

CADERNO DE DEBATE

**AGENDA** 21

E SUSTENTABILIDADE

**AGENDA 21: ARTICULANDO  
PLANOS NOS MUNICÍPIOS**

**Ministério do Meio Ambiente**  
Secretaria de Políticas para  
o Desenvolvimento Sustentável

**República Federativa do Brasil**  
**Luiz Inácio Lula da Silva Presidente do Brasil**  
**José Alencar Gomes da Silva Vice-Presidente do Brasil**

**Ministério do Meio Ambiente**

Marina Silva - Ministra do Meio Ambiente  
Cláudio Langone - Secretário Executivo  
Gilney Amorim Viana - Secretário de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável  
Roberto Vizentin - Diretor de Gestão Ambiental e Territorial  
Sergio Bueno da Fonseca - Coordenador da Agenda 21  
Ary da Silva Martini – Coordenador Adjunto

**Texto**

Professor Elimar Oinheiro do Nascimento

**Equipe Agenda 21**

Antonio Carlo Brandão  
Ariel Antonio Seleme  
Ary da Silva Martini  
Carlos Felipe de Andrade Abirached  
Karla Matos  
Laura Maffei  
Leonardo Cabral  
Luciana Chueke Pureza  
Marcia Maria Facchina  
Michelle Silva Milhomem  
Nathali Germano Santos  
Sergio Bueno da Fonseca  
Ubirajara Fidelis da Siva

**Ministério do Meio Ambiente**

Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável  
Coordenação da Agenda 21  
Esplanada dos Ministérios - Bloco B  
Sala 741 - 7º andar  
70068-900 - Brasília DF  
Tel.: 55 61 4009-1142  
Fax: 55 61 4009-1765  
Site: <http://www.mma.gov.br>  
**e-mail: [agenda21@mma.gov.br](mailto:agenda21@mma.gov.br)**

## **Apresentação**

Um importante desafio que assumimos, desde o início de nossa gestão na Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, é aproximar as ações do Ministério do Meio Ambiente das instituições locais - governamentais e da sociedade civil. Falamos em desafio porque conhecemos a secular carência de nossa população, sobretudo nos municípios, de informações, de conhecimento da existência e de como manusear instrumentos de políticas públicas.

Nesse sentido, disponibilizamos diferentes ferramentas que procuram atenuar o distanciamento entre os níveis governamentais e, destes, com a sociedade civil. O Programa Agenda 21 ilustra nossa proposta ao definir, que em um processo de desenvolvimento local é essencial o fortalecimento da comunidade, pois a participação é entendida como tomar parte e se responsabilizar pelas decisões e políticas públicas locais. Assim, a metodologia trabalhada nas Agendas 21 Locais e nas oficinas de multiplicadores tem como objetivo contribuir para uma nova forma de gestão pública, que proporcione, por um lado, maior consciência sobre o papel de cada indivíduo na busca de sociedades sustentáveis e, por outro, que incremente a capacidade de planejamento e execução de ações integradas.

E é sobre ações integradas, sobre as vantagens e necessidade de parceria, de trabalho conjunto, que chamamos ao debate neste novo caderno da série Agenda 21 e Sustentabilidade, que trata de Agenda 21, Plano Diretor e Plano Plurianual Municipal. E nesta empreitada estamos com o Ministério das Cidades por meio de sua Secretaria Nacional de Programas Urbanos e com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão com sua Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Juntos convidamos o Professor Elimar Nascimento para, com sua experiência, nos relatar de forma clara, didática, como aqueles três instrumentos de gestão pública podem e devem interagir.

Nossos parceiros na busca da sustentabilidade sabem que mesmo conhecendo as dificuldades apostamos na integração de ações; que transversalidade não está apenas nas diretrizes programáticas do Ministério. Tanto que estamos com ações concretas em andamento, como por exemplo o Edital 3/2005 do Fundo Nacional do Meio Ambiente "Apoio ao fortalecimento da gestão ambiental e do ordenamento territorial dos municípios localizados na área de influência da rodovia BR 163/trecho Cuiabá-Santarém", onde a construção da Agenda 21 está atrelada ao Plano Diretor e ao Zoneamento Ecológico Econômico.

