sustentável, ou seja, para um modelo que integra crescimento econômico, preservação do patrimônio natural e cultural e justiça social.

Afinal, foi justamente sobre as bases deste tripé que Santa Teresa se equilibrou ao longo dos tempos. Em épocas recentes, entretanto, este equilíbrio é cada vez mais ameaçado, principalmente em função do agravamento das questões sociais, chegando a romper-se em várias ocasiões.

Entendeu-se, então, que Agenda 21 Local de Santa Teresa deveria ser um caminho e, mais ainda, um catalizador de iniciativas para a restauração deste equilíbrio. Tecendo a sociabilidade entre diferentes atores e segmentos sociais, sua metodologia possibilitou a organização e legitimação de algo que sempre foi uma tendência no bairro: um *modus vivendi* que quebra padrões, antecipa o futuro, mas valoriza e protege com a mesma intensidade o legado do passado.

Ao processo de planejamento deste modelo agregaram-se instrumentos e valores – principalmente os relacionados à promoção da participação e de parcerias - para garantir que seus resultados sejam ambientalmente abrangentes, culturalmente democráticos, socialmente justos e economicamente eficazes para todos os moradores de Santa Teresa, tanto das favelas como do “asfalto”.

Santa Teresa foi o primeiro bairro do Brasil a ter sua Agenda 21 Local: um conjunto de diagnóstico e recomendações para o desenvolvimento sustentável, elaborado com a participação da comunidade. Trata-se de um roteiro para orientar as políticas públicas, as ações da sociedade organizada e as iniciativas dos moradores em benefício de seu *habitat*.

Além do diagnóstico e das recomendações, um histórico do bairro, os caminhos percorridos, a relação dos parceiros bem como de todos os participantes do processo de construção da Agenda 21 Local de Santa Teresa foram consolidados num documento-síntese entregue à comunidade que tão ativamente participou de sua elaboração, a autoridades governamentais e a formadores de opinião. Trata-se de uma publicação que relata, em texto e fotos, as etapas percorridas durante todo o processo.¹

O pioneirismo da iniciativa e o sucesso da metodologia especialmente desenvolvida para o projeto, fizeram da Agenda de Santa Teresa uma referência para a construção de outras Agendas Locais, através de convites para sua apresentação em oficinas e seminários de âmbito local e nacional.²

1 - O conteúdo da publicação encontra-se também disponível, na íntegra, no site www.vivasanta.com.br

2 - Apresentações realizadas nos seguintes fóruns: Programa EICOS - Estudos Interdisciplinares de Comunidades e Ecologia Social, de pós-graduação da UFRJ (jun/2003); Associação dos Artesãos da Ilha de Paquetá, visando a construção de um Agenda para aquele bairro do Rio (ago/ 2003); Seminário " Agricultura Familiar e Agenda 21: Sementes para uma Sociedade Sustentável", promovido pela AACCC que lidera a Agenda Local de Natal /RGN(set/2003); Encontro Nacional das Agendas 21, em Belo Horizonte/ MG, por indicação do Ministério do Meio Ambiente (nov/2003); Seminário " Violência Ambiental", organizado pela ONG Viva Rio para a Prefeitura Municipal de Resende/ RJ (abril/2004).

Liderada pela ONG Viva Santa e apoiada pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente, a construção da Agenda Local de Santa Teresa, iniciada em novembro de 2001, terminou em outubro de 2002. Consultou diretamente cerca de 2 mil pessoas, em pesquisas de opinião, seminários e oficinas e, indiretamente, por intermédio de suas lideranças, parte significativa da população do bairro de 41.145 habitantes.

O apoio do Fundo Nacional do Meio Ambiente

O projeto da Agenda 21 Local de Santa Teresa foi apresentado ao Fundo Nacional do Meio Ambiente por demanda espontânea; ou seja, diferentemente de propostas de outras agendas que concorreram aos Editais do FNMA nos anos subseqüentes, a de Santa Teresa teve maior liberdade na formulação de seu desenho. Em tese, precisava “apenas” atender as exigências obrigatórias e desejáveis para a linha de financiamento em questão.

Esta liberdade, entretanto, poderia se transformar em armadilha. Não havia no Brasil, no final de 2000 - quando tiveram início os contatos do Viva Santa com o FNMA – modelos de sucesso de agendas locais que pudessem inspirar o projeto de Santa Teresa. Além do mais, até ali as demandas que chegavam ao FNMA eram de projetos de prefeituras ou de governos estaduais, que pleiteavam recursos para a implementação de ações resultantes de processos de agendas em curso ou já concluídos. Que chances teria uma ONG, no caso o Viva Santa, de obter apoio para um projeto de Agenda 21 Local de bairro, algo até então inédito?

Decidiu-se, então, por um projeto cujo objeto foi de concepção e o desenvolvimento de proposta metodológica para a construção da Agenda 21 Local do bairro de Santa Teresa, visando a promover seu desenvolvimento sustentável. Aplicada e testada em Santa Teresa, esta metodologia, alcançando êxito, poderia contribuir para a produção de conhecimento teóricos e práticos numa área ainda carente de estudos e análises..

Enfim, no projeto apresentado ao FNMA, entendeu-se como desenvolvimento sustentável de Santa Teresa a valorização e proteção do patrimônio ambiental e cultural da região; a melhoria da qualidade de vida de seus moradores, principalmente os de mais baixa renda; a

integração entre os diferentes estratos de sua população; a potencialização de suas vocações socioeconômicas e culturais; a articulação e o fortalecimento das lideranças e instituições locais e das ações em prol do bairro já em curso; o desenvolvimento de mecanismos de participação social.

Um microcosmos do Rio de Janeiro

O bairro de Santa Teresa tem características históricas, geográficas, urbanísticas, culturais, sociais e ambientais que o transformam em microcosmos do Rio de Janeiro. Área de Proteção Ambiental (APA), localizada na franja do Parque Nacional da Tijuca, Santa Teresa é também uma APAC- Área de Proteção do Ambiente Cultural em razão do seu valioso patrimônio ambiental, urbanístico e arquitetônico. Com significativo potencial turístico – que inclui até mesmo o Corcovado - e porta de entrada ideal para as reservas florestais da cidade, o bairro também concentra alguns dos mais angustiantes problemas que afligem o Rio e que ameaçam este patrimônio: degradação de suas encostas; crescimento das favelas; escassez de programas sociais; inadequação e falta de integração entre os diferentes meios de transporte público; insuficiência da coleta domiciliar e falta de programas de seleção e reciclagem de lixo; aumento da violência e da criminalidade; má conservação dos espaços públicos (ruas, calçadas, praças) e privados (terrenos e casarões abandonados e/ou invadidos).

Viver em Santa Teresa, no entanto, sempre foi e ainda é uma opção de vida para a maioria de seus moradores . Disto resulta “ apropriarem-se” afetivamente do bairro, como em raras outras localidades do Rio de Janeiro. O história da ocupação de seu território³ – quilombos de escravos fugitivos, estrangeiros, integrantes de movimentos de contracultura, artistas e , mais recentemente, profissionais liberais- desempenhou também papel relevante na formação do “perfil” de parte significativa de seus atuais moradores : entre eles é alto o grau de consciência política e de cidadania.

3 - No Anexo I há um resumo da história de Santa Teresa

Ações organizadas destes moradores foram decisivas, em vários momentos da história de Santa Teresa, para a sua preservação e revitalização, como a defesa do tombamento do bonde, a luta pela legislação que protegeu o bairro da especulação imobiliária e o transformou em APA e o fortalecimento de suas manifestações culturais.

Por outro lado, a expansão das favelas no Rio de Janeiro nos últimos 20 anos refletiu-se em Santa Teresa de maneira contundente, facilitada por sua configuração topográfica sobre a montanha: suas encostas foram ocupadas por comunidades de baixa renda. Na área geográfica do bairro, existem seis localidades consideradas pelo IBGE como aglomerados subnormais, onde vivem 20,5% da população, de 41.145 habitantes (Censo 2000-IBGE). Outras nove favelas situam-se em bairros do entorno, muitas delas com saída pelo bairro. Marginalizados pelo poder público, seus moradores se integravam ao bairro como prestadores de serviços, estabelecendo modos de convivência que, embora social e economicamente injustos, geravam formas de integração entre “asfalto” e favelas. Esta relação foi dilacerada com a instalação do tráfico de drogas nestas áreas, que passaram a ser vistas como permanente ameaça ao restante do bairro.

Nos últimos anos, porém, Santa Teresa assistiu, também, ao renascimento/reestruturação de antigas organizações comunitárias e viu surgirem novas lideranças e instituições públicas e privadas que vêm atuando em áreas como cultura, educação, saúde, meio ambiente, geração de trabalho e renda e integração social.

Os caminhos percorridos

A construção da Agenda 21 Local de Santa Teresa percorreu dois caminhos distintos, que alimentaram um ao outro durante todo o processo.

Estes dois caminhos e visaram, respectivamente, 1) informar, mobilizar, fortalecer e consultar a sociedade de forma a garantir sua participação na elaboração da Agenda Local e a formação de parcerias para sua implementação; tecer a sociabilidade entre os diferentes segmentos e atores locais 2) produzir diagnóstico do bairro para nortear as recomendações e propostas de ação da Agenda Local.

• Mobilização e participação

Realizaram-se reuniões periódicas com lideranças e especialistas locais e uma série de oficinas e eventos que: divulgaram a Agenda 21, geraram sociabilidade entre atores sociais do bairro, mobilizaram a comunidade, possibilitaram parcerias e identificaram os temas do desenvolvimento de Santa Teresa prioritários para seus diferentes segmentos. No seu conjunto, desenvolveu-se um processo participativo na elaboração da Agenda 21 de Santa Teresa, estimulando o envolvimento proativo da sociedade local e de outros atores relevantes em ações orientadas para sua implementação.

O primeiro passo desse caminho foi a formação de um *Conselho Consultivo*, reunindo técnicos e especialistas de áreas relevantes para o desenvolvimento local – a maioria deles moradora de Santa Teresa ou com vínculos estreitos com o bairro- que acompanharam, orientaram e subsidiaram os trabalhos de elaboração da Agenda 21 Local.

Instalou-se, simultaneamente, o *Núcleo da Agenda 21*, composto por 21 representantes formais e informais de vários setores da vida local que discutiram e avalizaram o encaminhamento de cada uma das etapas de elaboração da Agenda. O Núcleo cumpriu uma agenda mensal de encontros com a equipe do Viva Santa responsável pela condução do processo e foi convocado a participar de todas as suas atividades.

Foram realizadas seis *Oficinas da Agenda 21*⁴ que reuniram, ao todo, 150 lideranças dos segmentos mais expressivos e característicos do bairro: cultural; escolas; comércio & serviço; jovens; comunidades de favelas; “Bem –Viver” (grupos orientados para o bem-estar da mente, do espírito e do corpo, incluindo comunidades religiosas).

Coube a essas lideranças identificarem, a partir da matriz temática do desenvolvimento sustentável de Santa Teresa⁵, os temas prioritários para cada segmento. Juntamente com os resultados das pesquisas de opinião, integraram um diagnóstico cujo conteúdo incluiu o retrato do bairro (dados secundários), a visão dos moradores, a visão de especialistas e de lideranças.

Os temas priorizados nas oficinas ganharam vida nos eventos *Santa Teresa Mostra sua Agenda*, incorporando à elaboração da Agenda a tradi-

4 - O Anexo II contém a descrição de uma das Oficinas

5 - A matriz temática está explicada no item seguinte, "Produção do Diagnóstico"

ção do bairro de se manifestar com arte e criatividade: artes plásticas, gincana, teatro sobre o bonde, música e oficinas ocuparam da manhã à noite a Praça Odylo Costa Neto, no coração do bairro, abordando aspectos importantes para o seu desenvolvimento sustentável.⁶

• **Produção do diagnóstico**

Consolidou-se a partir da realização de um conjunto de pesquisas que teve como passo inicial a identificação dos principais temas pertinentes ao desenvolvimento sustentável do bairro e, portanto, à elaboração da Agenda Local.

Estes 31 temas, referendados pelo Núcleo da Agenda 21 de Santa Teresa, foram organizados em uma **matriz temática** estruturada em diferentes ambientes – natural, social, urbano, econômico e político-institucional.

O ambiente natural reuniu os temas *águas e nascentes, encostas, vegetação*. O ambiente urbano, *vias públicas, transporte, trânsito, lixo, poluição, saneamento/ água e esgoto, segurança, habitação, iluminação pública, legislação, patrimônio arquitetônico e urbanístico*.

O ambiente social referiu-se aos temas *saúde/higiene/prevenção, educação, cultura, lazer, violência e criminalidade*. As questões abordadas nos ambientes urbano e social referiram-se à existência dos serviços, qualidade e adequação às características do bairro.

O ambiente econômico englobou os temas *atividades econômicas locais, turismo, perfil econômico da população, custo de vida, geração de emprego e renda, capacitação para trabalho*.

O ambiente político/institucional contemplou os temas *capital social, intervenção do poder público, processo político local, lideranças, representação e retorno no processo político/legislativo*.

Também incluiu-se na matriz o tema *motivações específicas*, visando a aferir as razões dos moradores para ficar ou se mudar do bairro.

Norteados por esta matriz temática, o trabalho de pesquisa que resultou no primeiro diagnóstico de Santa Teresa constituiu-se de três componentes básicos: pesquisa de dados secundários, pesquisa de opinião quantitativa e pesquisa de opinião qualitativa.

6 - No Anexo III, há mais informações sobre o evento *Santa Teresa Mostra sua Cara*

As pesquisas foram realizadas pelo CERIS - Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais, em parceria com o Viva Santa.

Pesquisa de dados secundários

Envolveu o levantamento e análise de informações e estatísticas já existentes sobre o bairro de Santa Teresa, provenientes de fontes diversas, tais como IBGE, IPP (Instituto Municipal Pereira Passos), MEC-INEP, Ministério da Saúde/DATASUS, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Transportes Urbanos, Defesa Civil, Nova Polícia do Rio de Janeiro, Centro Municipal de Saúde Ernani Agrícola, COMLURB e Viva Santa.

Pesquisa de opinião quantitativa

Entrevistou moradores do bairro sobre os temas pertinentes à elaboração da Agenda 21 Local. Foram entrevistadas 798 pessoas, em 354 domicílios, de ambos os sexos e com idade superior a 17 anos.

Os resultados desta pesquisa foram analisados a partir de dois estratos da população do bairro, classificados pelo IBGE como aglomerados normais (denominados no diagnóstico de *asfalto*) e aglomerados subnormais (denominados no diagnóstico de *favelas*).

O IBGE caracteriza como *aglomerado normal* os setores censitários que oferecem condições básicas de infra-estrutura para a moradia. E define como *aglomerado subnormal* o conjunto constituído por unidades habitacionais-barracos, casas e outros - ocupando ou tendo ocupado, até o período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular); estas unidades estão dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e em sua maioria são carentes de serviços públicos essenciais.

Assim, o que caracteriza um aglomerado subnormal é a ocupação desordenada e, quando de sua implantação, a inexistência de posse da terra ou de título de propriedade. As favelas são compostas, em sua totalidade ou em parte, de setores censitários subnormais.

Pesquisa de opinião qualitativa

Realizou entrevistas abertas com 33 pessoas que exercem papel de liderança em Santa Teresa ou detêm conhecimento específico sobre aspectos de sua realidade e sobre questões pertinentes à melhoria do

bairro. Colheu, também, as recomendações destas pessoas para Agenda 21 Local.

Temas prioritários

A partir do cruzamento dos resultados dos processos de mobilização, consulta e pesquisa, elaborou-se o diagnóstico do bairro, identificando-se os nove conjuntos de temas prioritários para o seu desenvolvimento sustentável :

- Meio ambiente
- Saúde
- Cultura e lazer
- Segurança e Violência
- Infra-estrutura urbana
- Patrimônio arquitetônico e urbanístico
- Transporte
- Emprego, renda e capacitação para o trabalho
- Capital social

O Fórum 21 de Santa Teresa

Reunindo parceiros que participaram de todo o processo de construção da Agenda Local, constituiu-se, então, o Fórum 21 de Santa Teresa, integrado por 78 lideranças, representantes de organizações governamentais, de instituições da sociedade civil e do setor privado que foram seus membros fundadores. Com base no diagnóstico do bairro e organizados em grupos de trabalho, os integrantes do Fórum fizeram recomendações sobre cada um dos nove temas priorizados pela população. São, ao todo, 68 propostas de ações, projetos, programas, políticas públicas e reflexões que devem guiar a implementação da Agenda Local.

Ao Fórum cabe buscar caminhos e articular iniciativas para a implementação da Agenda 21 Local de Santa Teresa e é neste sentido que se estruturou e vem atuando.⁷

7 - No Anexo IV, a organização e atividades do Fórum no período 2003/2004

Integração com a Agenda 21 Local da Cidade do Rio de Janeiro

Dentre as 68 recomendações da Agenda de Santa Teresa, 14 foram selecionadas para integrar a Agenda 21 Local da Cidade do Rio de Janeiro.

Membros da Coordenação do Fórum 21 de Santa Teresa representam a AP1 (Área de Planejamento 1 do Rio de Janeiro) no Fórum 21 da Cidade e participam ativamente de suas deliberações.

O Fórum 21 da Cidade do Rio de Janeiro, por sua vez, está representado no Fórum 21 de Santa Teresa por sua Secretária Executiva, Sra. Ana Batista, que acompanhou como conselheira todo o processo de construção da Agenda Local do bairro.

Avaliação do processo

Os bons resultados obtidos decorrem principalmente à adequação da metodologia utilizada às características da comunidade de Santa Teresa.

Ao privilegiar a construção da sociabilidade entre os diversos atores sociais por meio de sua participação nas diversas etapas e atividades do processo, ofereceu-lhes uma oportunidade inédita, de colocarem eventuais divergências à parte para atuar em conjunto em prol do bairro. Deu, assim, voz a grupos que nem sempre são ouvidos para expressarem as respectivas visões e expectativas para o bairro.

Outro resultado da Agenda 21 Local foi sua inegável contribuição para aproximar as comunidades de favelas dos demais moradores, mediante de mecanismos de planejamento participativo em que todos os segmentos sociais foram contemplados e permitiram a construção de uma visão de consenso e o estabelecimento de prioridades comuns para o futuro sustentável do bairro.

A participação das comunidades de favelas na elaboração da Agenda 21 Local de Santa Teresa superou as expectativas mais otimistas, considerando-se que a polarização entre favela e asfalto sempre dificultou sua integração às iniciativas do bairro: seus jovens, lideranças, associações de moradores e outros grupos organizados (grupo de mães, de igrejas etc)

participaram ativamente do processo como membros do Núcleo (3 representantes), nas oficinas (46 representantes) e nos eventos (cerca de 80 representantes destas comunidades estiveram envolvidos em sua concepção e realização).

Além de possibilitar o pleno funcionamento dos mecanismos de planejamento participativo desejáveis para a elaboração da Agenda Local, esta participação e sociabilidade refletiu-se na composição do Fórum 21 de Santa Teresa, constituído no final do processo: entre seus 78 membros fundadores, 15 % representam comunidades de favelas.

No âmbito da Agenda 21 Local, foi também produzido o primeiro diagnóstico abrangente do bairro de que se tem notícia. Síntese interpretativa dos relatórios das pesquisas de dados secundários, de opinião (quantitativa e qualitativa) e das consultas realizadas, o diagnóstico apontou as prioridades da população, revelou a visão de lideranças e de especialistas sobre estes temas e orientou a formulação das recomendações da Agenda pelos representantes da sociedade que constituíram seu Fórum 21.

A estratégia de comunicação desenvolvida garantiu ao projeto, durante sua realização, e à Agenda Local, uma vez consolidada, excelente repercussão na mídia e, conseqüentemente, visibilidade junto a diferentes públicos. O retorno desta repercussão tem sido contínuo e permanente, sob a forma de solicitações de exemplares da publicação-síntese da Agenda, consultas à *homepage*, solicitação de apresentação da Agenda 21 Local de Santa Teresa em outros fóruns, conforme já relatado..