Outro bom exemplo é o trabalho que envolve diferentes ministérios e projetos no Programa de Revitalização do São Francisco, que tem por objetivo maior recuperar, preservar e conservar a Bacia do São Francisco, por meio de ações integradas e permanentes, que promovam o uso sustentável dos recursos naturais, a melhoria das condições socioambientais, o aumento da quantidade e a melhoria da qualidade da água para usos múltiplos. Nesse Programa, coordenado pelo MMA em parceria com o Ministério da Integração e o apoio de quinze outros ministérios, a Agenda 21 é um importante componente da linha 'fortalecimento institucional e socioambiental' e, com base na premissa de que é preciso planejar de forma integrada e participativa, está realizando oficinas de formação de agentes locais para a construção de processos de Agenda 21 no âmbito dos quinze pólos definidos na bacia do São Francisco. Em cada pólo foi criado, no Programa de Revitalização, um arranjo institucional denominado COLMEIA Comissão Local de Meio Ambiente e Ação Socioambiental, uma pré-configuração do Fórum da Agenda 21.

Assim, estamos convidando para o debate teórico e para irmos à prática. Não só com os instrumentos aqui discutidos e relacionados, mas também com as essenciais propostas da educação ambiental, do turismo sustentável, da agricultura ecológica, da responsabilidade social das empresas e, poderíamos colocar, páginas e páginas de programas e projetos da iniciativa pública e privada, que, trabalhados em conjunto, otimizam recursos e multiplicam resultados tão necessários à nova sociedade que sonhamos.

Portanto, caros leitores e leitoras, ao trabalho!

**Gilney Amorim Viana**

Secretário de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável

**Sérgio Bueno da Fonseca**

Coordenador da Agenda 21

## INTRODUÇÃO

O planejamento é um instrumento poderoso para fazer com que os objetivos estabelecidos de forma coletiva sejam alcançados a contento. Planejar para ter mais recursos e melhorar a nossa vida, hoje e amanhã, é etapa necessária da administração pública.

O Governo Federal e o Estadual se planejam. O planejamento aplicado a um município é mais fundamental ainda, pois irá influenciar a vida cotidiana de todos os moradores da cidade. Se o município tem um plano, articulado com os planos da União e do Estado, poderá aproveitar melhor o que está previsto e acessar mais recursos. Com isso, passa a ter mais investimentos e produz melhores resultados. A construção do Brasil que sonhamos passa necessariamente pelo município, local onde as pessoas se encontram, moram, transitam, trabalham, dormem e comem.

Não há planejamento municipal sério se os moradores não participam, opinam e decidem. O planejamento municipal deve ser divulgado e conhecido amplamente pela população. Um plano, um pacto, um compromisso tem que ser o resultado de todas as vontades que moram no município. Vontades convergentes e divergentes. No debate descobrem-se os consensos, e partimos todos para sua implementação. Descubrem-se, também, os dissensos, e tomamos a decisão sobre quais as melhores proposições. Melhores, senão para todos, pelo menos para a maioria. Sem consensos não somos sociedade. Sem opiniões diferentes não mudamos, não inovamos.

É preciso melhorar a vida de todos. Esse é um dever do Estado e de todos os governos: da União, dos Estados e dos Municípios. Melhorar a vida de cada um passa por aumentar os recursos disponíveis aos municípios, aumentar os investimentos para oferecer bons serviços públicos e, ainda, melhorar os existentes, mantendo-os em bom funcionamento. **Para melhorar a vida, é preciso planejar.**

E o que é planejar? É se organizar para atingir objetivos e obter resultados. Para isso é preciso identificar estratégias e ações prioritárias para alcançá-los. É preciso definir quem faz o quê, quando e com que recursos. E, em seguida, executar as ações.

O município tem muitos instrumentos para se planejar. Aqui falaremos dos três mais importantes. O Plano Diretor (PD), que define a destinação das diversas áreas do território municipal, tendo em consideração seu entorno e especificidades; o Plano Plurianual Municipal (PPAM), que contém as ações prioritárias do governo municipal para o prazo de quatro anos, definidas em função do rumo que se quer dar à dinâmica econômica e social; e, a Agenda 21, que define um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, com ações de curto, médio e longo prazos para um determinado território, seja ele o município, um conjunto de municípios ou uma bacia hidrográfica, dentre outros.

Por fim, o Planejamento deve ser construído por meio do diálogo entre os moradores, as suas organizações e as autoridades públicas municipais. Todas as pessoas, organizadas ou não, são convidadas a participar da elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação desses três instrumentos de planejamento.

## PLANODIRETOR

### **Definindo o uso dos espaços para crescer de maneira ordenada e benéfica para todos**

É uma obrigação legal de todos os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes dotar-se de um Plano Diretor, conforme o Estatuto da Cidade, artigo 41. Da mesma forma, é obrigatório nas áreas de especial interesse turístico, naquelas situadas em zonas de empreendimentos com fortes impactos ambientais e nos municípios integrantes de Regiões Metropolitanas. No entanto, em virtude de sua importância para o desenvolvimento sustentável e para a melhoria das condições de vida, o Ministério das Cidades recomenda que todos os municípios elaborem os seus planos, adaptados às suas condições e especificidades.



O Brasil tem muitos problemas que um bom Plano Diretor poderia resolver, como crescimento demográfico desordenado, especulação imobiliária, habitações subnormais e em zonas de risco, degradação ambiental, dentre outros. É o plano territorial que identifica a natureza dos espaços e define suas destinações, inclusive os seus usos futuros. Portanto, pode solucionar e mesmo prevenir vários desses problemas.

É função do Plano Diretor prever como serão usados e ocupados os diversos espaços dos municípios; definir a área de expansão das indústrias e das atividades econômicas em geral, propiciando economia de escala e maior competitividade de seus produtos; definir as áreas de moradias sociais, as quais os poderes públicos poderão destinar às pessoas de menor renda, cobrando-lhes menos impostos; determinar as áreas que devem ser preservadas do ponto de vista ambiental e definir as áreas que devem ser adensadas, pois assim, a oferta de serviços públicos poderá ser feita com melhor qualidade e menor custo. Ainda, define os locais mais convenientes para instalação de micro e pequenos negócios, para que os empreendedores tenham mais condições de sucesso e orienta onde construir escolas, postos de saúde, praças, rodoviárias e aterros de lixo.

Ele, ainda, identifica as propriedades e suas atividades econômicas, definindo os melhores espaços de sua expansão, para evitar que tenhamos produção somente no curto tempo. Prevê as tendências de evolução dos pequenos aglomerados urbanos e as vias de comunicação que deverão ser construídas no médio e longo prazos. Demarca as áreas de maior potencial hídrico e ricas em recursos naturais, definindo quais as atividades compatíveis a serem nelas desenvolvidas. Sinaliza os locais onde podem ser instaladas indústrias, possibilitando, assim, que a autoridade pública tome medidas para erradicar, reduzir ou compensar os malefícios sobre o meio ambiente. Finalmente, traça o perfil dos bens e imóveis históricos, indicando as possibilidades de seu aproveitamento turístico.

A maior garantia de que um Plano Diretor - PD não será um simples papel e de que as suas proposições serão implementadas é se ele for construído a partir do diálogo entre as autoridades públicas e os moradores do município. A possibilidade de que um plano territorial seja obedecido é muito maior se ele for construído por meio de uma participação efetiva dos moradores. As pessoas irão cobrar das autoridades públicas a sua efetivação ou as razões de sua não implantação se, primeiro, conhecerem os benefícios que ele pode lhes aportar, segundo, se elas se sentirem donas do plano.

Quem garante a continuidade de um Plano Diretor são os moradores do município. Se ele é para um tempo muito maior do que a gestão do prefeito e dos vereadores da Câmara, quem vai garantir sua continuidade? Aqueles que permanecem, os seus moradores, com as suas organizações. É o que denominamos de sociedade civil organizada. De forma semelhante, vão garantir o cumprimento do plano as instituições permanentes do Estado como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o Poder Judiciário, que podem ser acionados pelos moradores.