Principal produto de comunicação do projeto, o documento-síntese da Agenda 21 Local de Santa Teresa recebeu tratamento editorial e gráfico adequados à sua importância como principal ferramenta para a implementação das ações recomendadas para o desenvolvimento sustentável do bairro.

Seu lançamento e entrega à comunidade contou com a presença de cerca de 500 moradores, lideranças e representantes de instituições de Santa Teresa e da cidade. A publicação foi entregue a todos os atores sociais e instituições públicas, privadas e do terceiro setor que participaram das diversas etapas do projeto. Foi também entregue a autoridades governamentais dos níveis municipal, estadual e federal cujas áreas de competência relacionam-se aos temas priorizados pela população de Santa Teresa.

A implementação da Agenda Local

A implementação da Agenda 21 Local é missão não apenas do Fórum, seu principal articulador, mas também de seus membros, isoladamente ou em parceria, bem como de toda a comunidade de Santa Teresa.

Tanto os membros do Fórum quanto outros atores sociais do bairro têm se empenhado em buscar os caminhos apontados pela Agenda. Algumas iniciativas já em curso fortaleceram-se e encontraram nela respaldo para se aperfeiçoar no sentido da sustentabilidade. Outras, ainda em fase embrionária, vêm procurando adequar-se às orientações da Agenda para a promoção do desenvolvimento local.

O primeiro grupo reúne, entre outros, o programa Iniciativa Jovem, as ONGs *Balet de Santa Teresa e Praticável*, a empresa de turismo *Cama e Café*, o Conselho de Segurança Comunitário, cujas atividades relacionam-se aos temas *Cultura e Lazer, Emprego, Renda e Capacitação para o Trabalho, e Segurança e Violência*. Seus executores participaram ativamente do processo de elaboração da Agenda e são membros do Fórum 21 de Santa Teresa.

No segundo grupo, figuram iniciativas como o *Cine Santa*, a *Ong IMDS*, o projeto Horta-Viva, o Centro Comunitário Comunidade Júlio Ottoni, cujos executores buscam na Agenda, por intermédio do apoio do Fórum 21 de Santa Teresa, orientação e chancela para suas ações.

Iniciativa do próprio Fórum, o projeto Vitrine de Projetos está em estágio inicial de desenvolvimento: vem levantando informações, que organizará e disponibilizará em um banco de dados, sobre todas as instituições, ações e projetos em curso no bairro.

Em fase de gestação, o *Memórias de Santa Teresa* tem como objeto desenvolver um conjunto de ações orientadas para a recuperação, organização e divulgação da memória ambiental e cultural da região, tendo como fio condutor a questão da água, que constitui a espinha dorsal da história do bairro. Visa implementar, simultaneamente, várias das recomendações da Agenda: mobilizar, integrar, capacitar e envolver a comunidade na resgate, valorização e preservação desta memória; do patrimônio natural, com ênfase nos recursos hídricos da região; do patrimônio arquitetônico e urbanístico relacionados a estes recursos; do patrimônio imaterial constituído pelo capital social de Santa Teresa.

8 A Agenda 21 do Pedaço: uma proposta metodológica

Miriam Duailibi

“Nada de esplêndido jamais foi realizado, exceto por aqueles que ousaram acreditar que algo dentro deles era superior às circunstâncias”.

Bruce Burton

O intenso e desordenado processo de urbanização dos municípios que integram as regiões metropolitanas resulta na ocupação de áreas impróprias ao assentamento humano e às atividades urbanas.

O custo dos terrenos centrais, a impossibilidade de acesso ao sistema imobiliário formal e a pouca oferta de habitações com preços populares, são fatores que contribuem para a ocupação de áreas vulneráveis, expondo as populações residentes às situações de riscos. A maioria dos assentamentos humanos instalados em áreas vulneráveis, como as de proteção ambiental e de mananciais, áreas de encostas, topos de morros, vales e várzeas, bem como terrenos impróprios às atividades antrópicas está exposta a situações de riscos.

Nessas áreas, prevalecem unidades habitacionais precárias e desprovidas dos serviços de saneamento básico. A ausência de equipamentos e serviços – água, energia elétrica – faz com que os moradores locais se utilizem de recursos improvisados e de alto risco para satisfazer suas

necessidades elementares. A degradação quase imediata das obras públicas executadas em tais locais, a não-apropriação dos espaços pela população, trouxeram aos gestores públicos o entendimento de que o êxito na resolução dos grandes e graves problemas socioambientais apresentados nas regiões metropolitanas depende, essencialmente, de programas que considerem a *participação* da sociedade como prioritária e fundamental.

Começa então a tomar forma e ganhar importância o conceito de *Gestão Compartilhada* dos espaços públicos. Este conceito nada mais é do que a articulação de todos os atores protagônicos para que juntos implementem programas que conservem e/ou recuperem os espaços que compartilham.

O objetivo central destes processos participativos é contribuir para que a comunidade perceba de forma mais apurada o ambiente em que vive, incentivando-a a diagnosticar seus problemas e estabelecer soluções de modo coletivo, propiciando a reflexão sobre o exercício da cidadania, buscando autonomia em suas ações e colaborando para a melhoria da qualidade de vida. Um dos instrumentos mais eficazes para a realização de trabalhos desta natureza é a construção da Agenda 21. Embora muitas cidades brasileiras já tenham ou estejam construindo a sua, com certeza, muitas pessoas ainda sequer sabem o que ela significa ou talvez duvidem de sua eficácia e pertinência.

A Agenda 21 Global, documento assinado por cerca de 170 países durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro em 1992 - a Rio 92 - é na verdade um grande programa recomendado para todos, ou seja, para governos, instituições, organizações da sociedade civil e para cidadãos e cidadãs de todos os cantos da Terra. Apresenta um conjunto de estratégias, distribuídas em seus 40 capítulos, que possibilitam a reversão da degradação do Planeta; estratégias que devem ser aplicadas nos diversos níveis de atuação humana, local, regional, nacional e internacional.

A Agenda 21 Global traz novas orientações para o Planeta, mas estas só se tornam realidade quando os países as adotam, ampliam e adaptam às suas especificidades. É aí que surgem as agendas nacionais. Cada país, no entanto, é formado por um conjunto de estados e cidades que precisam se incorporar a este movimento para que ele não pare. Nas cidades de porte médio e grande, os problemas das diversas regiões são também

diversos. Um bairro residencial de classe média apresenta problemas diversos daqueles da periferia, assim como da região central da cidade.

Pensando nisto, o Instituto Ecoar para Cidadania criou e vem trabalhando há mais de dez anos com a “Agenda 21 do Pedaço”, uma opção eficaz para pensar com a população formas de melhor solucionar os problemas de cada bairro, de cada comunidade, de construir uma sociedade mais justa e equitativa e de recuperar e conservar o meio ambiente para as gerações vindouras.

É importante destacar que *Pedaço* é uma categoria que articula o espaço físico-territorial e o espaço social-afetivo, construído a partir das relações das pessoas entre si e em interação com o ambiente e a paisagem. Diz respeito ao modo como as pessoas percebem, se identificam, sentem-se parte, usam e relacionam-se com o ambiente e as pessoas do local onde vivem. Assim, o “pedaço” pode ser uma sub-bacia, uma área de manancial, uma escola, um bairro, a região central de uma cidade, uma favela, uma área de invasão...

Para que se possa garantir a participação plena e qualificada das comunidades na construção da Agenda 21 do Pedaço, é preciso desencadear um vasto e sólido programa de educação ambiental. A Educação Ambiental decorre de uma percepção renovada de mundo, uma forma íntegra de ler a realidade e atuar sobre ela.

Educação Ambiental é, na verdade, uma proposta de filosofia de vida que recupera valores éticos, estéticos, democráticos e humanistas. Seu objetivo é assegurar uma maneira de viver mais coerente com os ideais de uma sociedade sustentável e democrática. Conduz a repensar velhas fórmulas e a propor ações concretas para transformar a casa, a rua, o bairro e as comunidades. Parte de um princípio de respeito à diversidade natural e cultural, que inclui a especificidade de classe, de etnia e de gênero.

Desta forma, as comunidades são estimuladas a refletir sobre os problemas que as afligem, a sonhar coletivamente as melhorias necessárias, a definir quais as ações prioritárias, qual a necessidade de intervenção dos órgãos públicos e privados, e qual a responsabilidade da comunidade na construção do caminho almejado.

Para que a *participação* se faça possível, é necessário fomentar o *envolvimento* da população com a problemática apresentada. Para tanto,

o uso de ferramentas de *educomunicação* (meios de comunicação utilizados com fins educacionais, pedagógicos), condizentes com a cultura e estética local e de *arte-educação* (música, hip-hop, artesanato, artes plásticas, grafiteagem), são fundamentais para despertar e manter o interesse do público-alvo.

Ao mesmo tempo em que estratégias de educomunicação atraem e mantêm o público-alvo atento ao projeto, faz-se necessário dar condições para que a plena participação ocorra. É preciso criar espaços de locução, fazer acordos coletivos sobre quais mecanismos de discussão serão utilizados pelos grupos e definir instâncias de decisão. O Instituto Ecoar para Cidadania criou e vem aperfeiçoando ao longo dos anos uma metodologia de construção da Agenda 21 baseada na formação de grupos de cidadania ativa por meio da realização de *Oficinas de Futuro*.

As Oficinas de Futuro são um espaço para se debater sonhos, problemas e ações coletivas.

As pessoas apontam os problemas que as afligem dentro do tema proposto, construindo seu *“Muro das Lamentações”* e também a situação ideal desejada ao plantar sua *“Árvore dos Sonhos”*.

Delas participam pessoas das comunidades e a equipe técnica, que atua como moderadora e facilitadora do processo. Este método estimula a participação de todos os componentes do grupo na resolução de problemas coletivos. Ainda assim, estes processos não evoluirão da forma almejada, se esbarrarem no desconhecimento, parcial ou absoluto, por parte da população, das estruturas de funcionamento da cidade e das alternativas de solução passíveis de adoção naquele “pedaço”.

Nas *oficinas temáticas*, cujo escopo é determinado pelo grupo, trabalham teoricamente soluções para os problemas apontados, tentando aproximar-se da situação ideal desejada e estabelecendo uma agenda de compromissos do grupo para com o “pedaço”. As oficinas são entendidas como forma de produção coletiva do conhecimento, partindo-se do princípio de que todos e todas têm a aprender e a ensinar, de maneira diferenciada, constituindo-se no conjunto central que deve apontar para o cumprimento dos objetivos do projeto.

Desta forma, fomenta-se o sentido de pertença dos partícipes em relação à região onde vivem, trabalham, têm seus filhos, seus amigos, seus problemas e suas alegrias...

A *Agenda 21 do Pedaço* é uma agenda de fato. Sua construção envolve a definição de prioridades, objetivos, metas, responsabilidades, prazos e métodos de avaliação de resultados. Sua construção é uma forma de aprendizado de técnicas de planejamento estratégico, elaboração de projetos e planos de ação, ao mesmo tempo em que desafia a comunidade a mapear e conhecer seus problemas, definindo estratégias coletivas de enfrentamento.

Para sua elaboração faz-se necessário, pois, disponibilizar repertório técnico-conceitual aos diferentes atores que vivem, trabalham e/ou circulam na região-alvo, conforme a necessidade de cada grupo, mostrar-lhes experiências exitosas de outras regiões similares no mundo, mapear os equipamentos e os atores sociais ali existentes, reaver a história do local capacitando a comunidade para que possa interferir positivamente na melhoria da qualidade de sua própria vida, despertando em cada um e cada uma dos participantes, um sentido de pertença em relação ao seu “pedaço”, à cidade, ao Estado, ao País, ao Planeta.

A pergunta que então se formula é como dar sustentabilidade ao trabalho realizado, como garantir a continuidade do processo de pesquisa-participativa, qual a estratégia para contribuir com a *autonomia e emancipação* daquela população?

A resposta está na articulação de uma *Rede de Cidadania Ativa*.

A formação de redes é intrínseca à natureza humana. Todos fazem parte de muitas redes de relações, mas o que define uma rede social são o conjunto e a qualidade destas relações.

As redes estão consolidando-se como uma nova forma de organização social capaz de articular pessoas e grupos em torno de objetivos comuns de forma igualitária e democrática. Sua novidade está no fato de reunir seus participantes numa estrutura alternativa, horizontalizada, diferente do modelo de organização piramidal, mais comum em nossa sociedade.

É esta Rede de Cidadania Ativa que garantirá a construção da Agenda 21 do Pedaço, independentemente da oscilação dos apoios governamentais, e é ela constantemente reforçada pela adesão de novos elos, que irá estabelecer as parcerias necessárias para a implementação dos planos de ação definidos na Agenda.

A disposição dos resíduos, a limpeza das ruas, a descaracterização arquitetônica, a questão habitacional, a geração de trabalho e renda são

alguns dos importantes temas a serem trabalhados por esta Rede.

Os melhores exemplos de recuperação de áreas degradadas, assim como as melhores práticas da gestão de espaços públicos densamente urbanizados advêm de formas participativas de diagnóstico, planejamento e gestão.

O processo de construção da “Agenda 21 do Pedaço” garante aos seus artífices a legitimidade e a formação necessárias para garantirem sua implantação e a profícua gestão do espaço público que compartilham.

Só assim será possível, apesar das adversidades, caminharem em direção a uma mudança de paradigma que permita que as comunidades sejam os sujeitos de suas próprias histórias e, a passos largos, se aproximem de uma forma de viver mais sustentável.

“É das manifestações populares que eu acho que vem a saída. E ela será tanto mais rápida e eficaz quanto mais a gente ajude esse povo a entendê-la. Se eu fosse prefeito de uma cidade grande, primeiro ajudaria a criar nos próprios organismos de planejamento, ou paralelamente a eles, grupos de estudo com independência, para abastecer de idéias a partir do novo e encorajar pesquisas na Universidade...”
Milton Santos.

9 A Agenda 21 do Município: a metodologia utilizada na Agenda 21 de Maranguape

Marcelo Silva

A Agenda 21 Local é o compromisso e o planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável de um município. É o instrumento básico que norteia todos os programas, projetos e ações a serem implantados no território para buscar a qualidade de vida da comunidade. É importante frisar que é um documento que tem de ser emanado a partir da participação real da sociedade; todos os agentes de desenvolvimento local e o poder público têm que ter a decisão política de oferecer todo o apoio para a concretização de sua implantação.

Maranguape apresenta condições favoráveis à promoção do desenvolvimento local sustentável, na medida em que, atualmente, conta com uma Administração Municipal acreditada pela população, que vem desempenhando o papel de animadora e indutora do desenvolvimento; tem como forte marca um povo com capacidade empreendedora e potencial criativo que gradualmente planeja, organiza, reivindica e age coletivamente em prol da melhoria da qualidade de vida; dispõe de um potencial natural composto por serras, lagoas, rios, cachoeiras e sertões, propícios para lazer, ecoturismo, agropecuária e exploração mineral.

Estes fatores, porém, vistos isoladamente não geram um ambiente favorável ao desenvolvimento sustentável. São necessárias a articulação e a interação das “energias” locais. Para que se atinja o futuro desejável, é necessário o reconhecimento da identidade cultural, da identificação das

potencialidades, entaves, conhecimento e reconhecimento do realizado e conquistado até então.

A organização e a gestão social são, neste contexto, colocadas como estratégias para a construção de uma sociedade sustentável, resultantes de processos de desenvolvimento que se dão por meio da participação, cooperação e negociação entre os atores locais.

O desenvolvimento desejado pelos maranguapenses está sendo construído coletivamente e não apenas por um grupo de “voluntários bem-intencionados”, através de ações articuladas e complementares sob a perspectiva de uma nova cultura ambiental, política, produtiva e de consumo que sejam expressões de uma visão de mundo em que o homem e a natureza se complementam. Neste sentido, várias iniciativas estão sendo desenvolvidas pelo poder público e pela sociedade civil, a partir das especificidades locais, como o pioneirismo, o empreendedorismo e a criatividade do maranguapense.

1 Estratégia Metodológica da Agenda 21 de Maranguape

Inicialmente é importante registrar a existência de outros trabalhos e propostas de planejamento municipal, implantados ou não, de maior ou menor impacto na realidade de Maranguape, revelando com isto que o Município possui uma dinâmica própria e singular. Isto constituiu-se numa importante ferramenta para o conhecimento da realidade local e foi, ao longo deste trabalho, conhecida, respeitada e considerada pela equipe de assessoria¹. Por isto foram feitas algumas mudanças na programação de trabalho, negociadas com a equipe local.

Assim, a estratégia metodológica adotada para a construção das Bases da Agenda 21 de Maranguape partiu do pressuposto de que esta se caracteriza como uma proposta de desenvolvimento local sustentável, que privilegia questões estratégicas relacionadas à inclusão social, à preservação da biodiversidade e da diversidade cultural, à (re)conversão e (re)vitalização dos sistemas produtivos, à adoção de instrumentos da gestão democrática e participativa, com o objetivo de alcançar um pata-

1 GIT - Consultores Associados S/C Ltda e SETA - Serviços Técnicos Associados S/C Ltda.

mar cada vez mais crescente de qualidade de vida da sociedade maranguapense.

Ao mesmo tempo, essa estratégia estimula a prática de novos valores, tais como participação com responsabilidade social; descentralização com controle social e solidariedade com cooperação, de forma a mexer nas estruturas de poder local. É, portanto, uma estratégia metodológica estruturada sobre bases inovadoras, que articula e combina conteúdos, técnicas e instrumentos orientados por uma nova concepção de desenvolvimento e um conjunto de valores axiológicos humanistas que passam a interagir no espaço local, buscando provocar mudanças de comportamento dos atores e, conseqüentemente, contribuir para uma nova prática social cidadã ativa.

1.1 - Referencial teórico-metodológico

Dois princípios orientaram a estratégia metodológica – a territorialidade e a gestão compartilhada. O primeiro se refere à inserção do todo numa realidade espacial e concreta, à medida que todo mundo vive “relacionado” no seu território. O segundo diz respeito à prática da participação cidadã, como requisito para demarcar e legitimar a presença e a permanência gestonária da sociedade em tudo o que se relacione com o seu projeto de desenvolvimento.

À luz dessas orientações, a estratégia metodológica desencadeada levou em conta, principalmente:

- o ser humano como sentido e finalidade última do desenvolvimento, ou seja, a estratégia metodológica deve articular e desenvolver ações focadas na integralidade e na sustentabilidade do desenvolvimento, tendo o homem como centro e sujeito de suas ações e não como mero espectador passivo;
- a participação cidadã dos atores locais como requisito para garantir a legitimidade, a permanência no tempo e a sustentabilidade das intervenções, de modo que promovam mudanças efetivas no Município, indo além do horizonte temporal dos mandatos políticos;
- os processos de capacitação voltados para a formação teórica e prática dos atores locais com vistas à criação de uma ambiência local favorável ao planejamento, à implementação e à gestão participativa do desenvolvimento; e

- a articulação e o comprometimento dos atores institucionais como condição para a construção coletiva de planos, de programas e de projetos capazes de fazer face aos problemas e aos desafios postos pelo Município e, ao mesmo tempo, atender aos interesses e agendas locais.

Para tanto, duas metodologias participativas já experimentadas em outras realidades foram articuladas e combinadas: a metodologia Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local – GESPAR e a metodologia Diagnóstico Rápido e Participativo de Agroecossistemas – DRPA.

As duas metodologias revelaram-se adequadas à realidade de Maranguape à medida que, ao contrário das abordagens setoriais, têm um olhar amplo e sistêmico sobre a realidade, abrangendo todas as dimensões do desenvolvimento. Elas não se centram no poder da administração local, mas trabalham com os três atores da realidade, ou seja, os agentes produtivos, os agentes sociais e os agentes governamentais na busca de espaços concretos de comprometimento, de cooperação, de “concertação” e de parceria em torno das idéias e dos rumos do desenvolvimento local.

Com base nesse princípio, os processos/ações de capacitação para o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação do desenvolvimento local nortearam-se pelos seguintes princípios.