Por isso é que existe uma forma, já testada, de como construir um Plano Diretor. Ela consiste em dez passos conforme descritos brevemente a seguir:

1. Constituir o núcleo gestor do PD: grupo que vai dirigir a elaboração do plano, nomeado pelo Prefeito, e que deve expressar todos os setores sociais do município, podendo ser enriquecido por consultores experientes;
2. Preparar o processo: colher as informações existentes, reservar um espaço adequado de trabalho e um cronograma de reuniões e atividades;
3. Divulgar: dar visibilidade ao Plano por meio de rádio, TV, jornais, cartazes, Internet, entre outros. Isto é, fazer chegar a cada morador a informação sobre o que é o Plano Diretor, qual sua importância e a forma de participação que cada um pode ter em sua confecção;

4. Capacitar: qualificar os membros da equipe de gestão, além de outros servidores municipais e da sociedade civil, para participarem efetivamente do processo de construção do plano, incluindo membros da Câmara;
5. Ler a cidade: preparar documentos, tabelas, gráficos, quadros, mapas do município e de sua evolução histórica e submeter este material aos moradores, em oficinas especiais, para colher suas opiniões, conhecimentos e sugestões;
6. Formular o plano: definir de forma participativa os temas prioritários, os objetivos, as estratégias e os instrumentos;
7. Construir o pacto e o Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal: preparar os documentos que serão submetidos à Câmara dos Vereadores;
8. Discutir e aprovar esses documentos, particularmente a Lei Municipal do Plano Diretor, na Câmara, cujas sessões públicas devem ser divulgadas para que os moradores possam acompanhar;
9. Implementar o Plano Diretor: cumprir e fazer cumprir as normas constantes da Lei; e
10. Monitorar, avaliar e ajustar: acompanhar a obediência das normas e das proposições pelo Poder público, discutir se os resultados estão sendo positivos para a população e, eventualmente, após algum tempo, se necessário, modificar o plano.

Um plano é como uma bússola, serve para definir o rumo, o alvo que queremos alcançar, aonde queremos chegar. E, quando caminhamos, por vezes temos que modificar o caminho, ou a direção para aonde vamos.

## **O PLANO PLURIANUAL (PPA) MUNICIPAL**

**Definindo estratégias e programas de médio prazo, para maximizar os resultados e melhorar os gastos.**

O Plano Plurianual Municipal - PPA possui duração determinada de quatro anos. Começa sempre no segundo ano de uma administração e acaba no primeiro ano da administração seguinte. Existem o PPA Federal, o Estadual e o Municipal, obrigatório para todos os municípios. Ele é um plano de governo que define as prioridades e orienta as estratégias do governo municipal em um período determinado. Por isso, ele influencia a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei de Orçamentária Anual - LOA, que prevêem os gastos do poder municipal ao longo de um ano. A LDO e a LOA só podem ser aprovadas pela Câmara de Vereadores se estiverem em conformidade com o PPA municipal.

As ações do PPA estão organizadas em programas. Os programas são formas utilizadas por diferentes instrumentos de planejamento para enfrentar eficazmente um problema ou uma demanda da sociedade. Eles podem ser finalísticos, por exemplo, para melhorar a qualidade de ensino, para facilitar o acesso à saúde, para melhorar as vias de deslocamento das pessoas e das mercadorias, para recuperar áreas degradadas e para estimular a iniciativa econômica. E podem ser programas de apoio administrativo, que dotam as prefeituras de serviços essenciais para o bom desempenho das suas funções, como a capacitação de seus quadros e a informatização de seus serviços.

O PPA é um plano que está na lei. Melhor, ainda, está na lei maior, a Constituição. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, descreve o conteúdo do PPA. No artigo 166 prevê que as mudanças orçamentárias (sempre anuais) só podem ser realizadas se estiverem conforme com o PPA e com a LDO. O artigo 167 diz que nenhum investimento que ultrapasse um ano pode ser realizado sem que esteja previsto no PPA. A Lei de Responsabilidade Fiscal LRF nº 101/2000

reforçou ainda mais a importância dos gastos públicos no PPA. Todos os municípios brasileiros são obrigados a elaborar um PPA, assim como as LDO e LOA. O próximo PPA municipal corresponderá ao período de 2006-2009. Por isso, ele deverá ser elaborado e aprovado em 2005.