O processo de aprendizagem exige:

- rigor metodológico, que reforce a capacidade crítica, a curiosidade e a criatividade do ser humano;
- pesquisa, pois, enquanto se aprende se busca, se indaga, se constata e, se constatando, pode-se intervir na realidade e, mediante esse intervenção, educa-se e se é educado;
- respeito aos saberes e experiências acumulados pelos atores sociais engajados em processos socioeducativos;
- criticidade que deve estar embasada numa formação ética, já que os seres humanos, como seres histórico-sociais, adquirem competência para comparar, valorizar, intervir, escolher, decidir, substantivando o seu próprio processo de formação, com vistas à efetivação da democracia como prática cotidiana de convivência social, baseada na alteridade e na reciprocidade;
- reflexão crítica sobre a prática à medida que combina um movimento

- dinâmico e dialético entre o “fazer” e o “pensar sobre o fazer”; e
- reconhecimento e a assunção da identidade cultural, de forma a exercitar a experiência profunda do assumir-se como ser social e histórico, ou seja, pensante, criador, realizador de seus sonhos e projetos.

Por sua vez, a escolha do método DRPA foi uma opção coerente com a metodologia GESPAR, à medida que respondeu às necessidades concretas para buscar as informações relevantes que permitissem uma análise dos “sistemas locais” e, principalmente, dos agrossistemas, identificando as potencialidades e problemas essenciais junto à população, de forma direta e confiável.

Outro aspecto dessa coerência pode ser expresso pelas características capacitadora e sensibilizadora que ambas as metodologias assumiram, em que o mais importante foi mobilizar um contingente significativo de atores sociais para refletir e intervir na realidade, a partir do seu próprio conhecimento e, principalmente, das suas “visões de mundo”. Se estamos buscando “dados qualitativos” e as “lógicas de vida” dos diversos segmentos sociais que conformam o território Maranguape, estes, enquanto sujeitos coletivos, foram a principal fonte de informação. Portanto, toda a arte da fase inicial do diagnóstico buscou a promoção da participação cidadã mediante técnicas que facilitassem a expressão e a produção de conhecimento sobre a realidade objetiva e subjetiva desses segmentos.

É preciso entender, contudo, que o DRPA não se esgota em uma só ação na medida em que desencadeia um contínuo de aproximações sucessivas em relação à realidade local; entretanto o diagnóstico participativo não pode se estender muito tempo, nas fases de levantamento e de sistematização dos dados e informações e, sobretudo, não pode deixar lacunas entre as suas etapas que possam provocar improvisação, desmobilização e desinteresse e, conseqüentemente, produtos e resultados de menor qualidade.

1.2 A estratégia metodológica e a realidade de Maranguape²

Dois aspectos importantes da dinâmica local devem ser destacados. O primeiro refere-se ao elevado significado da decisão do Governo Muni-

2 Relatório da metodologia aplicada. S/E, 2003, Cd Rom

cial em desencadear o processo de capacitação para a construção do desenvolvimento local com foco nas bases da Agenda 21 de Maranguape. O segundo diz respeito à exigência de aproximar e relacionar às iniciativas em curso os limites e os desafios postos pela realidade local.

A dinâmica da própria metodologia no tocante à legitimidade e à permanência do processo de intervenção exigiu um nível de comprometimento e de participação dos atores locais, que se deu a partir da formação das equipes de interlocução, de multiplicadores e de apoio de área, conformando, assim, as condições mínimas para o desencadeamento do processo de capacitação.

O papel e as atribuições das instâncias ora referidas foram construídos durante o processo e, além delas, outros segmentos intermediários foram sensibilizados e mobilizados segundo as demandas da realidade local.

Entende-se que a estrutura-síntese de todo o processo de capacitação para a gestão social do desenvolvimento local está na criação e na afirmação do Fórum da Gestão da Agenda 21, como instância capaz de lograr um novo patamar de sustentação social (gestão estratégica e participativa) do desenvolvimento (sustentável) municipal.

Em linhas gerais, a estratégia pedagógica compõe-se das etapas com suas respectivas ações/eventos, conforme descrição abaixo e o fluxograma anexo.

Estudos Preliminares

Esta etapa correspondeu ao levantamento e à análise de documentos do diagnóstico, planejamento e avaliação produzidos nos últimos cinco anos, com o objetivo de captar as informações mais relevantes sobre a realidade do Município e ao mesmo tempo orientar a definição das ações de planejamento municipal com base nas concepções da Agenda 21 e do planejamento estratégico.

Instrumentos utilizados: contatos; trabalho de campo; leitura e sistematização do material disponibilizado pela Prefeitura.

Produtos e resultados obtidos: relatório analítico; plano operacional detalhado.

Sensibilização e Mobilização dos Atores Locais

Fundamentalmente esta etapa buscou apresentar e discutir a proposta de planejamento estratégico com vistas a sensibilizar e mobilizar os ato-

res locais para a construção do desenvolvimento local com foco nas bases da Agenda 21 de Maranguape, como uma ação viabilizadora das intenções da Gestão Municipal e do cumprimento do Plano de Governo - PG. Objetivou, ainda, o aprofundamento conceitual sobre as principais temáticas da Agenda 21, do desenvolvimento local e da gestão compartilhada do desenvolvimento, bem como a instrumentalização das equipes para o trabalho de planejamento participativo municipal.

Instrumentos utilizados: contatos; visitas; confecção de material e divulgação nos meios de comunicação; reuniões de planejamento; seminário de sensibilização socioinstitucional (sociedade civil e Prefeitura); seminário de nivelamento conceitual.

Produtos e resultados obtidos: atores locais sensibilizados e mobilizados; equipe de interlocução e equipe local interinstitucional formadas; relatórios descritivos e técnicos como recurso de memória e (re)alimentação do processo e dos produtos da capacitação.

Capacitação para o processo de planejamento participativo da sociedade civil e da Prefeitura

Nesta etapa foi desencadeado o planejamento participativo municipal com vistas à construção do desenvolvimento local com foco nas bases da Agenda 21 de Maranguape. Constituiu-se de eventos específicos voltados às lideranças da sociedade civil e um grupo de servidores da prefeitura, e outros eventos abertos envolvendo os atores das esferas comunitária, produtiva e institucional. Estas ações/eventos visaram à formulação das bases da Agenda 21 dos espaços rural e urbano para posterior consolidação em âmbito municipal, bem como estabelecer eixos de conexão entre as intenções e propostas da Gestão Municipal, tendo como referência o Plano Plurianual e o Orçamento Municipal, e as bases da Agenda 21 em curso. Objetivou, ainda, articular e integrar o conjunto das intenções e propostas das instituições governamentais e não governamentais que atuam no Município.

Instrumentos para o processo de planejamento participativo da sociedade civil:

- treinamento técnico em diagnóstico rápido e participativo de agrossistemas - DRP;

- aplicação do diagnóstico rápido e Participativo (rural e urbano);
- seminário-oficina municipal para apresentação, discussão e validação do diagnóstico rápido e participativo de área e do município;
- treinamento técnico em diagnóstico, planejamento e gerenciamento de sistemas produtivos locais (grupos de interesse) X novas tecnologias de desenvolvimento sustentável;
- seminários-oficina de área em diagnóstico, planejamento e gerenciamento de sistemas produtivos locais (grupos de interesse) x novas tecnologias de desenvolvimento sustentável;
- seminário-oficina municipal para apresentação, discussão e validação das propostas técnicas e dos instrumentos do desenvolvimento municipal; e
- jornadas de monitoramento.

Produtos e resultados obtidos

- Relatórios dos diagnósticos de área e do Município; e
- Equipe local de multiplicadores capacitada para dar continuidade ao processo de planejamento e implementação da Agenda 21 de Maranguape.

Instrumentos para o processo de planejamento participativo da Prefeitura

- Oficina plano de governo (bases e formatação);
- Oficina diagnóstico/Plano de Ação Imediata Institucional - PAI; e
- Oficina planejamento estratégico/gestão por projeto.

Produtos e resultados obtidos

- Plano de Governo conhecido e analisado;
- diagnóstico participativo institucional elaborado;
- encaminhamentos e soluções geradas a partir de planos de ação imediata;
- conexões estabelecidas entre o Plano de Governo e as propostas das bases da Agenda 21 de Maranguape; e
- Equipe de servidores municipais capacitada em gestão por projeto.

Consolidação, implementação e gestão do desenvolvimento local com foco nas bases da Agenda 21 de Maranguape

Esta etapa objetivou consolidar os processos de planejamento emanados da realidade rural e urbana e da prefeitura municipal, com vistas à conformação das bases da Agenda 21 de Maranguape. Ao mesmo tempo, buscou estimular as negociações e compromissos entre os diversos atores locais, definindo as parcerias e alianças estratégicas que, por sua vez, deverão gerar as condições objetivas para a elaboração e implementação de projetos executivos. Assim, as ações/eventos de capacitação desta etapa foram desenvolvidos com a presença simultânea dos atores institucional, comunitário e produtivo, gerando uma ambiência político-institucional favorável à gestão compartilhada do desenvolvimento, por meio de constituição e fortalecimento das instâncias responsáveis pela gestão do desenvolvimento local e, conseqüentemente, pela consolidação da Agenda 21 de Maranguape.

Instrumentos

- Seminário-oficina municipal bases da Agenda 21 de Maranguape (relatório em anexo);
- Reuniões e jornadas de negociação e monitoramento para a conformação das bases da Agenda 21 de Maranguape;
- Outras ações/eventos para efetivar o lançamento/validação das bases da Agenda 21 de Maranguape e o seu respectivo fórum de gestão.

Produtos/resultados obtidos

- Bases da Agenda 21 de Maranguape elaboradas e validadas;
- Instância da gestão local constituída e/ou fortalecida.

Monitoramento e avaliação do desenvolvimento local com foco nas bases da Agenda 21 de Maranguape

Esta etapa objetivou delinear mecanismos de monitoramento e avaliação da Agenda 21 local, ou seja, ciclo da gestão social focado na sustentabilidade do desenvolvimento local a partir dos impactos e resultados alcançados nas dimensões ambiental, sociocultural, econômica/produtiva, físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica.

Aqui, é importante ressaltar que esta etapa precisa ser concluída, com

vistas a consolidar os sistemas de monitoramento e avaliação e, ainda, destacar que o objeto de monitoramento e avaliação mais importante refere-se aos processos vivenciados pelos atores locais na elaboração das bases da Agenda 21 de Maranguape.

Outra dimensão desse objeto refere-se à aferição dos seus resultados e impactos - a partir dos indicadores socialmente construídos - ao longo de cada ano e no horizonte temporal definido pela matriz de monitoramento e avaliação. Assim, os processos/ações de capacitação deverão avançar até a conformação das estruturas/instâncias e dos mecanismos mais adequados à gestão social da Agenda 21 de Maranguape.

Instrumentos realizados e ações a realizar

- Jornadas e reuniões com as equipes de área, agentes multiplicadores e equipe de interlocução, bem como com as instâncias constituídas (e fortalecidas) responsáveis pela gestão da Agenda 21 de Maranguape; e
- maturação e análise das avaliações parciais, dos relatórios dos processos e dos produtos da capacitação, bem como dos relatórios de monitoramento feitos pela assessoria para sintetizar e destacar os avanços, os limites e as recomendações com vistas a (re)alimentar a continuidade e a permanência do processo, ou seja, a implementação, o monitoramento e a avaliação do desenvolvimento local – Agenda 21 de Maranguape.

Produtos e resultados obtidos e os esperados com a implantação do Fórum

- Avaliação dos processos/ações de capacitação realizados; e
- processo, indicadores e instrumentos de monitoramento e avaliação definidos; último relatório de monitoramento da assessoria apresentado, discutido e validado pelas instâncias competentes.

Dimensões do desenvolvimento no contexto de Maranguape

O município de Maranguape situa-se a 18 km de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, formado por 17 distritos³; possui uma área de 654,80 km² e uma altitude de 69m (sede) e 900m na serra (Pico da Rajada)

³ Maranguape-sede, Amanari, Itapebussu, Sapupara, Tanques, Jubaia, Antônio Marques, Vertentes do Lajêdo, Umarizeiras, Lagoa do Juvenal, Cachoeira, Lages, Manoel Guedes, Papara, Penedo, São João do Amanari e Ladeira Grande).

acima do nível do mar. A população, estimada, de 88.478 habitantes, estando 75% situada nos centros urbanos. Limita-se ao norte com os municípios de Maracanaú e Caucaia, ao sul com Caridade, Palmácia e Guaiúba, a leste com Pacatuba, Maracanaú e Guaiúba e ao oeste com Pentecoste e Caridade.

Maranguape, terra de colonização holandesa e portuguesa e descendência indígena, no tupi significa *vale de batalha*, nasceu no sopé da serra de mesmo nome; chama a atenção principalmente pela diversidade de suas paisagens e de sua gente. Possui uma história econômica marcada pela exploração do café (séc. XIX), cana-de-açúcar (séc. XIX e XX) e algodão (séc. XX). Algumas das grandes fazendas e as casas de engenho permanecem até hoje, como patrimônio cultural, podendo-se tomar como referência o engenho dos Vianas, localizado em Tangureira. Aliadas a isso estão as belas e singulares paisagens que desenharam um município detentor de duas unidades geoambientais - serra e sertão.

No início século XX, havia aproximadamente 40 engenhos de rapadura, marcando a presença ativa da exploração da cana-de-açúcar no Município. A construção da estrada para Canindé marca também este período (1918), propiciando um importante intercâmbio comercial e cultural com os Municípios de Paramoti, Caridade e Canindé. O Cinematógrafo Hermes (cinema e teatro) da cidade, inaugurado no início da década de 20, traduz o dinamismo cultural da cidade. Na década de 30, a construção do açude do Amanari, a criação da primeira linha de ônibus ligando Maranguape a Fortaleza e a inauguração do Hotel Pirapora abrem perspectivas de projeção do município, iniciando o turismo local.

O algodão teve seu apogeu na segunda metade do século passado. Entre as décadas de 50 e 70, havia quatro grandes usinas beneficiadoras, sendo que uma delas produzia fios. A vida da população maranguapense recebeu forte influência deste ciclo econômico, presente até hoje nas produções artesanais e na indústria de confecção. Uma curiosidade que reforça a importância desta atividade é relatada por moradores locais - “até os anos 1970, as questões de honra de donzelas eram resolvidas com uma máquina de costura”⁴.

4 Expressão usada por um dos entrevistados no trabalho de campo do diagnóstico participativo.

Atualmente as atividades econômicas mais desenvolvidas no meio urbano (sede) são confecção, comércio varejista, o artesanato, a indústria e no meio rural (distritos/localidades) agricultura de subsistência, a pecuária bovina, a piscicultura, a fruticultura e o artesanato.

É importante ressaltar que o Município possui duas Áreas de Proteção Ambiental. A APA da Serra de Maranguape que foi instituída pela lei municipal n.º 1.168 de 08/06/93 e a APA da Serra da Aratanha instituído pelo decreto estadual n.º 24.959 de 05/06/98, abrangendo os Municípios de Maranguape, Guaiúba e Pacatuba. Em um ritmo que mistura vida na serra e sertão, Maranguape atualmente transita entre potencialidades e problemas socioambientais que necessitam ser discutidos e questionados, em particular pelos maranguapenses, com o objetivo de impulsionar a busca de soluções focadas na sustentabilidade socioambiental, que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da sociedade local.

Para possibilitar um diagnóstico mais objetivo e próximo da realidade de Maranguape, como já foram mencionados, tomados como referência as seis dimensões, explorando em cada uma as potencialidades, os entraves/problemas e as iniciativas que estão sendo realizadas localmente. Mesmo sabendo-se que todas estas dimensões se articulam e se interrelacionam constantemente, no entanto, para tornar mais operacional e, também, foram levadas em conta as diretrizes da Agenda 21 brasileira, optou-se por este formato de texto ora apresentado.

A partir da base conceitual apresentada na introdução deste documento, procurou-se operacionalizá-la no contexto do Município, tomando como referência a concepção de território, assim entendido “O território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa de laços que vão além de seus atributos naturais, dos custos de transporte e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.”

Dentro dessa visão territorial, adotou-se a conceituação do binômio sistema/ambiente para a realização da análise estratégica. Assim, o território Maranguape, que representa o “sistema”, é visto na sua relação com o “ambiente”. Este, por sua vez, é composto de círculos que se

expandem a partir do entorno, até atingir o ambiente global. O primeiro círculo, o mais próximo, é constituído pelos demais municípios da Região Metropolitana de Fortaleza - RMF⁵, pelos municípios que compõem o Maciço de Baturité⁶, Caridade e Canindé, que constituem a rota do chamado “Caminho de Assis ou Caminho de São Francisco”. Um segundo círculo a ser considerado é o conjunto dos demais municípios ou regiões do Ceará, seguido do terceiro e quarto círculos, formados de outros municípios ou regiões do Nordeste e do Brasil respectivamente. O quinto e último círculo refere-se a todo o ambiente internacional, com sua multiplicidade de países e regiões.

Identificados o sistema e o ambiente, foram relacionadas as potencialidades, os entraves e as iniciativas como elementos do sistema. As oportunidades e as ameaças como elementos do ambiente foram consideradas a partir da leitura dos diversos documentos existentes no Município e dos elaborados nos diversos momentos do processo de desenvolvimento local.

Isto posto, o posicionamento estratégico do território (sistema) apresenta um duplo movimento, de um lado, trata-se de manter, reforçar ou consolidar os seus pontos fortes e simultaneamente superar, minimizar ou conter os seus estrangulamentos. Do outro lado, o território necessita captar, internalizar ou vincular-se às oportunidades do ambiente externo e simultaneamente se defender, resistir ou neutralizar as ameaças existentes neste mesmo ambiente. Os produtos resultantes dessa análise estratégica correspondem aos seis desafios estratégicos da Agenda 21 de Maranguape.

Considera-se que o Plano de Governo - PG e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU são na atualidade os dois principais instrumentos de intervenção do Poder Público municipal, com recursos definidos e/ou programados, e estrutura operacional em funcionamento, ambos centrados diretamente no desenvolvimento de Maranguape, diferentemente do Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza - PLANEFOR, que trata da RMF. Quanto ao Plano Municipal de Turismo de Maranguape - PMTM, ele ainda não estava devidamente estruturado no aparato institucional, em particular no tocante às fontes

5 Aquiraz, Caucaia, Eusébio, Guaiúba, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba.

6 Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiuna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia, Redenção.

orçamentárias. A Fundação Viva Maranguape de Turismo Esporte e Cultura -FITEC, criada em 15 de março de 2001, vem implementando alguns projetos relacionados diretamente com turismo e outros nas áreas sócio-cultural e esportiva.

Entende-se que a transversalidade da temática do turismo deverá ser considerada em todo processo de estruturação e implantação da Agenda 21

Cada desafio originou uma linha de ação, subdividida em componentes e, a partir destes, foram agrupados os projetos do Município, referenciando-se, basicamente, no PG e no PDDU. Esta análise originou um item denominado comentários e sugestões gerais, traduzidos nas tabelas; propostas de adequação dos projetos e novos projetos, tendo como referência maior as concepções do desenvolvimento local e da Agenda 21.

A seguir, são apresentados os vários aspectos trabalhados em cada uma das dimensões:

- Conceituação, componentes e contextualização;
- desafio estratégico, linha de ação, comentários e proposições;
- quadro demonstrativo: principais projetos programados e/ou em execução, origem, estágio de execução e conexões;
- quadro indicativo para adequação e/ou criação de projetos; e
- quadros demonstrativos, por componente, contendo as potencialidades, entraves e iniciativas.

2.1 Dimensão Ambiental

Conceituação

Desenvolvimento ambiental refere-se à relação entre a ação/intervenção humana e o ambiente natural. Trata, portanto, da consciência e do compromisso dos indivíduos, empresas, organizações sociais e instituições com as questões ambientais, seus problemas, e possibilidades de solução. Refere-se também à identificação de atividades para superar os diversos problemas ambientais, transformando-os em eco-empresendimentos, e ainda a aplicação da visão de racionalidade ambiental sobre a realidade e a implementação de mecanismos de organização e gestão ambientais.