O PPA municipal, que visa maximizar os resultados e melhorar a qualidade dos gastos públicos, é um plano programático que compreende a definição de objetivos, estratégias, recursos e ações, organizadas em programas com metas e indicadores. Desenhado dessa forma, permite o acompanhamento e a avaliação de sua implementação.

Supõe, o PPA, um modelo de gestão, no qual são definidas as responsabilidades, o tempo de cada ação, os seus custos, quem acompanha sua implementação, quando ocorre a avaliação e revisão, permitindo sua adequação às mudanças que ocorrem no município. Quando há necessidade podem-se incluir novos programas ou modificar outros, ou, mesmo, eliminar um programa, quando este não é mais necessário.

Se esse modelo de gestão for apropriado pelas instâncias de participação social, como conselhos e fóruns, com participação dos moradores municipais, o PPA será efetivamente uma peça de planejamento para a sustentabilidade local. Ao contrário, se tornará ferramenta da burocracia governamental.

O ponto de partida do PPA é o diagnóstico do município. Nele são identificadas as fragilidades sobre os quais devem incidir ações corretivas e as potencialidades, ou seja, fatores que contribuem positivamente para o conjunto das intervenções públicas. Trata-se de uma análise da situação do município que deve ser feita com consulta a especialistas e aos moradores.

O PPA é público. E isso é positivo. Com a sua publicação e divulgação, a gestão municipal torna-se mais eficiente e transparente. Fica mais fácil aos moradores conhecerem a alocação de seus recursos. Quando se sabe as prioridades, fica mais pertinente o controle, mais eficaz a participação do cidadão, além de bem definidas as responsabilidades do Prefeito. Os bons prefeitos divulgam o PPA. O bom gestor presta conta de seus atos.

O PPA municipal tem a particularidade de supor que os outros entes federados - União e Estado - tenham os seus respectivos PPAs, e com eles se articula. Assim, os seus programas ganham em sintonia, pois ficam adequados aos dos governos federal e estadual. As suas prioridades tomam em consideração as especificidades do município e a alocação dos recursos estaduais e nacionais. Este procedimento é chamado de concertamento entre os entes da Federação. Esta expressão significa que o plano municipal deve "conversar" com os das instâncias superiores, deve estar articulado, concertado, com eles. Este procedimento é previsto na Lei nº 10.933 de 11 de agosto de 2004.

A captação de recursos e a atração de investimentos tornam-se mais fáceis com o PPA municipal, pois os empresários sabem em que o governo pretende gastar mais dinheiro, sabem quais são as prioridades municipais. E o gasto público, por sua vez, torna-se mais racional. Algo muito importante, tendo em vista que normalmente as demandas e as necessidades do desenvolvimento municipal são maiores que seu orçamento.

São três os grandes objetivos, no quadro nacional, definidos para os municípios elaborarem seus PPAs, neste ano de 2005. O primeiro é o da inclusão social e redução das desigualdades sociais. Este é o objetivo mais importante do governo atual e maior demanda do povo brasileiro. Não há melhoria da qualidade de vida do povo se a riqueza não for distribuída, eliminando a miséria, reduzindo a pobreza e estreitando a desigualdade. Garantindo a todos e a cada um o mínimo para uma vida digna. Sem isso, a sociedade brasileira será sempre uma sociedade partida. Dividida entre os que se emuralham em suas casas, seus carros e seus locais de trabalho e consumo, de um lado, e os sem-comida, sem-teto e sem-terra, de outro.

O segundo grande objetivo do PPA Municipal é o crescimento econômico, para que se produza mais e melhor, exportando, aumentando a competitividade de nossos empreendimentos, mas com geração de trabalho, emprego e renda. O crescimento deve ser realizado com cuidado, respeito ao meio ambiente, estimulando novas práticas agrícolas, novas tecnologias e melhor aproveitamento de nossa riqueza natural. Esse crescimento deve reduzir as desigualdades regionais, para que sejamos um País integrado.