Componentes:

Paisagem, clima e ar, solo, flora, fauna, recursos hídricos e resíduos sólidos

Contextualização

Os principais entraves ambientais identificados e relacionados com as unidades geoambientais são o desmatamento das serras e serrotes, a presença de pedreiras e mineradoras, a exploração indiscriminada de madeira, o plantio inadequado de culturas exóticas, por ex. a banana na serra; - a presença de edificações na serra, a degradação do patrimônio histórico, cultural, natural e arquitetônico e a diminuição da flora local.

Os recursos hídricos também são afetados em decorrência de intervenções geradoras de contaminação. Entre outros problemas encontrados, destacam-se a presença de indústrias poluentes, o despejo de animais mortos nos rios, riachos, lavagem de roupa nos rios e lagoas, o banho de animais nos rios e lagoas, os despejos de lixo residencial, o uso de agrotóxicos, o represamento e desvios inadequados dos cursos d'água, a diminuição dos olhos d'água, a pesca predatória nos açudes públicos e privados, a retirada desordenada de areia do rio São Gonçalo, a erosão e o assoreamento são entraves que vêm contribuindo para a insustentabilidade dos ecossistemas locais na óptica ambiental.

Voltando a perspectiva para a agricultura, a prática da monocultura, o uso de herbicidas agrotóxicos, a prática de queimadas, o cultivo em vertentes íngremes e a má distribuição de terras são elementos que afetam, não somente a economia, mas sobretudo a vida do trabalhador rural e, por extensão, a vida de toda a sociedade maranguapense.

Outras questões podem ser levantadas a partir da vivência das práticas locais como: a caça indiscriminada de animais silvestres da caatinga, a ausência de saneamento básico, o baixo compromisso empresarial com as questões ambientais, ausência de um compromisso ético preservacionista por parte da população, a contaminação do ar causada por granjas e pocilgas, poluição sonora causada por carros de som e fábricas, o desconhecimento e o não-cumprimento da legislação ambiental, o turismo predatório na área das APA's e o desconhecimento da sua existência por parte da grande maioria da sociedade local.

Iniciativas importantes podem ser alinhadas, destacando-se: a criação da APA de Maranguape e da APA de Aratanha; ações iniciais em agricul-

tura e pecuária orgânica; ações em Educação Ambiental nas escolas municipais, implantações de farmácias vivas; a revitalização do horto florestal; coleta seletiva de resíduos sólidos e mais recentemente, a construção e implementação das ações do desenvolvimento local, coordenado pela Secretaria de Inclusão Social do Município.

Desafio Estratégico

Reverter o processo de degradação dos ecossistemas locais, apoiando-se na biodiversidade ambiental ainda existente e na consciência ambiental emergente; internalizando os conhecimentos e experiências de Educação Ambiental, Agroecologia e tecnologias industriais limpas e, ainda, evitando a entrada de instituições, projetos, empresas, produtos, tecnologias e conhecimentos que não contribuam para a recuperação e a preservação ambiental de Maranguape.

Linha de Ação

Recuperação ambiental e preservação da biodiversidade.

Comentários e Proposições Gerais

Para a implementação do desenvolvimento ambiental, o Município já conta com um conjunto de projetos que necessitam ser colocados em prática, urgentemente, de forma articulada com as áreas de conexão identificadas, fazendo-se as adequações necessárias e criando-se projetos capazes de complementar a intervenção planejada com vistas à sustentabilidade ambiental local.

O Horto, através do seu projeto de revitalização, é o pólo articulador do desenvolvimento ambiental e espaço de concretização das conexões com os outros projetos, o que o torna gradativamente o “centro de referência” das ações ambientais do Município. Na prática, isto se dará mediante de diversas atividades voltadas para a educação ambiental, farmácia viva, produção de remédios fitoterápicos, viveiro de mudas, roteiro turístico, unidades agroflorestais demonstrativas etc.

Considerando a abrangência da questão ambiental, isto traz como exigência um amplo programa de mobilização e sensibilização que deverá ser realizado, basicamente, por pessoas das comunidades devidamente

capacitadas. Sugere-se a criação de um grupo de agentes de desenvolvimento, que trabalhe, entre outros aspectos, com meio ambiente nos moldes dos agentes de saúde.

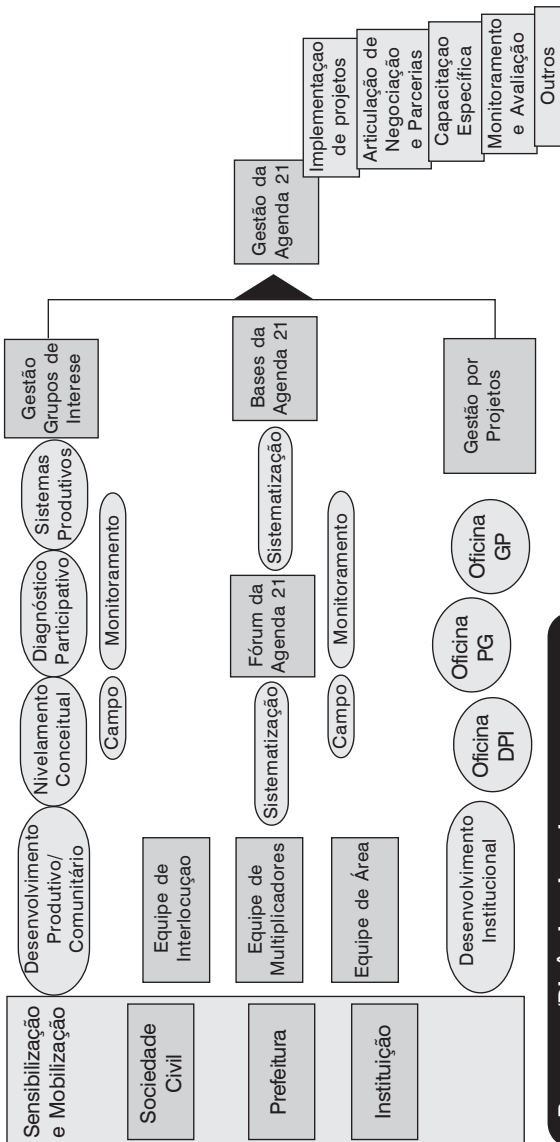
Os agentes de desenvolvimento, no tocante aos aspectos ligados ao meio ambiente, devem se tornar o elo de ligação entre o Horto e as comunidades, direcionando suas ações para a preservação e para o uso sustentável dos recursos naturais, articulando-se com as ações do desenvolvimento produtivo do território.

Todas essas ações estão relacionadas com a implementação da gestão das APAs, possibilitando, por meio de um processo gestão participativa, dos recursos ambientais, um novo patamar de relacionamento da sociedade com o meio ambiente natural legalmente preservado.

FLUXOGRAMA

com foco na Estratégia Pedagógica e na Dinâmica Local

Processo/Dinâmica: Bases da Agenda 21 - DL



Processo/Dinâmica: Local

- Pacto da vida
- Revitalização do Movimento Comunitário
- Escolarização da Merenda
- Grupos de interesses: artesanato, turismo e piscicultura
- Gestão por Projetos
- Revitalização APAs/Horto
- Revitalização do Artesanato
- Credimãçio
- Rede Socioeconomia Solidária
- Agência de Desenvolvimento Municipal

Referências bibliográficas

- BOFF, Leonardo. *Ecologia – grito da terra, grito dos pobres*. 2ª ed. São Paulo. Ática, 1996.
- BNDES/PNUD. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Cooperação Técnica PNUD. *Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local*. Recife. 2000.
- SEBRAE/CE. *Planejamento Estratégico de Maranguape*. 1998.
- EQUIPE DE ÁREAS – AGENDA 21 – DESENVOLVIMENTO LOCAL DE MARANGUAPE. *Diagnóstico Rápido Participativo dos Agrossistemas – DRPA*. 2001.
- FRANCO, Augusto de. *Por que precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. 2ª ed. Brasília/DF: Instituto de Política Millennium, 2000.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido – saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GIT. *Relatórios de eventos, monitoramento e avaliação do processo de construção das Bases da Agenda 21 – Maranguape*. Fevereiro/2001 a Fevereiro/2002.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sócio-Política*. São Paulo: Cortez, Coleção questões da nossa época. 2001.
- IANNI, Octavio. *A Era do Globalismo*. 2ª ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1996.
- INSTITUTO DE ESTUDOS, PESQUISA, PROJETOS E ACESSORIA MUNICIPAL – IPAM. *Maranguape, perfil municipal*. 2000.
- JARA, Carlos Júlio. *A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local, Desafios de um Processo em Construção*. Pró-Rural, Brasília/DF.1998.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE / PNUD. *Agenda 21 brasileira. Bases para Discussão*. Brasília, 2000.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE MARANGUAPE. *Plano de Turismo de Maranguape*. 1999.
- *Plano Diretor e de Desenvolvimento Urbano – PDDU*. 1999.
- RATTNER, Henrique. *Liderança para uma sociedade sustentável, Globalização versus ação local, tecnologia e desenvolvimento para todos? A busca de um modelo alternativo*. São Paulo: Nobel, 1999.
- SACHS, Ignacy, “Estratégias de Transição para o Século XXI”. In: BURSZTYN, Marcel (org). *Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- SANTOS, Boaventura Souza. *A construção multicultural da igualdade e da diferença*. Conferência, 1995 (mimeografado).

10 Construção de Agendas 21 Locais no Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)

João Paulo Sotero¹
Taciana Neto Leme²

O presente artigo abordará como o fomento à construção de agendas 21 locais vem acontecendo no Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). É apresentado primeiramente um contexto histórico da Agenda 21 no Brasil, e como isso se reflete no FNMA. A partir da análise dos instrumentos que norteiam o apoio aos projetos, juntamente com a análise de alguns indicadores de resultado ao longo dos anos, é possível perceber como esta temática vem ganhando destaque no FNMA, tanto no que diz respeito ao número de projetos apoiados, no aprimoramento das orientações para os projetos, nas parcerias estabelecidas, nos recursos disponibilizados, entre outros.

1 Contexto Histórico da Agenda 21 no Brasil e suas repercussões no FNMA

Em 1992, foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO 92, resulta-

1 - Coordenador do Núcleo Temático Planejamento e Gestão Territorial do Fundo Nacional do Meio Ambiente - Ministério do Meio Ambiente

2 - Técnica Especializada do Fundo Nacional do Meio Ambiente - Ministério do Meio Ambiente.

ram deste evento cinco documentos, a **Agenda 21**, a Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas, o Convênio sobre a Diversidade Biológica, a Convenção sobre Mudanças Climáticas e a Declaração do Rio. A Agenda 21 é um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos que constitui a mais ousada e abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Trata-se de um documento consensual para o qual contribuíram governos e instituições da sociedade civil de 179 países (MMA, 2004).

A partir de 1997, Governo e Sociedade Civil começam as primeiras ações (conforme estabelecido na Agenda 21 Global) a fim de viabilizar a construção da Agenda 21 Brasileira, que tem por objetivo avaliar as vulnerabilidades e potencialidades, para instituir um modelo de desenvolvimento sustentável para o Brasil, determinando estratégias e linhas de ação cooperadas ou partilhadas entre a sociedade civil e o setor público. O processo de consulta nacional passou por diferentes etapas: consulta temática em 1999, consulta aos estados da Federação em 2000 e encontros regionais em 2001. Em julho de 2002, é finalizada a fase de elaboração e lançada a Agenda 21 Brasileira.

Nesse contexto, o FNMA, entendendo que as agendas locais são parte dos fundamentos para viabilizar o desenvolvimento sustentável, cria instrumentos para viabilizar o apoio financeiro para a construção de agendas 21 locais.

Para compreender como o FNMA garantiu o apoio de projetos nesta temática, se faz necessário entender alguns aspectos deste **órgão fomentador** do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O FNMA foi criado pela Lei n.º 7.797, de 10 de julho de 1989, com a missão de contribuir como agente financiador e por meio da participação social, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente. O Fundo, ao longo dos seus quinze anos, vêm apoiando diversos temas / ações ambientais, entre eles encontra-se a construção de agendas 21 locais. O FNMA apóia projetos em todo o território brasileiro através de duas modalidades de fomento, a **demanda espontânea** cujos projetos podem ser encaminhados a qualquer tempo e a **demanda induzida**, caracterizada pelas regras específicas e a concorrência entre os projetos.

Pela demanda espontânea, o FNMA cria uma **linha temática** exclusiva para o fomento à “Construção de Agendas 21 Locais/ Regionais”. Treze projetos foram financiados, sendo que o primeiro foi a *Construção da Agenda 21 do bairro de Santa Teresa*, na cidade do Rio de Janeiro.

A partir de 2001, motivado pela crescente demanda da sociedade brasileira, o FNMA passa a financiar a construção de agendas 21 através de editais (demanda induzida), entendendo que essas agendas tem como objetivo a formulação de políticas públicas por meio de processos participativos que produzam seus resultados na escala e no alcance das comunidades locais. Desta forma, o Ministério do Meio Ambiente, por meio do FNMA, disponibilizou R\$1.500.000,00 (Um milhão e quinhentos mil reais) para o Edital 13/2001 – “Construção de Agendas 21 Locais”, sendo financiados nove projetos.

Dois anos mais tarde e após um longo processo de articulação, o FNMA lança o segundo edital com esta temática, no entanto, apresentando um aprimoramento de alguns aspectos metodológicos e um aumento significativo dos recursos, cerca de 8,5 vezes superiores ao primeiro edital, chegando aos R\$ 12.800.000,00³ (doze milhões e oitocentos mil reais), sendo um total de oitenta e cinco projetos financiados. A ampliação destes valores e a incorporação de alguns aspectos metodológicos foi possível em razão das **parcerias** firmadas entre o FNMA, Secretarias do MMA, além de outros ministérios. São eles:

- Ministério do Meio Ambiente
- Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável – Coordenação da Agenda 21
- Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos - Projeto de Gestão Integrada dos Ambientes Costeiro e Marinho
- Secretaria de Coordenação da Amazônia – Subprograma de Política de Recursos Naturais SPRN/ PPG7
- Ministério da Cultura

3 - Os valores previstos no Edital 02/2003 eram da ordem de R\$ 9.800.00,00 (Nove milhões e oitocentos mil reais), entretanto este valor foi ampliado em R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) após o processo de análise e avaliação dos projetos pelo Conselho Deliberativo do FNMA.

- Programa Monumenta
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- Programa Fome Zero
- Ministério da Saúde
- Secretaria de Vigilância em Saúde – Coordenação Geral de Saúde Ambiental
- Ministério das Cidades
- Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

As parcerias contribuíram também para a divisão do edital em três chamadas específicas, bem como com produtos esperados ao final da execução do projeto. Esta divisão também está relacionada a uma estratégia de política pública do FNMA para tornar a concorrência entre os projetos mais equitativa, é o caso da chamada I. Em decorrência do seu recorte territorial, ela permite que os projetos concorram apenas com outros da mesma região, evitando as disparidades regionais. As chamadas específicas para o Edital 02/2003 foram:

- I Construção da Agenda 21 Local nos municípios da Amazônia Legal;
- II Construção de Agenda 21 Local nos municípios do Projeto Orla;
- III Construção de Agenda 21 Local nos demais municípios brasileiro.

Outra estratégia de política pública para direcionar os esforços, de acordo com prioridades preestabelecidas, foi adotada na Chamada III deste edital. Os projetos contidos nesta chamada que fossem em municípios contidos na lista do Programa de Governo Fome Zero tinham prioridade, e esta se materializava através de pontuação adicional para os projetos de construção de Agendas 21 nesses municípios.

O processo de elaboração deste edital foi um marco na política ambiental brasileira, pois ao reunir vários parceiros internos (Secretarias), o Ministério do Meio Ambiente passa a atuar de forma mais integradamente, e garantindo uma ação mais ampla, pois, o MMA reuniu outros ministérios dando à questão ambiental efetivamente um caráter transversal no Governo federal.

2 Análise comparativa dos aspectos metodológicos apontados pelo FNMA (2000-2004)

A equipe técnica do FNMA, ao elaborar os três instrumentos de fomento (Linha Temática 2000-2002⁴ e os dois editais para construção de agendas 21), e ao analisar os resultados obtidos com os projetos apoiados, conseguiu gradativamente o aprimoramento dos instrumentos em seus princípios e aspectos metodológicos.

O FNMA sempre levou em conta alguns princípios fundamentais para a construção da Agenda 21 Local, dessa forma, vêm sinalizando à sociedade que apóia projetos que devam considerar:

- o comprometimento com o desenvolvimento sustentável, envolvendo as dimensões econômica, social, cultural e ambiental;
- o caráter participativo do processo de construção das agendas 21 locais;
- o envolvimento e a responsabilidade compartilhada entre diferentes atores/ e segmentos sociais;
- a formação/ capacitação de lideranças para a gestão ambiental;
- o desenvolvimento de um diagnóstico para nortear as ações necessárias para resolver os problemas ambientais identificados; e
- o envolvimento com as instância de formulação de leis específicas para os temas tratados nas agendas 21 locais.

Apesar do FNMA sempre adotar determinados princípios e/ou aspectos metodológicos, a ênfase para alguns difere, na medida em que há um acúmulo com as experiências anteriores. É o caso do desenvolvimento do diagnóstico, que ganha maior ênfase nos editais, em especial no Edital 02/2003, pois é incorporado como um produto esperado, e que ganha especificações precisas para sua elaboração.

Na medida em que o FNMA escolhe o fomento para construção de agendas 21 locais via edital, traz pelo menos duas conseqüências positivas: (1) orienta, de forma mais precisa, os projetos a serem apresentados

4 - As linhas temáticas norteiam os projetos a serem apoiados via demanda espontânea e os editais norteiam os projetos de demanda induzida.

e (2) garante espaço para a implementação de algumas estratégias de políticas públicas.

Quanto à orientação mais precisa, é possível citar tanto as orientações para elaboração de documentos que representam produtos esperados, bem como alguns aspectos metodológicos a serem considerados, por exemplo:

- a visão estratégica da comunidade sobre cenários de futuro desejáveis;
- objetivos-chave com base em oportunidades e problemas;
- metas específicas a serem atingidas;
- ações concretas para o alcance das metas;
- estratégias de implementação das ações;
- critérios para revisão do processo e dos pactos firmados;
- instrumentos e mecanismos de implementação;
- compromissos institucionais;
- discussão e definição das formas de legitimação do processo de construção da Agenda 21 Local, através de oficinas/seminários;
- discussão e definição das prioridades a serem trabalhadas no processo de construção da Agenda 21 Local;
- elaboração dos instrumentos e mecanismos de implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável;
- definição dos compromissos institucionais para com os mecanismos de implementação da Agenda 21 Local;
- formalização dos compromissos, prioridades e estratégias consensuadas por meio da publicação do documento e/ou adoção de atos jurídicos pelo poder público (Legislativo ou Executivo).

No que diz respeito à implementação de algumas estratégias políticas, os editais garantiram:

- a abrangência territorial em bacia e sub-bacias hidrográficas, municípios ou grupo de municípios ou outros espaços sub-regionais de desenvolvimento;
- a obrigatoriedade da existência de uma articulação prévia, por meio de comprovação de existência de um Fórum de Agenda 21 comprometido com o desenvolvimento sustentável;

- a possibilidade de direcionar esforços específicos para programas de governo prioritários e/ou regiões tradicionalmente menos favorecidas pelos apoios financeiros.

Tendo como referência a experiência com o primeiro edital, o segundo é formulado, aprimorando significativamente as potencialidades identificadas nessa modalidade de fomento. Desse modo, as instruções contidas no Edital 02/2003 representam um avanço no que diz respeito às orientações mais precisas, bem como à implementação de algumas estratégias de políticas públicas.

Assim, é possível destacar, desse último edital, alguns dos aspectos metodológicos que foram incorporados:

- a geração de emprego e renda e a diminuição das disparidades regionais e inter-pessoais de renda, a mudanças nos padrões de produção e consumo e a adoção de novos modelos e instrumentos da gestão;
- o fortalecimento da participação local para a permanente discussão, acompanhamento e implementação da Agenda 21 (durante e após o projeto);
- a referência de documentos norteadores como: Agenda 21 Global, Agenda 21 Brasileira e Agenda 21 do Estado (caso exista);
- a previsão de um Seminário de Transição e Afirmação de Compromissos, em novembro de 2004, entre a gestão municipal atual e nova gestão que tomará posse em 2005⁵; e
- prever a participação de duas pessoas envolvidas no projeto em um seminário de intercâmbio⁶.