O terceiro macro objetivo é o da promoção e expansão da cidadania e do fortalecimento da democracia. Para que todos tenham o direito de ir e vir, tenham seus lares respeitados. Para que todos tenham o direito de se organizar segundo os seus interesses e manifestar suas opiniões, mesmo e, sobretudo, as divergentes. Para que todos possam escolher os seus dirigentes, ou, se o desejarem, ser eleitos para dirigir a sua cidade, o seu município, o seu Estado, ou representar o seu grupo social nas Câmaras de Vereadores, nas Assembléias Legislativas e no Congresso Nacional. É na democracia que aprendemos a ser cidadãos, a participar da gestão pública. E só assim teremos gestores públicos mais íntegros e mais competentes.

## **AGENDA21**

### **Embusca de um novo modelo de desenvolvimento.**

Se o Plano Diretor define a destinação dos espaços no município e o PPA municipal explicita as prioridades da ação governamental no período de quatro anos, a Agenda 21 Local busca construir um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável que contribua para mudar o modelo de desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, diferentemente do Plano Diretor e do PPA, que ao longo de suas trajetórias têm procurado se aperfeiçoar e incorporar a participação em seus processos, a Agenda 21 tem a participação dos diferentes setores da sociedade como parte integrante de sua concepção e de sua natureza. A Agenda 21 trabalha com cenários de futuro construídos por meio da parceria governo e sociedade, e em sua construção apresenta ações de curto, médio e longo prazos. Estas ações procuram integrar as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável, sobretudo a ambiental, a social, a econômica e a cultural.

O atual modelo "dito de desenvolvimento", a forma como produzimos e consumimos, tende a dilapidar os recursos naturais e, no longo prazo, a inviabilizar a vida no planeta. Ampliamos a produção agrícola e pecuária, derrubando as matas, destruindo os solos e contaminando as águas. Aumentamos a produção industrial poluindo o ar e as águas, gastando energia não-renovável. Consumimos mercadorias que são rapidamente jogadas no lixo, desperdiçando riquezas naturais e trabalho humano. As conseqüências nefastas do atual modelo que privilegia o crescimento econômico em detrimento das dimensões ambientais e sociais são muitas. Por exemplo, o crescimento da temperatura, por causa do aumento do conteúdo de carbono na atmosfera, impede a fuga do calor causado pela luz do sol e derrete gradativamente as camadas de gelo dos pólos, elevando as águas dos oceanos e ampliando o número e a intensidade dos furacões. Outro exemplo, é o surgimento de chuvas ácidas que matam a agricultura e as florestas.

Foi a percepção desses riscos, dentre outros, que mobilizou as Nações Unidas a realizar a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro. Nesta Conferência, 179 países, voluntariamente, assinaram um documento denominado Agenda 21: um amplo conjunto de compromissos a serem realizados no presente século para mudar a forma como produzimos e consumimos, visando a construção de sociedades sustentáveis.

A Agenda 21, tanto como o PPA e outros planos, têm um outro referencial que é importante mencionar. Em 2000, as Nações Unidas, ao analisarem os maiores problemas do mundo, estabeleceram um programa chamado Objetivos do Milênio. Este programa da ONU definiu oito objetivos: acabar com a fome e com a miséria; prover educação básica de qualidade para todos; atingir a igualdade entre os sexos e a valorização da mulher; reduzir a mortalidade infantil;



melhorar a saúde das gestantes; combater a AIDS, a malária e outras doenças e ampliar a qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, além da cooperação mundial em prol do desenvolvimento.

Ademais, foram definidas 18 metas que devem ser atingidas até 2015. Alguns exemplos: reduzir à metade a proporção de pessoas que passam fome; garantir que as crianças completem o ciclo básico da educação; reduzir em 2/3 a taxa de mortalidade infantil; reduzir à metade a proporção de pessoas sem acesso a água tratada e a esgotamento sanitário; garantir o acesso dos jovens a empregos; inserir o desenvolvimento sustentável em programas e políticas nacionais e reverter o desperdício de recursos naturais.