E, finalmente, é possível citar um diferencial em termos de orientações metodológicas, no que diz respeito ao diagnóstico socioambiental que indique as potencialidades e vulnerabilidades, que é a inclusão de questões de saúde ambiental.

5 - Previsão de uma estratégia para evitar as possíveis dificuldades na transição de governos.

6 - A importância de incorporar esse aspecto será tratada no item 4.

As orientações metodológicas estão relacionadas ao processo e produtos esperados com a implementação do projeto. No caso do último edital, há uma característica que merece destaque, que são as chamadas específicas. Nesse caso, há produtos esperados comuns a todas as chamadas e produtos específicos para cada uma. As orientações metodológicas citadas até então dizem respeito aos produtos esperados para todas as chamadas.

Na Chamada I – “Construção da Agenda 21 Local nos Municípios da Amazônia Legal” – houve uma orientação metodológica para a elaboração de um Plano Municipal de Intervenção em áreas alteradas. Já na Chamada II – “Construção de Agenda 21 Local nos Municípios do Projeto Orla” –, a orientação metodológica específica foi para a elaboração de Planos de Intervenção na orla marítima. E, para a Chamada III – “Construção de Agenda 21 Local nos demais Municípios Brasileiro” –, no caso dos municípios incluídos no Programa Fome Zero (os quais tinham prioridade sobre os demais), a orientação dada foi para a elaboração Plano de Ações para uma Política de Segurança Alimentar.

3 Indicadores de resultado do fomento à construção de agendas 21 locais no FNMA e implicações nas estratégias de política pública

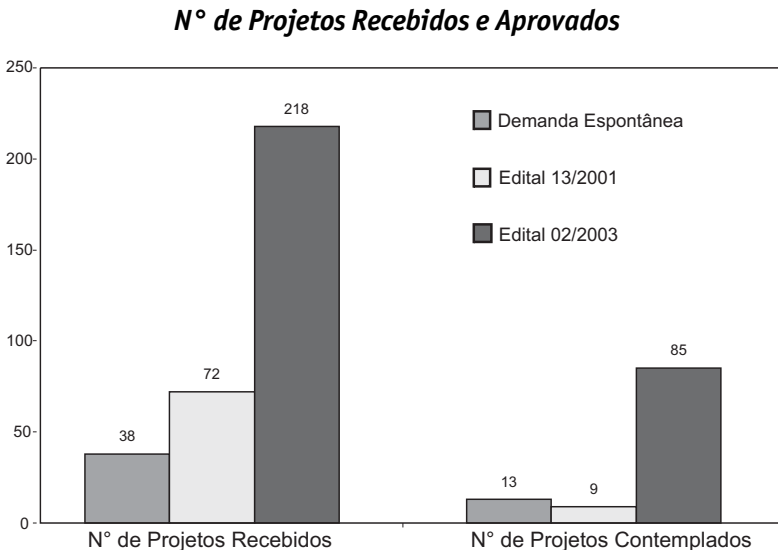
A indicadores de resultados do fomento à construção de agendas 21 locais nos permitem analisar, não somente os resultados obtidos com esta política, mas principalmente dá subsídios técnicos para os gestores públicos decidirem a continuidade ou o aprimoramento de algumas estratégias de políticas públicas.

Em quatro anos de fomento à construção de agendas 21 locais o FNMA apoiou 107 projetos, contemplando 167 municípios e 2 estados da Federação, além de financiar a construção da Agenda 21 de um bairro.

Ao longo destes anos, é notório o crescimento do número de projetos recebidos e apoiados/ contemplados pelo FNMA, conseqüência da crescente demanda da sociedade brasileira. Durante o período (2000-2002) em que a construção de agendas 21 locais foi financiada através da demanda espontânea, foram recebidos 38 projetos, sendo 13 apoiados.

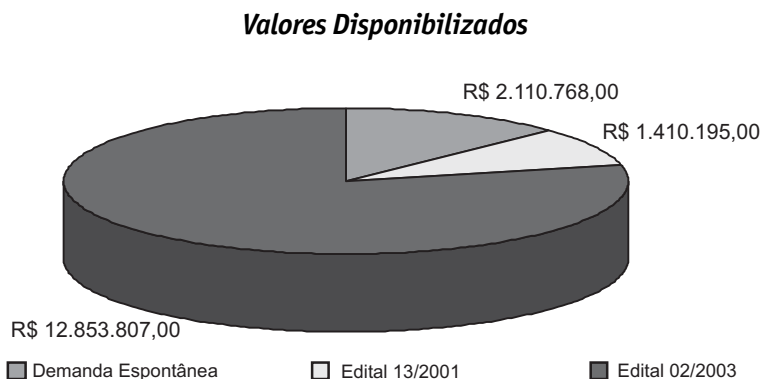
No final de 2001, com o lançamento do Edital 13/2001, o FNMA recebeu 72 projetos, sendo que o apoio se limitou a 9 projetos em decorrência do limite orçamentário. Em 2003, o Fundo lançou seu segundo edital para financiamento da construção das agendas 21, e, após um amplo processo de divulgação do edital, foram encaminhados 272 projetos, valor três vezes maior do que no edital anterior e o número de projetos apoiados é quase dez vezes maior, num total de 85 (figura 1).

Figura 1: Número de projetos recebidos e aprovados relativos à construção de agendas 21 locais.



Relacionado à ampliação do número de projetos apoiados está o significativo aumento dos recursos disponibilizados, principalmente nos editais. Enquanto o Edital 13/2001 disponibilizava R\$ 1.500.000,00, o Edital 02/2003 previa R\$ 9.800.000,00, entretanto os recursos ampliaram chegando a R\$ 12.800.000,00, um crescimento da ordem de 8,5 vezes (Figura 2).

Figura 2: Recursos disponibilizados para a construção de agendas 21 locais.



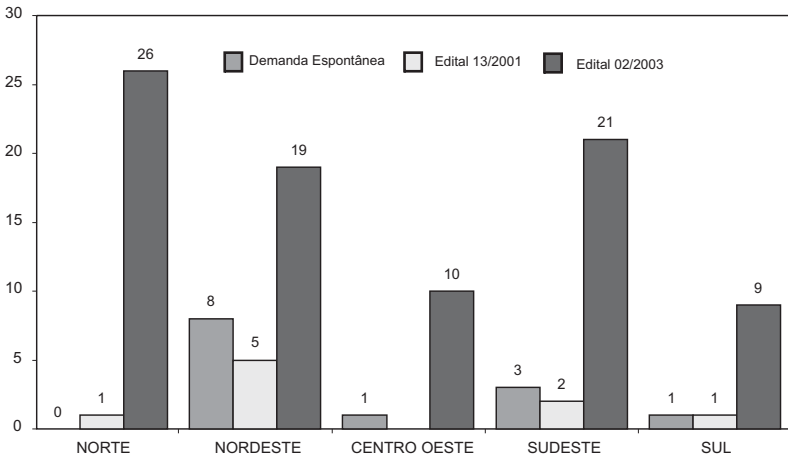
Nos primeiros anos de atuação do FNMA, os recursos foram acessados, em sua maioria, por instituições das regiões Sul e Sudeste, entretanto, nos últimos anos o FNMA vem amenizando esta disparidade por conta de estratégias específicas de fomento. No caso do apoio às agendas 21, na modalidade demanda espontânea, podemos verificar o oposto, pois das 13 agendas 21 apoiadas, 8 estão na região Nordeste (60%), no entanto, não há nenhuma na região norte do País. O sucesso da região nordeste, no acesso aos recursos da demanda espontânea, ocorre principalmente em virtude de uma articulação no Estado de Pernambuco, detentor de 6 das 8 agendas financiadas naquela região. No Edital 13/2001, esta relação se mantém, pois dos 9 projetos contemplados, 5 são da Região Nordeste, entretanto a região Norte tem uma Agenda 21 aprovada já a região Centro-Oeste, apoiada anteriormente na demanda espontânea não tem projeto aprovado neste edital (figura 3).

O Edital 02/2003, fruto de um longo processo de articulação e parcerias, tem como novidade a divisão em chamadas e a prioridade a alguns municípios. O objetivo deste novo formato é viabilizar o acesso de algumas regiões aos recursos do Fundo. Após a análise dos resultados, é visível o aumento substancial do número de municípios contemplados nas regiões Norte e Centro-Oeste. Quanto à região Nordeste continua-se que continua elevado o número de projetos apoiados se comparada à

média histórica do FNMA. Estes resultados estão relacionados às chamadas específicas presentes no edital, bem como à prioridade dada aos Municípios do Programa Fome Zero e Monumenta, indicando desta forma a obtenção de resultados positivos no que diz respeito à escolha de tal estratégia.

Figura 3: Distribuição das agendas 21 locais/região brasileira.

Distribuição das agendas 21 locais/Região



Outro aspecto importante na análise dos resultados do fomento à construção de agendas 21 locais pelo FNMA está relacionado à disposição dos projetos por bioma. O cerrado, embora ocupe uma área aproximada de um quarto do Território Nacional é contemplado com pouco menos que 10% do total de projetos apoiados pelo Fundo. A Mata Atlântica possui cerca de 40% dos projetos fomentados. Este elevado número de projetos ocorre não em função de ações específicas previstas nos editais e sim em função deste bioma sobrepôr a região historicamente mais desenvolvida do País (figura 4).

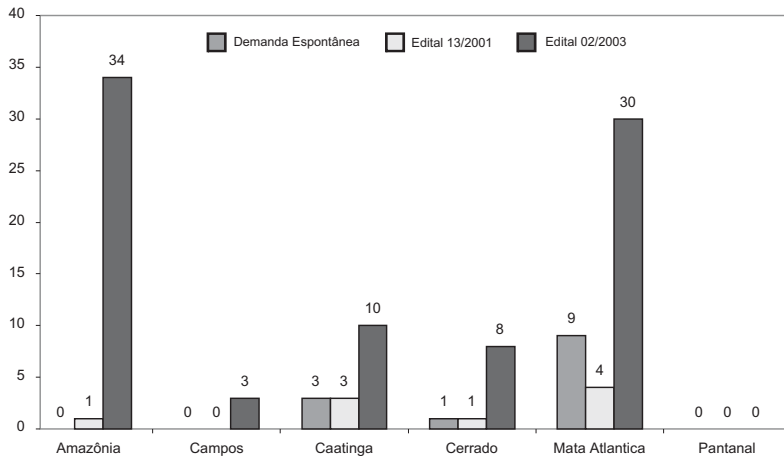
Quanto aos biomas caatinga e Amazônia percebe-se a elevação da proporção dos projetos apoiados nestas áreas, quando comparados ao restante do País, fruto da chamada específica para a Amazônia Legal e a

prioridade dos municípios listados no Programa Fome Zero (maioria localizada no bioma caatinga) no Edital 02/2003. Desta forma os projetos da Amazônia concorreram com projetos da própria Amazônia, ou seja, inseridos no mesmo contexto e com os mesmos graus de dificuldade. O resultado desta ação foi positivo em virtude de 40% dos projetos aprovados neste edital estarem nesta região. No caso da caatinga, embora os projetos concorressem com outras propostas das regiões Sul e Sudeste, a pontuação extra adquirida pelos municípios permitiu uma relação equilibrada quanto ao acesso aos recursos.

Outro dado relevante é a ausência de projetos de Construção de agendas 21 locais no bioma Pantanal, tanto na demanda espontânea quanto nos editais. Os municípios e instituições presentes naquela região não tiveram projetos de Agenda 21 apoiados no FNMA.

Figura 4: Distribuição das agendas 21 locais por bioma.

Distribuição das agendas 21 locais por bioma



O Fundo Nacional do Meio Ambiente vem apoiando um número significativo de agendas 21 locais, contemplando 127 municípios brasileiros presentes em todas as regiões do País. O fomento crescente a esta temática (tabela 1) decorre da permanente demanda gerada pela socieda-

de brasileira e, principalmente, pelo fato de o fomento à construção da Agenda 21 estar inserida como política pública prioritária do governo atual.

**Quadro: Síntese dos dados dos projetos de construção
de Agenda 21 no FNMA.**

		Demanda Espontânea	Edital 13/2001	Edital 02/2003
Número de Projetos	Recebidos	38	72	218
	Aprovados	13	9	85
Recorte Territorial	Bairro	1	—	—
	Município	31	9	127
Região	Estado	2	—	—
	Norte	-	1	26
	Nordeste	8	5	19
	Centro Oeste	1	-	10
	Sudeste	3	2	21
	Sul	1	1	9
Bioma	Amazônia	-	1	34
	Caatinga	3	3	10
	Campos	-	-	3
	Cerrado	1	1	8
	Mata Atlântica	9	4	30
	Pantanal	-	-	-

4 Como o que o FNMA vem contribuindo para a discussão de indicadores de sucesso de Agenda 21?

Em ambos os editais, foram incluídos nos aspectos metodológicos a elaboração de indicadores de sucesso ou de performance da Agenda 21 Local. Dessa forma, o FNMA vem sinalizando a necessidade de elaborar os indicadores para a verificação dos resultados esperados.

No entanto, o último Edital, além de sinalizar tal necessidade, também incorpora a previsão para participação em um seminário de intercâmbio dos projetos aprovados. Embora os dois editais previssem a realização de uma capacitação de executores, a capacitação para os proje-

tos contemplados nesse último será calcada numa nova estratégia, que envolve o FNMA e seus parceiros responsáveis pelos projetos aprovados.

A previsão de dois momentos de capacitação (executores e intercâmbio) são entendidos pelo FNMA como momentos estratégicos, em decorrência do potencial técnico e político identificado.

As capacitações permitem o estabelecimento da troca de informações e experiências entre os projetos de Agenda 21, priorizando o encontro entre projetos da mesma região; é o caso da Amazônia. Representa a oportunidade que o FNMA tem de contribuir para a melhoria dos resultados obtidos com a execução dos projetos e a otimização dos impactos gerados por meio do projeto implantado.

As capacitações também propiciam melhor interlocução do FNMA com as organizações responsáveis pela execução dos projetos. E, ainda, garantem a oportunidade de avaliar a execução dos projetos e a comparação entre os mesmos, o que pode representar um estímulo para uma execução mais otimizada.

Assim, o FNMA incluirá incluir na discussão, entre outros conceitos, os indicadores de sucesso do processo de construção de Agenda 21. Além de dar subsídios teóricos para o aprimoramento dos resultados, o Fundo e seus parceiros devem promover a discussão e o fomento à articulação regional e, possivelmente, a constituição de relações/ parcerias além daquelas previstas inicialmente, por exemplo, a constituição de redes regionais (e até mesmo nacional) de agendas 21 locais. Com isso, o FNMA pretende potencializar os resultados obtidos com a implementação dos projetos e garantir a implementação otimizada de uma política pública.

A experiência de fomento à construção das agendas 21 locais, somada à experiência de fomento em outras temáticas, vem proporcionando ao FNMA gradativamente o aprimoramento dos seus instrumentos de fomento e os resultados obtidos, conseqüentemente, o FNMA vem cumprindo com a sua missão de contribuir como agente financiador e por meio da participação social, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente.

Referências bibliográficas

Ministério do Meio Ambiente. www.mma.gov.br. Acesso 02.ago.2003.

Ministério do Meio Ambiente. Fundo Nacional do Meio Ambiente. *Relatório sintético sobre o Edital 13/2001 Construção de Agenda 21 Local* (2001).

Ministério do Meio Ambiente. Fundo Nacional do Meio Ambiente. *Edital 13/2001 Construção de Agenda 21 Local* (2001).

Ministério do Meio Ambiente. Fundo Nacional do Meio Ambiente. *Relatório sintético Edital 02/2003 Construção de Agenda 21 Local* (2003).

Ministério do Meio Ambiente. Fundo Nacional do Meio Ambiente. *Edital 02/2003 Construção de Agenda 21 Local* (2003).

Ministério do Meio Ambiente. Fundo Nacional do Meio Ambiente. *Linhas temáticas 2001*.

11 Sistematização de Informações para Agenda 21

Marcelo Gomes Arantes

Introdução

A conquista do desenvolvimento sustentável é um desafio e uma aspiração de contornos universais. A expressão que surgiu em 1980, foi consagrada em 1987, a partir do relatório publicado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente – CMMA – conhecida como Comissão Brundtland, que formatou a definição desta noção e seus princípios fundamentais. De acordo com o Relatório Brundtland,

“ o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforça o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações futuras... é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”.

Na verdade, esta noção impõe uma nova visão para um velho desafio, o de gerar o desenvolvimento. A nova lógica a ser adotada deve extrapolar a idéia de que o desenvolvimento seja meramente um sinônimo de pro-

gresso econômico e tecnológico. Isto significa dizer que a dimensão econômica não é único padrão de observação possível de apontá-lo. O processo do desenvolvimento deve estar atrelado a outras dimensões, no caso, a ambiental, a social e a institucional.

As soluções de ordem práticas, devem advir do consenso sobre o uso dos recursos e do planejamento integrado e participativo. A Agenda 21, documento resultado da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano - Rio 1992, considera vários aspectos para a implementação de ações segundo uma nova tomada de consciência; no entanto, os debates subseqüentes levaram à consideração de que tais implementações seriam mais passíveis de sucesso se partissem de atores locais, considerando suas próprias identidades, através de suas demandas e competências.

Para que a Agenda 21 se torne uma realidade, uma nova relação entre o poder público e sociedade tem de ser construída. Além disso, a enorme dimensão territorial brasileira requer um esforço hercúleo de articulação e integração entre todas as partes a serem envolvidas no processo. Logo, um outro desafio nos é apresentado: a criação de instrumentos de mensuração para que diferentes realidades possam ser comparadas e analisadas, segundo uma mesma lógica. Estes instrumentos são chamados de *indicadores de desenvolvimento sustentável*. Eles são ferramentas imprescindíveis para o apoio à tomada de decisão, a fim de guiar a ação em si ou o caminho para o acompanhamento e a avaliação de uma ação que vise a produzir sustentabilidade.

Uma das questões mais importantes ao adotar-se indicadores é garantir que as fontes que geraram os dados sejam confiáveis. Ao estabelecermos indicadores, buscamos revelar a realidade mediante variáveis quantificáveis, a fim de expressar os fenômenos que operam sobre um determinado recorte territorial em um determinado recorte temporal. Indicadores servem para identificar variações, comportamentos, processos e tendências; bem como estabelecer comparações entre países e regiões; indicar necessidades e prioridades para o monitoramento e avaliação de políticas; e facilitar o entendimento da situação de uma determinada localidade, região, estado ou País.

A extensão territorial brasileira oferece um vasto suporte para a composição da diversidade social, cultural e natural com atributos diferenci-

ados para cada localidade; no entanto, no plano prático, a articulação entre as ações possíveis deve residir sobre a minoração das desigualdades na distribuição dos recursos da natureza e da tecnologia. *Ações para serem sustentáveis devem contribuir para a redução dessas desigualdades e, portanto, fortalecer as condições de bem-estar no nível local, para as populações correntes e suas gerações futuras.*

Perceber o espaço e a realidade que nele opera demanda a compreensão das várias e distintas dimensões que orientam o desenvolvimento sustentável. Os atributos de cada uma dessas dimensões, apesar de disjuntivos, só podem oferecer soluções para os problemas, que lhes são inerentes, se lidos e avaliados de maneira consorciada. Como podemos perceber o espaço? Quais são os atores ou objetos que devem ser abordados para sua rica compreensão? Como podemos ofertar soluções e contribuir para minorar as desigualdades? Como podemos elaborar/compreender os cenários disfarçados em dados? Como pôr em prática o “pensar globalmente e agir localmente”? Como e até que ponto a informação, sobre realidades que não necessariamente vivenciamos, pode contribuir para a tomada de decisão. Estas questões devem ser levantadas por aqueles que pretendem construir ações que visem à sustentabilidade.