Em 2002, o Brasil concluiu a construção de sua Agenda 21. Na verdade, foi resultado de um longo processo de debate. Iniciado em 1997, envolveu mais de 40 mil pessoas. Os seus resultados encontram-se publicados nos documentos Agenda 21 brasileira: ações prioritárias e Agenda 21 brasileira: resultados da consulta nacional. Trata-se de um conjunto de compromissos, definidos como objetivos e ações, que devem ser observados entre nós para garantir a sustentabilidade de nosso desenvolvimento.

A Agenda 21 brasileira define 21 objetivos prioritários, entre os quais se destacam: criar formas de produção sustentáveis contra a cultura do desperdício; estimular a produção e uso de energias renováveis; melhorar a qualidade da educação em todos os níveis, principalmente no ensino fundamental; democratizar e melhorar o sistema de saúde; aumentar a distribuição de renda, reduzindo a pobreza e estreitando a desigualdade; universalizar o saneamento ambiental; promover a agricultura sustentável; preservar a quantidade e melhorar a qualidade das águas; controlar o desmatamento e proteger os corredores de biodiversidade e descentralizar e modernizar o Estado, tornando-o mais eficaz e transparente.

A Agenda 21 brasileira, no atual governo, tomou novo impulso, transformando-se em programa de governo constante do PPA 2004/2007, Brasil para todos, com três ações fundamentais.

A primeira é a de promover o cumprimento dos compromissos definidos na Agenda 21 Brasileira pelos diferentes setores da sociedade. O seu objetivo maior é apoiar a construção de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento sustentável, com aumento da eficiência econômica, da preservação ambiental e da equidade social. Um desenvolvimento em que ampliamos a capacidade de produção, protegendo o meio ambiente e distribuindo as riquezas. Assim, todas as políticas governamentais devem estar impregnadas da noção de sustentabilidade.

A segunda ação é a de incentivar e apoiar processos de implementação de Agendas 21 locais, com base nos princípios e estratégias da Agenda 21 brasileira e em consonância com a Agenda 21 global.

E a terceira ação consiste em capacitar pessoas para elaborar e implementar a Agenda 21 local.

E o que é a Agenda 21 local? É um acordo em torno da construção do desenvolvimento sustentável, realizado por todos os atores sociais e governamentais presentes no espaço local - espaço que pode ser definido, por exemplo, por município, um conjunto de municípios ou por uma bacia hidrográfica, expresso em um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

O processo de construção de uma Agenda 21 Local, que toma a forma de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, deve criar mecanismos para mobilizar, sensibilizar, envolver os diferentes

setores sociais. Todas as organizações de empresários e trabalhadores, todas as instituições de ensino, todas as associações e organizações não-governamentais, assim como, todas as instituições e autoridades públicas.

A Agenda 21 Local tem como objetivo articular programas e ações prioritárias das diversas instâncias de governo, envolvendo todos os setores da sociedade. Para atender a esse objetivo, a Agenda 21 conta com um Fórum da Agenda 21 local, formado por representantes da sociedade civil e do governo municipal.

A elaboração da Agenda 21 Local considera todas as informações e documentos já disponíveis, assim como os planos que já foram realizados ou elaborados. Em seu diagnóstico, o Plano Diretor e o PPA são fundamentais, pois trazem informações sobre a ocupação territorial e sobre a dinâmica socioeconômica. Nele identificam-se os fatores favoráveis e desfavoráveis ao Desenvolvimento Sustentável.

Com a situação atual desenhada e a visão de futuro explicitada, pode-se elaborar o Plano propriamente dito, definindo-se as ações prioritárias para inibir os fatores de degradação ambiental e de criação de exclusão social. Em geral as ações prioritárias visam melhor aproveitar os recursos naturais, preservar a natureza e distribuir as riquezas produzidas, em conformidade com cada situação. Para cada ação devem ser definidos metas, prazos, responsáveis e indicadores. As metas, por sua vez, servem para concretizar os objetivos. Os prazos servem para que se possa cobrar sua realização. A identificação dos responsáveis é útil para que possamos saber a quem nos dirigir em caso de sugestão, crítica ou cobrança. Finalmente, os indicadores servem para verificar até que ponto os resultados do plano estão sendo alcançados e a que custo.