Conhecimento como recurso

As ações políticas e coletivas em torno das questões ambientais são de orientação diferenciada. Isto faz com que a (des)orientação dos discursos contribua para a dispersão de resultados. Torna-se, portanto, tarefa de alta dificuldade a delimitação precisa dos contornos do movimento ambientalista; no entanto, se o ambientalismo não pode ser delineado como um movimento social único e centralizado, ele perpassa todos os setores da sociedade e torna-se influente por seu caráter proativo e alta capacidade de penetração de suas redes.

Mesmo que as questões referentes à causa ambientalista, lida aqui como a causa do desenvolvimento sustentável, sejam lideradas por grupos de interesses específicos, ainda que ora antagonísticos, as conseqüências diretas ou indiretas desta causa tornam-se objetos de interesse difuso; visto que as implicações dos benefícios e malefícios de ações sobre o meio

ambiente têm impactos sobre a natureza e a sociedade como um todo. Os bens e serviços que a natureza pode proporcionar pertencem a todos e a ninguém em particular.

As abordagens em torno do espaço e as conseqüências do processo de sua ocupação e apropriação pelo homem tornam-se possíveis através do uso adequado da informação e de suas ferramentas de expressão. No século XXI, a veiculação de informações e conhecimentos a respeito do meio ambiente torna-se cada vez mais intensiva e dinâmica. O entendimento de tais processos, no entanto, exige fundamentação através da perspectiva integrada de vários campos do saber.

Prospecção de Informações Ambientais

Várias são as fontes possíveis para a coleta de dados sobre a realidade de um determinado recorte territorial. Muitas instituições trabalham com pesquisas que podem fornecer resultados para aqueles que buscam informações sobre o estado do meio ambiente. Nem todas as localidades brasileiras, porém, dispõem de facilidades para esta contemplação. Por isso, utilizaremos o IBGE, como uma fonte direta de apreciação, dada a sua capacidade institucional e operacional para a coleta e disseminação de informações sobre os diversos municípios em todos os estados do Brasil com séries históricas que remontam a um tempo passado.

O IBGE tem produção qualificada e abundante no que diz respeito à realidade que se espalha sobre o território brasileiro. Este amplo conjunto de informações formata uma larga e expressiva base de dados. Tais informações respondem a uma demanda difusa e parte dela está disponibilizada em vários veículos e produtos. A facilidade que o meio eletrônico proporciona, por seu modo de uso remoto, faz dele a primeira fonte de fácil alcance a ser consultada por aqueles que pretendem formatar e alimentar *indicadores de desenvolvimento sustentável*.

O IBGE, ao longo dos anos, tem investido no aprimoramento de seu capital humano e de equipamentos tecnológicos para dar cabo à demanda de investigação sobre a realidade que se dispõe sobre o território nacional. O rigor metodológico necessário a essas modelagens implica a adoção de um grande número de variáveis de observação e em coleta

regular, resultando em uma ordem de grandeza ainda maior na produção de informações consistentes; porém, as questões que se referem diretamente ao meio ambiente físico ainda não são suficientes para responder à demanda quanto ao quadro corrente dos diferentes biomas, ecótonos, bacias hidrográficas e regiões que obedecem ao padrão da divisão político-administrativa e nem da qualidade dos laços solidários que envolvem uma comunidade.

O IBGE disponibiliza em seu *site* oficial várias informações que podem ajudar no levantamento sobre a realidade do meio ambiente, embora, em seu *site*, não haja um *link* que derive para estatísticas ambientais. A maioria das informações disponibilizadas sobre o tema ambiental se referem a estudos ambientais sobre recursos naturais, principalmente no recorte territorial da Amazônia Legal, com os dados obtidos pelo Projeto SIVAM (BOLLIGER e SCANDAR NETO, 2002).

Um dos temas que apresenta maior dificuldade de abordagem teórico-metodológica para a produção de estatísticas se refere aos recursos hídricos, de evidente relevância para a abordagem ambiental nos próximos anos. Este tema requer maiores estudos e uma costura institucional, pois dados primários são levantados para dar conta de acompanhar situações locais específicas, não sendo pensados para sintetizar o estado do meio ambiente em uma região ou qualquer outro recorte territorial.

As Dimensões do Desenvolvimento Sustentável

A missão institucional do IBGE é “Retratar o Brasil com as informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania.” O principal objetivo do recente investimento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, quando da publicação de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, o IDS-BR, foi a de oferecer à sociedade brasileira uma informação estruturada voltada a avaliar a trajetória do País com relação ao desenvolvimento sustentável e, em particular, à Agenda 21, passados dez anos da realização da ECO-92.

Tal trabalho contribui no esforço conjunto, proposto pelas Nações Unidas a um grupo de nações, para testar a metodologia da Comissão de Desenvolvimento Sustentável - CDS e responde ao termo de coopera-

ção técnica entre o Ministério do Meio Ambiente e o IBGE, em dezembro de 1999. Os indicadores de desenvolvimento sustentável foram organizados em quatro dimensões: social, econômica, ambiental e institucional. A produção e construção do IDS-BR obedeceu uma metodologia levada a cabo a partir da lista de indicadores proposta pela CDS (BOLLIGER e SCANDAR NETO, 2002).

A metodologia teve que lidar com várias adaptações que, em alguns casos, não foram possíveis, gerando algumas lacunas. Um levantamento foi feito para estabelecer a qualidade e quantidade de informações existentes, até então, sobre o meio ambiente no Brasil. Este processo que possibilitou a identificação das estatísticas geradas e disponibilizadas pelo Instituto pode nortear o aprimoramento dos trabalhos futuros em agrupá-las e organizá-las de forma mais conveniente. A dúvida original, no entanto, consistia em saber se as informações estatísticas disponíveis eram adequadas ao acompanhamento dos principais temas relativos ao desenvolvimento sustentável.

Sustentabilidade dos Indicadores

O uso de indicadores visa a apontar a tendência dos caminhos rumo ao desenvolvimento sustentável que um país, uma região, localidade ou empresa tende a seguir em certo recorte temporal. A contextualização destes indicadores, portanto, torna-se fundamental para análise e tomada de decisão, pois, o sucesso de um projeto poderá ser avaliado pelo processo da gestão individualizada do mesmo; no entanto, o sucesso de uma proposta de interferência local através de ações sustentáveis tem que levar em consideração a realidade do próprio local, em relação a outras realidades.

“No modelo atualmente adotado pela ONU, os IDS são divididos em quatro dimensões – Social, Ambiental, Econômica e Institucional, subdivididas em temas, subtemas e estes últimos em indicadores. Está explícito, portanto, que avançar na direção do desenvolvimento sustentável, significa avançar nestas quatro dimensões e não apenas na ambiental ou econômica. Uma ques-

tão ainda em aberto, por exemplo, é como avaliar a situação de um país que avança em alguns indicadores e retrocede em outros. No cômputo geral haveria um avanço ou um retrocesso? Tudo vai depender do peso relativo que for dado aos diferentes indicadores, o que nos leva a discussão da validade ou não do uso de indicadores sintéticos, como o índice de desenvolvimento humano (IDH), e da valoração monetária de variáveis não econômicas (ex.: quanto custa, em reais, a poluição do ar).

Os IDS do IBGE têm 50 indicadores organizados em quatro dimensões, segundo o modelo adotado pela ONU¹. Alguns exemplos de indicadores, segundo suas respectivas dimensões: taxa de crescimento da população, índice de Gini, esperança de vida ao nascer, taxa de alfabetização, coeficiente de mortalidade por homicídios (social); consumo industrial de substâncias destruidoras da camada de ozônio, queimadas, espécies extintas ou ameaçadas de extinção, destinação final do lixo (ambiental); PIB per *capita*, participação de fontes renováveis na oferta de energia, reciclagem (econômica); ratificação de acordos internacionais, e gasto público com proteção ao meio ambiente (institucional)” (CARVALHO, P.G.M, 2003).

As quatro dimensões adotadas orientam quais estatísticas e indicadores podem ser estudados, no entanto, a adoção destes ainda enseja vários outros questionamentos, visto que nem sempre dão conta de relacionar os diferentes indicadores para diferentes demandas ou de responder se outros indicadores deveriam ser incluídos. O fato é que a abordagem mediante quatro dimensões pode oferecer, analogamente, a mesma configuração de forças desenhadas por Santos para os termos forma, função, estrutura e processo:

“Forma, função, estrutura e processo são quatro termos disjuntivos associados, a empregar segundo um contexto do mundo de todo dia. Tomados individualmente, representam apenas realidades parciais, limitadas, do mundo. Considerados em conjunto, po-

1 Para uma discussão dos diferentes modelos de apresentação dos indicadores vede QUIROGA, Rayén (2001) *Indicadores de Sostenibilidad Ambiental y de Desarrollo Sostenible: Estado del Arte y Perspectivas Serie Manuales*, setembro, 2001 Cepal [Available] em www.eclac.cl, acessado em julho 2003 (nota do autor).

rém, e relacionados entre si, eles constroem uma base teórica e metodológica da qual podemos discutir os fenômenos espaciais em totalidade” (Santos, 2002).

A fim de darmos prosseguimento à nossa discussão, faremos algumas considerações sobre outros questionamentos que estão embutidos no esforço de descrever o contexto do mundo de todo dia. O levantamento de estatísticas fortalece a análise conseqüente, mas, para entendermos os fenômenos espaciais, é preciso ainda levar em consideração outros fatores que podem ser descritos pelas dimensões isoladamente/parcialmente e a interação de seus subconjuntos. Cabe ainda perguntar se o IBGE pode responder a todos estes apelos para os diferentes recortes.

Sabemos que a orientação do IDS é quanto à formatação de indicadores para o Brasil. Dentro desta perspectiva, muito deles não se tornam passíveis de desagregação para níveis locais e outros também não oferecem resposta para as condições do meio ambiente no nível das *Unidades da Federação*; no entanto, faremos uso daquela publicação, por entendermos que a experiência relatada pode indicar caminhos para a prospeção de informações relevantes ao tema, oriundas de outras fontes ou mesmo levantadas dentro do próprio *site* do IBGE, para recortes territoriais mais específicos.

A Quadro 1 expressa, em quantidades, as fontes das informações utilizadas pelo IBGE para a elaboração do quadro de indicadores de desenvolvimento sustentável, estabelecido no IDS –BR, seguindo a metodologia proposta pelas Nações Unidas. Ela indica maior auto-suficiência da instituição no que diz respeito à produção de indicadores para a dimensão social. A adoção de um modelo para análise integrada também torna-se um objeto a ser considerado. Dentre os vários modelos possíveis, o PER - modelo pressão, estado e resposta - é o mais utilizado para uma análise integrada dos IDS, no entanto não é mais adotado pela ONU.

A produção do IDS conta com fontes externas em razão da diversidade das informações necessárias à sua construção. Várias instituições colaboraram diretamente, com o envio de informações, ou indiretamente, com a disponibilização de dados.

Quadro 1: Fontes sobre os indicadores de desenvolvimento sustentável que constam da publicação IDS-BR elaborada pelo IBGE, segundo dimensões e temas

Dimensão e Tema	Fontes		Total
	interna	externa	
Total	28	22	50
<i>Social</i>	16	3	19
Educação	5		5
Eqüidade	5		5
Habitação	1		1
População	1		1
Saúde	4	2	6
Segurança		1	1
<i>Ambiental</i>	7	10	17
Atmosfera		2	2
Biodiversidade		2	2
Oceanos, mares e áreas costeiras	1	1	2
Saneamento	5		5
Terra	1	5	6
<i>Econômica</i>	3	7	10
Estrutura econômica	2	2	4
Padrões de produção e consumo	1	5	6
<i>Institucional</i>	1	3	4
Capacidade institucional	1	2	3
Estrutura institucional		1	1

Fonte: Bolliger & Scandar Neto, 2002.

De acordo com o quadro acima, a dimensão econômica é única em que a instituição fornece dados a todos os itens, ainda que estes indicadores se utilizem de um maior número de fontes externas para sua produção. Nas dimensões *ambiental* e *institucional*, dados de fontes externas são relevantes na produção dos indicadores.

Quanto ao tema *atmosfera*, o indicador utilizado expressa a qualidade do ar, oferecendo uma medida indireta da exposição da população, em áreas urbanas; no entanto, o indicador descreve apenas a condição da

Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a partir de dados coletados pela Companhia de Tecnologia e Saneamento Básico Ambiental de São Paulo – CETESB. Logo, para outras áreas do País, este indicador não é passível de desagregação, sendo apenas uma fonte de comparação caso haja a disponibilidade de encontrar-se dados análogos para uma dada localidade. Os padrões de qualidade do ar são valores de referência definidos pela legislação pertinente, levando-se em consideração as emissões, concentrações máximas permitidas, e condições e limites de saturação.

Quanto ao tema *biodiversidade*, o indicador expressa a razão percentual entre a superfície das áreas abrangidas pelas unidades de conservação e a superfície total do bioma, no entanto, as áreas de conservação que constam na publicação são somente as federais, acompanhadas atualmente por aquele órgão. Ações para inclusão das áreas estaduais e até municipais já estão sendo tomadas pela instituição (BOLLIGER e SCANDAR NETO, 2002). Temos aqui outro indício de que a busca de fontes externas ao IBGE têm que ser acionada a fim de responder a demandas mais localizadas.

Quanto ao tema *estrutura institucional*, o indicador apresentado refere-se ao número de acordos internacionais ratificados, relativos ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, pelo Governo brasileiro. Este indicador extrapola o recorte territorial que nos orienta neste trabalho, porém a ratificação não implica a efetiva aplicação. A fonte de informações é o Ministério das Relações Exteriores.

Na dimensão social, o único tema que não conta como fonte o IBGE é *segurança*. O indicador *coeficiente de mortalidade por homicídios* expressa mortes por causas violentas. Estas informações são relevantes para a construção do desenvolvimento sustentado, principalmente por estarem vinculadas ao grau de governabilidade de um determinado território. O coeficiente expressa a escala ascendente da violência no País nos últimos anos, pois o indicador expressa homicídios em 100.000 habitantes e as informações são compiladas e organizadas pelo Ministério da Saúde.

IBGE e Agenda 21

Ao pesquisarmos o *site* do IBGE, averiguamos que a expressão “Agenda 21” só aparece em sua forma direta no canal *noticias*, onde está

relacionada a alguns empreendimentos liderados pela Instituição, principalmente o IDS-BR. Ao verificarmos uma publicação daquela Instituição relacionada diretamente ao meio ambiente, no caso, o “Vocabulário Básico de Recursos Naturais e Meio Ambiente”, de 2002, pudemos constatar não existir qualquer menção relacionada à expressão. Esta constatação evidencia o longo caminho que a Agenda 21, através dos atores sociais que a defendem, ainda terá que percorrer até tornar-se uma noção corrente na sociedade brasileira.

Apesar de a expressão em si não ser encontrada no *site* da instituição ou em uma publicação sobre o repertório de termos ambientais, iniciais têm sido tomadas no sentido de incluir quesitos e mesmo blocos inteiros sobre questões a respeito de temas ambientais em pesquisas regulares da Instituição. Desde 2002, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE - a MUNIC - vem trabalhando na construção de um suplemento sobre meio ambiente e promete trazer muitas informações de abordagem inovadora sobre problemas e gestão ambientais nos milhares de municípios brasileiros, ainda no ano de 2004.

Como a MUNIC faz um levantamento sobre os municípios brasileiros e é respondida pelas prefeituras, por meio das Secretarias de Meio Ambiente ou órgãos hierarquicamente associados à questão ambiental, o preenchimento do questionário começa pelo levantamento de informações cadastrais da prefeitura e a identificação do município. A partir daí, são levantados dados sobre: a *Estrutura Administrativa; Articulação Institucional; Recursos Financeiros e Despesas por Função; Legislação Ambiental; Condições do Meio Ambiente; Instrumentos de Gestão Ambiental, Programas e Ações; Unidades Municipais de Conservação da Natureza e Agenda 21.*

Os resultados desta pesquisa poderão apresentar um quadro geral sobre quantos e quais municípios brasileiros já possuem um processo de elaboração de Agenda 21. Além disso, ficará também mais fácil detectar se há também: a instalação de Fóruns da Agenda 21 Local; quais instrumentos legais formalizam a instalação; que tipos de parceiros estão envolvidos; qual estágio corrente da Agenda 21 em um dado município; e, quais os temas que cada Agenda abrange. Intuímos que um mapeamento dos municípios que iniciaram o processo e aqueles que o desconhecem será bastante plausível a partir desta fonte. A pesquisa também poderá

ajudar a consolidar um quadro mais amplo a respeito das unidades de conservação da natureza sobre o País, visto que até o momento só as unidades federais foram contempladas na formatação de indicadores de desenvolvimento sustentável.

O estabelecimento da Agenda 21 como fonte de investigação e construção de indicadores é uma proposição interessante, visto que seu processo está submetido à participação integrada dos vários atores locais. Se esses dados referirem-se apenas à existência legal/institucional de um processo dentro de uma localidade, não estarão traduzindo a feição qualitativa da participação que eles deveriam pretender desvendar. Por outro lado, a não - existência de uma formalização do processo também não revela objetivamente a capacidade de participação e organização de uma comunidade, pois, devemos também considerar que, por interesses ou crenças distintas, lideranças políticas locais possam negar seu envolvimento com o processo de Agenda 21 Local e, portanto, com a formalização ou continuidade do processo, mesmo que ele seja uma aspiração legítima de vários atores locais.

Atores e Parceiros – Dimensão Institucional

As discussões que evocam sustentabilidade e meio ambiente colocam a construção de parcerias no centro da questão; se não por evidência, por versarem sobre a necessidade de construção de mecanismos que façam a relação entre atores estabelecidos e parceiros possíveis tangível. O princípio da transdisciplinidade da questão ambiental também traz à baila a necessidade de fortalecimento das ações sobre o meio ambiente por intermédio da educação formal e informal, da mobilização, da participação, da promoção de equidade e do estabelecimento do consumo sustentável das comunidades.

A Agenda 21 convoca toda a sociedade a responder diretamente a por novos procedimentos no que diz respeito ao uso dos recursos naturais, para que gerações futuras tenham garantido o direito de desfrutar de forma maximizada do capital natural, do capital social e do capital cultural de cada sociedade e das sociedades como um todo. Isto significa que a sociedade deve estar fortalecida e ajustada para contribuir nas

soluções de suas próprias demandas, tanto como agente quanto como beneficiária.

O rompimento com o autoritarismo revelou novas feições de associativismo, contemporâneas ao crescimento da causa ambientalista. O conceito de sociedade civil opera sobre a construção de condições de participação e defesa de interesses, extrapolando a relação arcaica entre dominado e dominante imposta pelos regimes autoritários. Tal conceito equilibra-se entre duas dicotomias, que só em parte se superpõem: estrutura/superestrutura e instituições/ideologias, que podem ser traduzidas respectivamente como as relações entre necessidade/ liberdade e força / consenso (BOBBIO, 1994, p.42).

Apoiado sobre os conceitos propostos por Alain Touraine, Castells destaca que sujeitos são produzidos pela identidade de projetos:

“Chamo de sujeito o desejo de um indivíduo, de criar uma história pessoal, de atribuir significado a todo um conjunto de experiências de vida individual. A transformação de indivíduos em sujeitos resulta na combinação necessária de duas afirmações: a dos indivíduos contra as comunidades, e a dos indivíduos contra o mercado” (TOURAINÉ, *apud*, CASTELLS, 1999).

Neste contexto, há o surgimento de sujeitos políticos – sujeitos simultâneos de direitos e deveres. A pergunta que se impõe a esta assunção é: quais são os papéis destes novos atores na condução do processo de geração de sustentabilidade? Se ações sustentáveis são possíveis, vários níveis de convocação e exigência devem ser estabelecidos. Por isso, o estabelecimento de parcerias, também em vários níveis, torna-se imperativo neste processo.

A geração da sustentabilidade e a construção de seus indicadores são um campo fértil para a sinergia entre teoria e prática. Somente o esforço conjunto dos vários setores da sociedade regidos pela ética e pelo consenso é que poderá promovê-la. Estes atores terão várias feições com diversos tipos de organicidade: institutos, fundações, universidades, órgãos públicos, empresas, entidades de associativismo cidadão, entidades religiosas e movimentos sociais sintonizados com a temática do desenvolvimento sustentável.

Limitações das Informações e Demanda por Pesquisas

Para que o leitor possa verificar as fontes possíveis para o levantamento de dados a fim de construir indicadores associados à sustentabilidade, sugerimos a visita ao *site* oficial do IBGE (www.ibge.org.br). Nele estão disponibilizados vários dados e, a título de ilustração, apontamos a exploração dos canais Cidades @ e SIDRA. No caso das pesquisas do próprio instituto, recomenda-se a consulta direta ao Catálogo do IBGE, disponível tanto em publicação impressa como em *site* oficial. Ao tomar-se as fontes externas, informações mais completas relativas a temas específicos poderão ser encontradas nas próprias instituições em questão, bem como em seus *sites*.

A Agenda 21 também permeia temas e questões mais subjetivas quanto às aspirações de uma comunidade. As estatísticas formais não darão conta de responder a este apelo. A identidade de cada local é que será o mote para esta observação. O sucesso de uma proposta de interferência local com ações sustentáveis tem que levar em consideração a sensibilidade e o comprometimento dos atores do próprio local. Logo, somente o trabalho de campo pode ajudar a estabelecer quem são estes atores locais, não apenas quais são as rubricas institucionais existentes, mas suas identidades e as informações relevantes para o estabelecimento da comunicação entre as partes envolvidas: gestores, atores e beneficiários. Este levantamento pode ser construído em forma de cadastros, pesquisas de opinião, pesquisas qualitativas junto a especialistas e grupos de interesses, ou, ainda, de maneira mais abrangente e qualificada, na forma de um diagnóstico socioambiental.

Globalização e Desigualdades

A incidência conjunta da técnica, da ciência e da informação requalifica os espaços, propondo novas práticas que visam a atender a fatores hegemônicos, que, por definição, não promovem a preservação da cultura e identidade do local. A nova e volátil configuração das redes gerada pela lógica global, associada às relações pendulares de circulação dos fluxos, principalmente os financeiros, distorce e interfere nos pro-

cessos sociais sobre o território. Logo, o meio técnico-científico-informacional pode ser definido como “a cara geográfica da globalização” (SANTOS, 2002, p.239).

“Uma das características distintivas da modernidade é uma interconexão crescente entre os dois extremos da “extensionalidade” e da “intencionalidade”: de um lado influências globalizantes e, de outro, disposições pessoais... Quanto mais a tradição perde terreno, e quanto mais reconstitui-se a vida cotidiana em termos de interação dialética entre o local e o global, mais os indivíduos vêm-se forçados a negociar opções por estilos de vida em meio a uma série de possibilidades... O planejamento da vida organizada reflexivamente... torna-se característica fundamental da estruturação da auto-identidade” (GIDDENS, *apud*, CASTELLS, 1999, p.27).

No plano local, os atores mais avisados buscam incessantemente novas possibilidades de inserção nas redes. A busca por novos mercados e parceiros é condicionada por outra lógica, dialética, expressa pela capacidade de inovação e atração. O local e o global são configurações distintas e não ampliações ou reduções de uma mesma topologia. É verdade que, visto sob esta óptica, as distâncias neste espaço são discretas; porém, a conectividade², como um termo concreto, nestas bases, torna-se fugaz e empírica.

O estabelecimento das redes interfere nos contextos locais vinculados aos seus conteúdos e sua capacidade de competição. É nesta órbita de fluxos que se operam as transações, seja por meio de redes produtivas, de comércio, de transporte ou de informação, no entanto, é a informação o primeiro vetor a ser acionado, e por isso, constitui-se como o detonador dos outros vetores. O poder de conectividade dentro desta teia é o cursor das atividades entre o local e o global.

2 Esta idéia extrapola a propriedade de conectividade; não basta estar ligado a uma rede, a capacidade de conectividade estabelece a propriedade onde o fluxo ocorre realisticamente não apenas potencialmente. “Os organismos de gestão de rede, quer se trate de gestão técnica, econômica ou jurídica não são neutros, eles colocam em jogo relações sociais entre os elementos solidarizados e aqueles que permanecerem marginalizados” (DUPUY, *apud*, DIAS, L.C., 2001, p.148).

“ A nova forma de poder reside nos códigos da informação e nas imagens de representação em torno das quais as sociedades organizam suas instituições e as pessoas constroem suas vidas e decidem o seu comportamento. Este poder encontra-se na mente das pessoas. Por isso, o poder na Era da Informação é a um só tempo identificável e difuso. Sabemos como ele é, contudo não podemos tê-lo, porque o poder é uma função de uma batalha ininterrupta pelos códigos culturais da sociedade” (CASTELLS, 1999, p.423).

A construção de indicadores de sustentabilidade para uma dada localidade não é tarefa de fácil execução, principalmente, por embutir considerações muito específicas quanto à necessidade de cada localidade e às idiossincrasias de cada comunidade. Logo, esta tarefa deve ser norteadada por uma metodologia a ser construída com a participação dos atores locais, visando à ágil recuperação dos dados relevantes à identidade de cada local, suas vocações e suas desigualdades. O Fórum da Agenda 21 Local poderá ser o organismo responsável pela implementação desta ação, sua guarda e sua disseminação, uma vez que ele também será responsável pelo plano de desenvolvimento sustentável a ser implantado naquela localidade.

Considerações Finais

A articulação institucional dos vários órgãos que fazem levantamentos sobre as diversas variáveis necessárias à construção dos indicadores é uma das tarefas que se impõe, em virtude da dimensão do território brasileiro e da diversidade da realidade que sobre ele se distribui. A apreciação objetiva da realidade requer um alargamento de contextos. Mesmo que o objeto de estudo seja focado sobre um recorte territorial específico e, mesmo que este recorte seja ínfimo, faz-se necessária a ampliação do raio de observação para uma configuração consistente daquela realidade. Ao estudarmos um município, por exemplo, temos que tomar pelo menos uma região que o contenha para que a compreensão da leitura das estatísticas possa dar-se de maneira fluente.

A sistematização de informações para a construção de indicadores de sustentabilidade torna-se ainda mais difícil no contexto cultural, por entendermos que estas informações não falarão apenas das manifestações culturais em uma localidade, do perfil educacional, ou hábitos e costumes de sua população, mas sim do nível de satisfação daquela comunidade diante de sua realidade, sua qualidade de vida e sua auto-estima. A Agenda 21 tem a construção da visão de futuro como premissa; logo, há que se desenvolver instrumentos que possam acompanhar os passos intrínsecos rumo à obtenção dos resultados postulados pela comunidade, que muitas vezes poderão ser subjetivos ou intangíveis.

Neste trabalho, utilizamos o IDS-BR como exemplo de metodologia para construção de indicadores de desenvolvimento sustentável. Isto indica que o País está envolvido com a questão, mas, mesmo uma instituição de notória competência para lida com estatísticas, ainda enfrenta dificuldade para a formatação de tais indicadores. Logo, os atores envolvidos no acompanhamento dos processos de Agenda 21 deverão também encontrar obstáculos e profundos questionamentos quando forem estabelecer e sistematizar indicadores de desenvolvimento sustentável para uma determinada realidade local. E, mesmo que consigam obtê-los, por intermédio de fontes primárias ou secundárias, devem estar atentos às limitações dos dados e principalmente, à confiabilidade desses indicadores.

Referências bibliográfias

BOBBIO, N. (1994): 1ª edição 1982, *O Conceito de Sociedade Civil* - Rio de Janeiro- Edições Graal.

BOLLIGER, F. & SCANDAR NETO, W. J.. (2002): *Estatísticas Ambientais e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável do Brasil*. In: ROMEIRO, A (org.) *Avaliação e Mensuração de Impactos Ambientais*. Editora da UNICAMP.

CARVALHO, P. G. M. (2003): *As Dimensões do Desenvolvimento Sustentável - Artigo publicado no Jornal dos Economistas* – Rio de Janeiro - Corecon e Sindecon

CASTELLS, M. (1999): *O Poder da Identidade – Volume 2: A Era da Informação: economia, sociedade e cultura* – São Paulo – Paz e Terra.

_____: *A Sociedade em Rede – Volume 1: A Era da Informação: economia, sociedade e cultura* – São Paulo – Paz e Terra.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2002): *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável* - Rio de Janeiro – IBGE.

SANTOS, M. (2002): *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo/Razão e Emoção* – São Paulo – Edusp.

12 Certificação de sustentabilidade e estrutura operacional descentralizada de processos de desenvolvimento sustentável e Agendas 21 locais a partir dos comitês de bacias hidrográficas*

**Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do rio
Paraopeba - CIBAPAR, (Secretaria Executiva do comitê de
bacia hidrográfica do Rio Paraopeba CBH-Paraopeba)
Agosto/2004**

Luis Dario Gutierrez

*“Estamos diante de um momento crítico na história da terra, numa
época em que a humanidade deve escolher seu futuro.....ou formar
uma aliança global para cuidar da terra e uns dos outros, ou arriscar
a nossa destruição e a diversidade da vida”.*

Leonardo Boff- Carta da Terra

* **Colaboradores:** Mauro Costa Val, Coordenador Geral do Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do rio Paraopeba - CIBAPAR, - Secretario Executivo do comitê de bacia hidrográfica do Rio Paraopeba (CBH-Paraopeba) - Apolo Heringer, Presidente do Comitê da bacia do rio das Velhas - Equipe do CIBAPAR

Introdução

A Agenda 21 Brasileira é uma das mais importantes respostas às demandas emanadas da sociedade, como resultado da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade de Rio de Janeiro, conhecida como Eco-92. Esta Conferência buscou estabelecer princípios norteadores de um novo paradigma de construção de sociedades sustentáveis ou, como diz Washington Novaes (Cadernos de Debates/MMA-2004), de construção de “*um novo modelo de civilização*” que, aplicados ao nosso caso, um país-continente e fortemente miscigenado, permitam usufruir de forma harmônica e solidária de sua privilegiada paisagem natural e cultural.

Este desafio está claramente assumido pela Agenda 21 Brasileira através das agendas 21 locais, com a construção de um modelo de desenvolvimento participativo a partir do âmbito local, entendendo que este recorte espacial pode ser estadual, microrregional e municipal. Desta forma, podemos afirmar que são as comunidades locais que visualizam com maior vigor as particularidades culturais, produtivas, ambientais e sociais que devem emoldurar a construção de qualquer processo de planejamento estratégico participativo em prol da sustentabilidade, pois são eles que vivenciam com maior ênfase suas potencialidades e vulnerabilidades locais.

A elaboração e implementação de processos de desenvolvimento sustentável, via agendas 21 locais, utilizando-se do *Parlamento das Águas*, constituídos pelos comitês de bacias, tem como objetivo geral a elaboração de subsídios à construção de políticas públicas sustentáveis, nos três níveis de Governo.

Este processo se apóia na internalização dos pressupostos de integração e transversalidade de ações intra e intergovernamentais que se refletem no território. A consolidação de fóruns deliberativos, sob estruturas operacionais reconhecidas pela sociedade local, deve instituir de forma definitiva a participação ativa de todos seus segmentos sociais, alheios a qualquer viés de manipulação decorrente de interesses exclusivamente político-partidários.

Esses Fóruns da agenda 21 e os comitês de bacia devidamente institucionalizados, por força de lei ou Decreto do Executivo local /

estadual, devem servir como instrumentos de controle social em rede das comunidades sob um recorte espacial que melhor dialoga com o meio ambiente e o desenvolvimento, como são as bacias hidrográficas.

A institucionalização deste processo local / municipal (fóruns da Agenda 21) e regional (comitês de bacia) são o mais poderoso instrumento de subsídio ao planejamento estratégico regional para construção coletiva de cenários de futuro devidamente em consenso, em regime de co-responsabilidade.

Os compromissos pactuados sobre uma mesma base ética de busca da harmonia entre o desenvolvimento econômico, a justiça / equidade social e o equilíbrio ambiental (manejo conservacionista dos fatores ambientais) devem ser construídos preferencialmente sob a óptica da planificação regional “como instrumento dinâmico e racionalizador na tomada de decisões” (DIODORO ACOSTA/ INICAM-88).

Além da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sustentável no âmbito da bacia, os resultados desta construção coletiva serão uma efetiva recuperação da auto-estima; atividades para geração de renda e identificação de oportunidades locais junto aos usuários dos recursos hídricos da bacia, mediante a implementação de parcerias fortes e proativas (outorga e cobrança da água) que fortaleçam os canais do diálogo entre os diversos atores governamentais e não governamentais, buscando a consolidação de uma rede de ação solidária e de cidadania ativa, no âmbito da bacia..

Desta forma apresentamos a seguir a.

Contextualização

A transformação das ações do processo de elaboração e implementação das agendas 21 em programa governamental, com ações específicas no Programa Plurianual de Governo- PPA 2004-2007, concomitantemente ao incremento dos 11 processos existentes em 2000 para 115 em 2002 e, atualmente, quase 500 processos de Agenda 21 Local em andamento no País, são os fatos de maior relevância na gestão governamental ambiental do governo Lula. Esses fatos reforçam a necessidade da criação de instrumentos e de meios operacionais no processo da gestão socioambiental, com a instituição de mecanismos de controle social, atrelados à realidade local, municipal e regional, que são os *locus* concretos das ações propostas no território.

A Lei 9.433, de 8 de março de 1997, que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos, consolidou os princípios da descentralização e da participação da sociedade civil como co-responsável nas tomadas de decisão acerca do planejamento e instrumentos da gestão dos recursos hídricos, no contexto físico-territorial das bacias hidrográficas, possibilitando um avanço no processo democrático da gestão ambiental do País, ao estabelecer o estágio de uma democracia participativa, sobrepondo-se à fase da democracia representativa. Este importante viés da gestão compartilhada das águas vem ao encontro dos princípios básicos da Agenda 21.

A Agenda 21 como “instrumento fundamental de democracia participativa na medida em que incorpora o cidadão e a cidadã no processo de elaboração, implementação e controle do planejamento e, também de cidadania ativa, já que as pessoas exercem plenamente sua ação política no dia-a-dia e não apenas nos processos eleitorais” (Pedro Ivo BATISTA, Coordenador Nacional da Agenda 21 / MMA-2003), vem ao encontro da regulamentação estabelecida pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos e sua estrutura operacional sintetizada nos comitês de bacia.

Esses fatos relevantes deste processo socioambiental se complementam a partir da característica estruturadora de atuação da Nova Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 - CPDS.

Essa estrutura do MMA deve servir de base operacional às atividades da articulação entre a Agenda 21 e o Plano Diretor de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas, até porque fazem parte da mesma estrutura funcional, em âmbito nacional, que é o MMA. Atualmente a nova CPDS conta com 34 conselheiros, em composição paritária com representantes governamentais e não governamentais (17 de cada lado), sobre os anteriormente limitados dez membros da estrutura original.

De seu lado, os comitês de bacia também são constituídos de forma paritária. Na Política Estadual de Recursos Hídricos em Minas Gerais, disposta pela Lei 13.199/99, os comitês de bacia têm 50% de sua composição por meio de representantes de prefeituras, órgãos de Estado e, em alguns casos, da União (25% - 25%) e os outros 50% com representantes da sociedade civil e de usuários (segmentos produtivos) de recursos hídricos (25% - 25%).

Temos em mãos, desta forma, uma estrutura operacional, de alto valor estratégico, na construção do ideal da transversalidade de ações com outras

instituições setoriais que permeiam o Poder Público federal, estadual e municipal e suas interações com outros segmentos da sociedade civil de forma paritária para construção de consensos.

O princípio da sustentabilidade apoiado na transversalidade de ações, exaustivamente verbalizado pela Sra. Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, vem ao encontro das demandas das instituições que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Este sistema precisa ser revitalizado com a adoção de novos instrumentos de apoio à sua gestão institucional, superando os já conhecidos instrumentos de comando e controle com novos instrumentos de incentivo à gestão socioambiental, buscando uma maior eficiência e efetividade nos resultados e quantitativos dos limitados recursos financeiros estimados no PPA 2004/2007 e dos recursos, ainda incipientes, provenientes dos usuários dos processos de outorga e cobrança nas bacias hidrográficas.

O SISNAMA, criado há mais de duas décadas, é bem estruturado no plano federal e estadual, mais carece de representação efetiva em mais de 80% dos municípios brasileiros, razão pela qual merece especial atenção.

Neste contexto, existem atores sociais locais (parceiros governamentais e não governamentais) incorporados a este processo consultivo, via Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e conselhos estaduais do meio ambiente, que, por suas atribuições regimentais e o contexto de suas atividades, estão integrados aos pressupostos conceituais dos processos de construção do desenvolvimento sustentável e agendas 21 locais e planos diretores de recursos hídricos de bacias.

Assim, convênios, acordos de cooperação técnica, protocolos de intenções como formas diretas de parceria, os quais vêm se somar aos esforços do MMA de construção da sustentabilidade no País, a partir de experiências bem-sucedidas junto ao Ministério da Cultura (Programa Monumenta) e o Ministério das Cidades (Estatuto das Cidades - Planos Diretores Municipais) com cerca de uma centena de instituições da sociedade civil, governos estaduais ou municipais e Confederação Nacional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, a partir da iniciativa do CREA/Minas Gerais.

“A estratégia de utilização dos comitês de bacias e seus corresponden-

tes territórios para ser a base geográfica, em primeira instância, das ações de desenvolvimento sustentável” (APOLO HERINGER- Projeto Manuelzão/ Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG-2004) é uma definição fundamental a ser deliberada em âmbito nacional. Esta base biofísica, e seus correspondentes comitês de bacia, funcionam de forma privilegiada como parlamentos regionais consultivos e deliberativos.

A finalidade principal desta definição é evitar a proliferação de fóruns paralelos e esvaziados que competem e não dialogam entre si, cujos resultados não refletem, de forma positiva, uma visão de planejamento regional em suas especificidades municipais e vice versa.

A criação de uma *Câmara Técnica de Desenvolvimento Sustentável*, no âmbito dos comitês de bacias, é uma forma de se evitar a repetição de fóruns com pressupostos e ações similares, buscando sua integração no plano regional (bacia e município), bem como o fortalecimento da necessária sinergia de sua atuação em rede.

Esta Câmara Técnica Regional – via Fórum da Agenda 21 Local, deve subsidiar os processos municipais, apoiando-se das deliberações, no âmbito da bacia.

O Plano de Desenvolvimento Local (municipais e regionais) – PDS deve prever um horizonte de planejamento estratégico a médio e longo prazo (mínimo 10 anos), ancorado em ações táticas – via projetos e ações demonstrativas de ajuste e visibilidade do processo. Considera-se que a consolidação de parcerias e compromissos mais duradouros entre governo e sociedade civil passa por articulações complexas junto ao setor produtivo e empresarial com seus mecanismos de mercado, onde o conceito de responsabilidade social é o grande desafio a equacionar e que deve permear este processo de forma geral nos planos diretores de recursos hídricos e, especificamente, quando tratamos dos usos e usuários e dos sistemas de outorga e cobrança dos recursos hídricos, no âmbito de nossas bacias hidrográficas.

Para isto, são necessárias atitudes e mecanismos institucionais claros que apontem para uma mudança comportamental da visão empresarial do setor produtivo, especialmente relacionadas aos ativos e passivos ambientais, suas formas de produção e dos perniciosos hábitos culturais de consumo e desperdício enraizados na sociedade civil.

Novas tecnologias e processos produtivos (reduzir, reaproveitar e

reciclar - 3Rs, agricultura orgânica e familiar, entre outros), devem ser equacionados de forma coletiva, considerando a necessária existência de instrumentos e mecanismos claros de incentivo e promoção, além dos já conhecidos mecanismos de comando e controle devidamente institucionalizados, sob a tutela da Justiça e do Ministério Público.

Assim, esta proposta traz ao debate a necessária promoção, criação e / ou adoção de mecanismos compensatórios e de incentivo junto à sociedade, sejam para instituições governamentais ou não governamentais, como: *impostos verdes, taxas reduzidas, benefícios ou incentivos fiscais, isenção plena ou parcial, devolução / redução parcial de determinados impostos, depósitos restituíveis, fundos especiais, certificados negociáveis, entre outros* (PAULO HADDAD - Agenda 21 Brasileira-2002).