As ações do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável devem visar resultados diferentes no tempo. Alguns devem ser de curto prazo, outros de médio e outros, ainda, de longo prazo. Uma atenção especial deve ser dada às ações emergenciais que, se consensuadas pelo Fórum, podem ter início ainda durante o processo de construção da Agenda 21. Incluem-se nesse caso, por exemplo, ações para as populações em situação de risco, para que possam ter as condições mínimas de uma vida digna, de forma imediata.

O Ministério do Meio Ambiente, por meio de sua Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável Coordenação da Agenda 21, disponibiliza à população o “Passo a Passo da Agenda 21 Local”\* onde apresenta, de maneira didática, a metodologia que sugere seja utilizada em processos de construção de agenda 21 local. Essa metodologia é composta de seis passos básicos que se integram e complementam: (1) mobilizar para sensibilizar governo sociedade; (2) criar o fórum da agenda 21 local; (3) elaborar diagnóstico participativo; (4) elaborar o plano local de desenvolvimento sustentável; (5) implementar o plano local de desenvolvimento sustentável; (6) monitorar e avaliar o plano local de desenvolvimento sustentável.

## **CONCLUSÃO**

Os planos “conversam” entre si, não são excludentes. São complementares. Se o Plano Diretor já existe, os outros dois podem aproveitar suas indicações, integrando-as em seus programas ações. Assim, as áreas com potencialidade socioeconômica e que não sejam identificadas como prioritárias para proteção integral da biodiversidade podem ser fruto de um programa de geração de emprego no aproveitamento dos recursos da floresta no PPA ou podem servir de base para investimentos em biodiversidade no Plano Local de Desenvolvimento Sustentável com resultados previstos ao longo de seis a dez anos.

Com um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável será mais fácil elaborar um PPA municipal, pois as demandas já estão organizadas e expressas naquele plano. O Plano Diretor poderá considerar suas diretrizes na definição da forma de ocupação do território. Se o PPA municipal já existe, o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável pode e deve integrar seus programas e ações mais consistentes.

O importante é que os Planos “se conheçam” e não “se desconheçam”. Ou seja, que os autores e

participantes da elaboração de um plano saibam da existência dos outros e de como aproveitá-los. Os Planos devem ser articulados para obterem mais resultados.

O PPA municipal é obrigatório, por lei, para todos os municípios, Plano Diretor para alguns, a Agenda 21 Local, não. No entanto, é ela que tem condições de melhor articular os Planos anteriores.

A Agenda 21 Local é mais abrangente, além de trabalhar com diferentes tempos. O PPA municipal é válido por quatro anos, O Plano Diretor deve ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. O Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, fruto de um processo de construção de Agenda 21 Local, é elaborado e revisto continuamente, em função dos resultados alcançados e das mudanças produzidas. Por outro lado, prevê ações imediatas, de médio e de longo prazos. Seu horizonte é a criação de um novo modelo de desenvolvimento, que ocupará algumas gerações. Mas, cujo primeiro passo tem que se dado desde logo, já.

A Agenda 21 Local ainda abarca com mais amplitude as diversas dimensões da sociedade. O Plano Diretor tem como foco principal o ordenamento do território, o PPA municipal as demandas explícitas da sociedade que se transformaram em agenda pública. A Agenda 21 Local utiliza o território e as dinâmicas sociais, expressas em necessidades e percepções da sociedade, para transformá-las no sentido da sustentabilidade.

Todo esse esforço tem um único objetivo: tornar possível, e melhor, a vida humana em nosso planeta nos próximos anos, décadas e séculos adotando um novo modelo de desenvolvimento. Um desenvolvimento que destrua menos e distribua mais, possibilitando a cada um, e a todos, ter uma vida digna. E, para isso, temos que abandonar a cultura do desperdício, do desrespeito e adotar a ética da vida, da paz e da justiça. Presente no espírito da Carta da Terra e da Agenda 21.

*Texto elaborado por Elimar Pinheiro do Nascimento, Sociólogo, Ph.D Ecole des Hautes Etudes em Sciences Sociales EHESS, Paris France. Professor do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.*

\* “O Passo a Passo da Agenda 21 Local pode ser solicitado à Coordenação da Agenda 21 no MMA ou acessado via internet: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)”.