A própria dimensão continental do País impõe um processo de descentralização processual no acompanhamento e apoio dos processos de desenvolvimento sustentável, nos palcos local e regional, promovendo uma estrutura descentralizada de integração operacional e financeira das múltiplas ações, programas e projetos em andamento no Território nacional, assim como facilitar sua avaliação e monitoramento (*ação dos agentes de saúde, centros de referência de educação ambiental, planos diretores municipais, Fóruns DLIS, Farol do Desenvolvimento, planos diretores de sítios de patrimônio histórico - Monumenta, Pronaf, Gestar, projetos de ONGs, Emater, entre outros*)

Como já foi expresso, as estruturas de desenvolvimento sustentável e da gestão dos recursos hídricos devem estar integradas em rede, aproveitando os *espaços* deliberativos construídos pela sociedade, com *força motriz* já instalada, a exemplo dos centros de educação ambiental no País, pois suas metodologias operacionais são componentes fundamentais do processo de sensibilização e conscientização das comunidades locais em prol do desenvolvimento sustentável, bem como na avaliação e monitoramento da proposta do selo de certificação de sustentabilidade de apoio ao processo de construção de um Brasil sustentável.

O processo de certificação proposto tem referência institucional a partir da CPDS e se apóia numa estrutura operacional formada por fóruns deliberativos regionais (comitês de bacia) e cidades-pólo (Agenda 21 Local).

Proposta de Mecanismos de Incentivo à Implementação de Processos de Desenvolvimento Sustentável

Objetivos

- Estabelecer uma estrutura operacional descentralizada e integrada ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, que permita fortalecer processos de desenvolvimento sustentável, agendas 21 locais e a implementação de planos diretores de recursos hídricos, no âmbito das bacias hidrográficas.
- Estabelecer uma estrutura operacional de apoio à seleção de prioridades estratégicas, nos três níveis de governo - via certificação, com participação institucional e não governamental na avaliação, aprovação e liberação de recursos técnicos e financeiros de apoio a projetos, programas e ações construídos sob os princípios do desenvolvimento sustentável.

Estrutura Operacional Descentralizada e Integrada

O desafio de construção de sociedades sustentáveis requer a incorporação de uma visão sistêmica de planejamento na estrutura institucional instalada no País e fundamentalmente a incorporação da *“espiritualidade da dimensão do profundo humano, do direito de cidadania com o poder e a racionalidade que buscam superar o antropocentrismo visceral de nossa cultura”*, incorporando a visão ecológica necessária à preservação solidária da *“Terra, a única Casa Comum que temos para habitar”* (LEONARDO BOFF - Meio Ambiente no Século XXI / 2004).

A estrutura proposta, construída de “baixo para cima”, deve refletir uma sucessão de instâncias locais e regionais deliberativas que permitam, além da construção coletiva de cenários de futuro, estabelecer etapas com real controle social e encaminhamentos coletivos de consenso para melhor gestão dos recursos naturais e priorização de seus mecanismos de suporte técnico e/ou financeiro, sejam estes governamentais e não governamentais.

A seguir apresentamos as características dessa estrutura operacional, nos planos municipal, regional/estadual e federal.

- ***Cidades-Pólo***

Escolhidas no âmbito estadual com rebatimentos funcionais regionais por meio dos comitês de bacias hidrográficas ou instituições afins que na sua falta recebam as propostas para certificação. Estes encaminhamentos devem ser realizados por intermédio de uma Unidade de Gestão Local – UGL que realizará uma triagem preliminar das propostas para posterior encaminhamento aos fóruns regionais e suas câmaras técnicas. A estrutura operacional de apoio as UGLs nessas cidades devem ser os fóruns locais da Agenda 21, conselhos de desenvolvimento sustentável ou comitês de microbacias da região, que devem necessariamente funcionar como entes consultivos dos comitês de bacia estaduais.

- ***Fóruns Regionais***

Constituídos de representantes com mandato dos comitês das bacias estaduais (águas de domínio estadual), membros efetivos das agendas 21 estaduais ou regionais, representantes de instituições federais, do empresariado e da sociedade civil de cada Estado, em cada região brasileira. Esta estrutura dialoga no âmbito estadual em cada região brasileira, considerando triagem e encaminhamentos dos processos de caráter local, regional, estadual ou interestadual para certificação da CPDS, com especial ênfase em propostas de características integradoras de interesse inter-regional.

Os estados que compõem uma região têm uma estrutura operacional agrupada em um fórum regional. Por exemplo, o Sudeste é composto por Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo, que dialoga em nível inter-regional com os outros fóruns regionais e diretamente com a CPDS para avaliação de processos de certificação.

Esta estrutura regional recebe as propostas de Certificação das Cidades – Pólo e as encaminha a CPDS por intermédio de uma Unidade de Gestão Regional-UGR, que recebe, tria, encaminha as propostas e elege um *Relator* dos processos de certificação perante as comissões técnicas dos Grupos de trabalho da CPDS.

- ***CPDS***

Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21, recriada por Decreto Presidencial em 2003, tem a função de deliberar

sobre processos de desenvolvimento sustentável e Agenda 21, no plano nacional. Entre outros afazeres, deve ser a certificadora final dos processos locais e regionais de desenvolvimento sustentável encaminhados pelos fóruns regionais, conforme agenda de consensada, que acompanha suas reuniões ordinárias, sob apoio de sua Secretária Executiva instalada na Coordenação da Agenda 21, do Ministério do Meio Ambiente. É de fundamental relevância que sejam incorporados representantes com mandato dos comitês de bacia das cinco regiões brasileiras nesta Comissão.

Características funcionais

O processo de certificação se inicia nas cidades-pólo, a partir de ações e projetos de desenvolvimento sustentável. Essas cidades utilizam estruturas operacionais de apoio –UGL, para avaliação preliminar e formatação-padrão das propostas para certificação e seu posterior encaminhamento ao Fórum Regional e à CPDS.

O fórum regional instrui um processo de avaliação da proposta técnica através de uma câmara técnica própria ou de estrutura regional idônea (triagem de processo) para reencaminhamento das propostas pré-selecionadas aos Grupos de Trabalho - GTs e suas Câmaras Técnicas – CTs, da estrutura funcional no seio da CPDS.

A avaliação técnica preliminar da proposta apresentada, na UGL ou UGR da cidade-pólo ou fórum regional, admite a solicitação de *recurso de revisão* de parte dos proponentes, a partir das observações feitas. Este processo de avaliação qualifica o encaminhamento de propostas junto à CPDS.

A partir desta fase, o processo deve ser instruído por um *Relator*, que por meio de parecer técnico apresenta suas recomendações e conclusões nas reuniões ordinárias da CPDS, para avaliação final e confirmação da certificação. Este relator deve ser escolhido dentre os membros dos grupos de trabalho da CPDS.

Esse procedimento deve permitir a emissão da certificação e do selo correspondente à fase em que se encontra o processo de construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável local – PDS ou, ainda, indeferir-lo.

Como conseqüência da emissão do selo de sustentabilidade, deve se implementar um sistema de monitoramento e avaliação pelos fóruns regionais já instituídos, que seriam responsáveis pela pertinência da per-

manência e graduação recebida – via CPDS , implementando *indicadores de processo e resultados*, assim como *indicadores de impacto* que devem acompanhar o processo certificado.

A avaliação de desempenho global deve ser apresentada pelo relator, em reunião anual de balanço de atividades por bacias e estados da Federação, junto à CPDS para posterior divulgação à sociedade.

Os membros dos fóruns regionais (cinco regiões brasileiras) devem ser selecionados entre os interlocutores de processos de desenvolvimento sustentável local e comitês de bacia de cada Estado componente de cada região, conforme estrutura preliminar a seguir.

Representantes de cada Estado que compõem o Fórum Regional :

- 1 representante do Governo estadual;
- 1 representante do IBAMA – Gerência Regional;
- 1 representante de um comitê de bacias estadual ou federal;
- 1 representante de ONGs ou movimento social;
- 1 representante do sistema CONFEA da região (CREA's estaduais); e
- 1 representante da federação de indústrias ou comércio .

Os membros destes fóruns regionais por região da Federação, seriam representados junto à CPDS, por uma Unidade de Gestão Regional-UGR, que seria o canal operacional de diálogo e encaminhamentos formais inter-regionais. Esta estrutura estaria composta por :

- 2 membros eleitos de comitês de bacia de cada Estado componente do fórum regional.

Este fórum regional teria também como convidado permanente, um membro de comitê de bacia federal da região com direito a voz, mais não a voto. Estes membros propõem, encaminham e alimentam a pauta das reuniões ordinárias ou extraordinárias da CPDS.

Exemplo: região Sudeste, com os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo, com um total de 8 (oito) membros oficiais junto à CPDS.

A estrutura estadual de suporte aos fóruns regionais precisa estar apoiada por uma rede eficaz de planejamento e integração de ações, informação, conhecimento e formação de capacidades em contexto regional e municí-

pal, como forma de preservar os princípios gerais de participação ativa e controle social local (fóruns municipais da Agenda 21 e regionais dos comitês de bacia). Este procedimento deve permitir a realização de um diálogo permanente de baixo para cima, do municipal até o âmbito federal.

A CPDS deve induzir processos de elaboração das Agendas 21 estaduais e municipais, sempre atrelados às deliberações de caráter regional dos comitês de bacia, nos estados da Federação que ainda não tenham incorporado os pressupostos do desenvolvimento sustentável na sua estrutura de planejamento, como parte do cumprimento de compromisso internacional assinado em 1992 e ratificado com o lançamento da Agenda 21 Brasileira, em julho de 2002, durante a gestão do então Ministro do Meio Ambiente, Dr. José Carlos Carvalho.

Isto quer dizer que não tem “*receita de bolo*” pronta para o sucesso e sim a possibilidade de criação e fortalecimento de capacidades a partir da consolidação de um processo solidário.

As cidades-pólo inicialmente são escolhidas, a partir da constatação da existência de processos de desenvolvimento sustentável em andamento (em suas diversas fases), com seleção feita sob orientação e mandato do Fórum Estadual da Agenda 21 e do Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos - SEGRH. Este procedimento busca facilitar a validação social e garantir os efeitos multiplicadores do processo.

Membros da Unidade Local de Gestão das Cidades-Pólo – UGL (*).

- 1 representante da Agenda 21 Estadual;
- 1 representante de comitê de bacia da região;
- 1 representante de ONG's ou movimento social da região;
- 1 representante da câmara de comércio local ou regional;
- 1 representante da Inspeção Regional do sistema CREA Estadual; e
- 1 representante da federação de indústrias local ou regional.

(*) Os membros das UGLs são representantes oficiais dos fóruns de construção das Agendas 21 municipais e/ou comitês de bacia da região.

Esta estrutura funcional descentralizada é de fundamental importância nas novas condições operacionais da CPDS, reconhecendo a “*necessidade peremptória de compreender o processo de regionalização como indutor e facilitador do reencontro Estado e sociedade civil*” (EDUARDO BULLER - INICAM/88), assim como recuperar o esforço da sociedade na construção da Agenda 21 Brasileira, em especial nos assuntos relacionados

aos recursos hídricos e meio ambiente, revendo e atualizando o extraordinário acervo de informações e encaminhamentos realizados pela sociedade nos planos regional e estadual, entre 2000 e julho de 2002, data de seu lançamento oficial.

Estrutura Funcional da CPDS

As atividades da CPDS, devem considerar a criação de Grupos de Trabalho - GTs, que considerem preliminarmente as 5 (cinco) dimensões da sustentabilidade: *geoambiental, social, econômica, político-institucional e da informação e do conhecimento* e suas 21 linhas estratégicas da Agenda 21 Brasileira (ver pág 13.do vol. 1/2002).

No âmbito destes Grupos de Trabalho - GT's seriam criadas Comissões Temáticas CT's (por linha estratégica das dimensões) para desenvolver atividades conforme demandas das reuniões ordinárias ou extraordinárias da CPDS e dos fóruns regionais. Esta estrutura atenderia não somente os processos de certificação como também outras demandas relacionadas à suas atividades intrínsecas e suas atribuições legais. Os membros responsáveis pelos grupos técnicos e comissões temáticas seriam propostos e ratificados para função pela própria CPDS.

A partir desta estrutura, a CPDS com suas Câmaras Temáticas deliberaria sobre a pertinência e graduação do *selo de sustentabilidade* a ser emitido (fase de elaboração ou implementação) e da indicação de prioridades dos processos pré-qualificados na triagem dos fóruns regionais. A partir desta seleção, devem ser elaborados pareceres técnicos para seu equacionamento no patamar governamental, à luz das rubricas orçamentárias existentes ou previstas (PPA Nacional, Estadual e Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, entre outros).

Os processos certificados devem ser encaminhados aos órgãos competentes (federal, estaduais e municipais) para sua internalização e efetivação dentro da estrutura da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e das funcionais programáticas de planejamento estadual e seus rebatimentos municipais para sua correspondente habilitação técnico-financeira.

Este processo obriga a elaboração e implementação de *indicadores de impacto* das propostas apresentadas para poder aferir as metas propostas e porventura ajudar a corrigir os rumos do processo em andamento.

Cada uma das fases de elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável – PDS, e sua integração com o Plano Diretor de Recursos Hídricos da bacia, deve apontar uma escala de prioridades de ação e a proposta de indicadores mínimos preestabelecidos para sua certificação.

No futuro, segundo o próprio processo de construção do desenvolvimento sustentável das sociedades locais e o desejo de todos seus segmentos sociais, esta certificação pode ser feita no contexto regional ou estadual, sob auditoria da CPDS.

O maior benefício desta proposta está na credibilidade do processo proposto, amplamente participativo de cidadania ativa, integrando e “empoderando” os atores sociais locais, permitindo fragilizar e eliminar velhos expedientes de apadrinhamento e abuso de autoridade política.

Seleção de Prioridades Estratégicas

A Certificação de Sustentabilidade

A certificação de sustentabilidade, a ser emitida pela Comissão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 - CPDS, deve representar para instituições governamentais, sejam estas (federais, regionais e/ou estaduais e municipais) e seus parceiros não governamentais, um instrumento de identificação de ações, planos e projetos que incorporam os princípios da sustentabilidade e conseqüentemente precisam de atenção prioritária, ajudando a consolidar os processos de construção das agendas 21 locais e a implementação dos planos diretores de recursos hídricos.

Esta certificação deverá qualificar as propostas e avaliar os processos em andamento, conforme pressupostos metodológicos e conceituais já instituídos e de permanente revisão pela Agenda 21 Nacional e pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos.

Esta certificação deve contribuir também no âmbito do:

- Legislativo, permitindo aos parlamentares (Senado e Câmara) melhor orientar a distribuição dos recursos orçamentários disponíveis, como melhor construir suas demandas regionais e/ou estaduais por intermédio das rubricas orçamentárias do PPA, emendas parlamentares indivi-

duais ou de bancada, atreladas a processos, planos e projetos de desenvolvimento sustentável;

- Poder Judiciário e as promotorias públicas que teriam uma ferramenta expedita de interpretação dos processos em andamento, identificando claramente suas características e os possíveis desvios, a serem avaliados ou resolvidos mediante Termos de Ajuste de Conduta -TAC ou formas outras de ação, aplicando inclusive os instrumentos de comando e controle já existentes na legislação ambiental;
- órgãos internacionais e agências de cooperação técnica, que podem subsidiar suas avaliações técnicas, utilizando a certificação, como referência na habilitação ou seleção de propostas para implementação de acordos multilaterais ou bilaterais e fomento a ações de instituições governamentais ou não governamentais.

No Ministério do Meio Ambiente, existe um instrumento de apoio a processos de desenvolvimento sustentável, com financiamento a fundo perdido, constituído de recursos disponibilizados pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, bem como de apoio no âmbito da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e da Agência Nacional de Águas. Este instrumento deve lidar com uma nova realidade no atendimento de sua clientela, constituída pelos governos locais e instituições não governamentais, já que estariam sendo pré-qualificadas pelos fóruns regionais (triagem). Este fato facilitaria a avaliação das propostas apresentadas para habilitação e obtenção de recursos financeiros, via demanda induzida e espontânea, direcionadas à construção de processos de Agenda 21 Local.

Mecanismo de Apoio Operacional

Do ponto de vista operacional, faz-se mister a implementação de um mecanismo operacional complementar à emissão do *selo* que pode ser a criação de um *termômetro da sustentabilidade*.

Este instrumento permitiria atribuir preliminarmente 04 (quatro) níveis de graduação ao *selo de certificação*, estabelecendo uma escala crescente de priorização das propostas, em razão da facilidade de identificação da fase em que se encontra o processo, permitindo maior transparência na hora de pleitear diferentes fontes de recursos nas instâncias governamentais ou não governamentais.

Fase de Qualificação das Propostas: Termômetro da Sustentabilidade

- **Prioridade Muito Alta:** Plano de Desenvolvimento Sustentável integrado ao Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia, ou similar, elaborado ou pronto para implementação.
- **Prioridade Alta:** Diagnóstico simplificado e / ou cenários prontos para elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável integrado ao Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia.
- **Prioridade Média:** Fórum da Agenda 21 ou Comitê de Bacia instalado, com grupos de trabalho em desenvolvimento sustentável, ou similares, funcionando.
- **Prioridade Baixa:** fase inicial de conscientização e sensibilização sob o suporte da Educação Ambiental e a Eco-Alfabetização no plano das bacias hidrográficas(*).

(*) Neste contexto, faz-se mister pensar num segundo momento (dois anos aproximadamente) propondo mudar, com a inversão da escala de prioridades, buscando dar muito mais estímulo aos processos iniciados tardiamente. Esta estratégia busca sua aproximação aos processos mais adiantados no País.

Este expediente implica também a utilização de *indicadores de processos* já consagrados, como: *IDH, IDH Juvenil, de Responsabilidade Social, IBGE, Embrapa, Saúde, Educação, entre outros*, que por suas características devem estar atrelados às diferentes fases de elaboração dos planos de desenvolvimento sustentável locais e qualificados como *Prioridades Baixa, Média e Alta*.

Da mesma forma, existe a necessidade de outro conjunto de indicadores estruturados de forma sistêmica que evitem uma possível visão setorializada na hora de sua abordagem. Estes *indicadores de sustentabilidade* propriamente ditos seriam aplicados na seleção da *Prioridade Muito Alta*, que corresponde ao PDS elaborado e sua implementação.

A construção coletiva de um modelo de acompanhamento e avaliação é outro dos grandes desafios a serem trabalhados e debatidos a partir desta proposta, que representa um esforço adicional ao processo de construção do desenvolvimento sustentável e da gestão dos recursos hídricos das bacias hidrográficas, para ter certeza de sua implementação em mol-

des sustentáveis, evitando sua simples convergência em metas que representem um apanhado de projetos e ações ditas sustentáveis e sem visão sistêmica.

Desta forma, devem estar presentes um conjunto de indicadores de resultados, a partir da elaboração dos PDS e PDRH e um terceiro conjunto de indicadores de impacto decorrentes da sua implementação. Estes indicadores devem refletir as aspirações comunitárias de forma solidária e de consenso, a partir das potencialidades e vulnerabilidades locais, especialmente pelo entendimento da necessária e estreita simbiose deste processo com as características da identidade cultural local e regional.

Este novo paradigma deve ser um salto positivo na melhoria da qualidade de vida das comunidades locais e não mais um instrumento acadêmico atrelado a uma simples cesta de indicadores genéricos, setoriais e exclusivamente quantitativos ou qualitativos.

Aqui estaria escondida a chave do sucesso da mudança de paradigma proposto, com uma possibilidade de aferição real do processo, incorporando *indicadores de impacto de avaliação* transversal, os quais só a comunidade local sabe externalizar ou especificar.

Alguns atores sociais os chamam de *indicadores de felicidade*, o que não deixa de ser uma chamada à reflexão na construção do sonho de futuro dessas localidades com suas formas de aferição e controle social.



EXPRESSÃO GRÁFICA

Rua João Cordeiro, 1285
(85) 3253.2222 • Fortaleza-CE
www.expressaografica.com.br

FILIADA À CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO

