



**SOCIEDADE
CRISE E RECONFIGURAÇÕES**

VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Ambiente e Sociedade

**AGENDA 21LOCAL E A QUESTÃO DA SUSTENTABILIDADE: INTERFACES DE
EXPERIÊNCIAS BRASILEIRA E PORTUGUESA**

SILVA, Maria das Graças

PhD em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ/2002)

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ – UEPA

magrass@gmail.com

Resumo

A Rio-92 foi um Fórum Mundial no qual o modelo hegemônico de desenvolvimento da sociedade industrial foi criticado e apontado como responsável pela degradação ambiental. Nele foi elaborado o documento denominado de Agenda 21(AG21), definida como um instrumento de planejamento sustentável participativo e de desenvolvimento territorial. No seu processo de elaboração e implantação estão contidos mecanismos que podem ou não contribuir para uma efetiva participação cidadã. A cidadania é orientada pelos anseios crescentes do cidadão pertencer a uma coletividade. Essa noção político pedagógica, incorporada, por exemplo, no processo organizativo de comunidades locais, pode favorecer um determinado sistema de alianças em prol da participação na elaboração das Agendas 21 Local (A21L) prevista no capítulo 28 da Agenda 21 Global (A21G). O Estudo tratou de processos e dinâmicas de elaboração de AG21L nos contextos português e brasileiro. Resulta como parte das atividades desenvolvidas no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, em Portugal. Por meio de uma pesquisa bibliográfica analisou a produção acadêmica, políticas governamentais, diretrizes de agências multilaterais e/ou regionais e relatos ou projetos de experiências locais de atores diversos, referentes a essa temática. Foi identificada uma transversalidade expressiva de documentos que dão conta de políticas de ordenamento territorial.

Abstract

Rio-92 was a World Forum in which the hegemonic model of industries development was criticized and pointed out as responsible for environmental degradation. This conference designed the document known as Agenda 21 (AG21), defined as an instrument of sustainable participatory planning and territorial development. In this document are mechanisms that may or may not contribute to effective citizen participation. Citizenship is driven by the growing desires of citizens belonging to the community This sense of educational policy, built, for example, the organizational process of local communities, may help a system of partnership in favor of participation in the preparation of Local Agenda 21 (LA21) as described in chapter 28 of Agenda 21 (A21G). This research attempted to processes and dynamics of development of AG21L in Portuguese and Brazilian contexts. It was results as part of the activities developed in the Institute of Social Sciences, University of Lisbon, Portugal. By a literature review were examined the academic production, government policies, guidelines of multilateral and / or regional agencies, and reports or projects of many local actors experiences, regarding this issue. We identified a significant transversality documents that account a spatial planning policies.

Palavras-chave: Agenda 21; Desenvolvimento Local; Sustentabilidade; Território; Educação Ambiental

Keywords: Agenda 21, Local Development, Sustainability, Territory; Environmental Education.

PAP0359

INTRODUÇÃO

Com o crescente interesse por questões ambientais a partir dos anos 70, uma agenda de prioridades, quer no seio das lutas ecológicas, quer na ordem institucional passou a ser construída. Temas como conservação de recursos naturais, responsabilidades ambientais dos municípios, sustentabilidade dos planos de desenvolvimento, equilíbrio entre desenvolvimento e ambiente têm mobilizado esforços de comunidades científicas, gestores, políticos e setores da sociedade civil organizada. Trata-se de formas por meio das quais os agentes sociais significam e representam o mundo material e desenvolvem suas estratégias econômicas, políticas e simbólicas para dele se apropriarem, defenderem ou desenvolverem práticas de ocupação e uso.

O campo ambiental enquanto objeto de interesse público e do bem comum resulta de uma construção histórica recente. Suas concepções e seus fundamentos são ideologicamente diversificados: alguns estão associados a um ideário de emancipação e democracia, e outros a projetos conservadores. Trata-se de uma disputa, não só pelo acesso material e simbólico de recursos naturais, mas também pela qualidade do ambiente, e por espaços de poder e recursos políticos.

O debate ambiental tem confrontado uma série de fundamentos em contraposição à idéia da inescotabilidade dos recursos naturais. O conceito de desenvolvimento sustentável emerge neste contexto como ideário e enunciação de *“ruptura com os paradigmas do conhecimento e modelo social, expõe a necessidade de construir outra racionalidade social orientada por novos valores e saberes”* (LEFF, 2001, p. 235). Neste debate concepções de progresso, de desenvolvimento e de crescimento sem limite têm sido ressignificadas.

Enquanto princípio a sustentabilidade emerge no contexto global, e como ideário tem sido legitimada, oficializada e difundida como interpretação das estratégias discursivas contidas na Declaração do Rio-92, elaborada como resultado da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Ambiente e sustentabilidade configuram-se como estratégias articuladoras da diversidade de novos valores éticos e da integração de processos ecológicos, tecnológicos e culturais. Na Rio-92, como ficou conhecido este fórum internacional, o modelo hegemônico de desenvolvimento da sociedade industrial foi apontado, de forma crítica, como responsável pela degradação ambiental (DIAS, 1993).

Nessa Conferência foi elaborado o documento denominado de Agenda 21(AG21), definida como um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, em todas as áreas em que a ação humana impacta o ambiente, além de constituir-se na *“mais abrangente tentativa já realizada de orientar para um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI”* (MMA do BRASIL, 2006). Assim, além de poder conformar em ações as idéias, os valores e as estratégias que orientam o conceito de desenvolvimento sustentável, a AG21 pode ser concebida como um instrumento de planejamento sustentável, participativo e de desenvolvimento territorial, dando configuração a processos que materializam as recomendações estabelecidas na Rio-92.

Por constituir-se em um mecanismo com potencial para implementar políticas capazes de promover mudanças, a AG21 pode romper com as contradições entre ambiente e desenvolvimento, porque *“estabelece como condição indispensável ao desenvolvimento sustentável o combate à pobreza em escala global (...) diminuindo as disparidades dos níveis de vida e satisfazendo as necessidades da maioria dos povos do mundo”* (SCHMIDT; VALENTE, 2004, p.27).

Alguns autores, entretanto, recomendam cautela em face de usos indiscriminados e difusos de idéias e conceitos no campo ambiental. Leff (2001) reconhece que mesmo que o discurso do desenvolvimento sustentável tenha construído um sentido crítico do conceito ambiente, enquanto orientação da construção de uma nova racionalidade social, ainda assim, a estratégia discursiva da globalização de *per si* dissolve a contradição, a oposição, a alteridade, a diferença e a alternativa para oferecer-nos uma (re)visão do mundo como expressão do capital.

Sabe-se que em algumas realidades o princípio da sustentabilidade tem sido concebido e utilizado como condição para construir uma nova racionalidade produtiva, fundada no potencial ecológico e novos sentidos de civilização a partir da diversidade cultural do gênero humano. Tais iniciativas ou experiências ainda estão por ser estudadas, avaliadas a partir de uma perspectiva mais crítica.

De uma maneira geral, a preocupação de avaliar o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável tem alimentado o crescente interesse internacional no concernente às técnicas para mensuração de sustentabilidade, conforme consignado no capítulo 40 da Agenda 21.

A sistematização de informações e dados referentes ao estado da arte que envolve o debate relacionado aos processos e dinâmicas de elaboração de AG21L em contextos português e brasileiro, respectivamente, assume essa perspectiva e se constitui em objeto de reflexão, neste texto, no qual busca-se associar Agenda 21 com idéias relacionadas ao desenvolvimento sustentável e com os indicadores que vêm sendo utilizados como elementos estruturadores dos seus processos de elaboração e/ou concepções.

Os resultados aqui apresentados constituem parte das atividades desenvolvidas no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, em Portugal, na condição de pesquisadora visitante, graças a uma bolsa de Estágio Pós-Doutoral no Exterior (PDE) do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia – CNPq do Brasil, realizado no período de 01.08.2007 a 31.01.2008.

Um levantamento de material bibliográfico disponível na Biblioteca do Instituto de Ciências Sociais, no Grupo de Pesquisa do qual a Professora Doutora Maria Luísa Schmidt é coordenadora, e em outras instituições acadêmicas locais ou virtuais foi um dos procedimentos metodológicos utilizado para construir dados e informações. Por meio deste levantamento, ainda em processo, fiz um mapeamento da produção referente a essa temática e suas áreas correlatas, por ocorrência setorial, ou seja, produção acadêmica, políticas governamentais, diretrizes de agências multilaterais e/ou regionais, como é o caso da Comunidade Européia, e relatos ou projetos de experiências locais de atores diversos.

Neste mapeamento, além da literatura específica, identifiquei uma transversalidade expressiva de documentos que dão conta de políticas de ordenamento territorial, algumas igualmente compatíveis com as políticas territoriais do governo brasileiro, tais como, os planos diretores, os planos de desenvolvimento local, os planos de gestão ambiental, mas que nem sempre dialogam ou estabelecem interfaces com os processos de elaboração das Agendas 21, particularmente na escala local, em ambas as realidades estudadas, a brasileira e a portuguesa.

2 AGENDA 21 LOCAL: ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E DE PRÁTICAS EDUCATIVAS

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, 1992, foi um marco no debate internacional acerca da problemática ambiental. Foi neste Fórum Internacional que a Agenda 21 foi assinada por aproximadamente 175 representantes de países, dentre eles, Brasil e Portugal, construindo assim a perspectiva de legitimação e divulgação desse documento.

A Agenda 21 reputada como o principal **documento** produzido no contexto da CNUMAD, estabelece diretrizes em prol da sustentabilidade para os governos nas suas diferentes escalas, e indica a necessidade de que sejam envidados esforços no sentido de alterar a qualidade do processo de desenvolvimento em curso. O documento aponta para um novo ideário, o desenvolvimento sustentável. De uma perspectiva crítica há que se questionar: sustentabilidade de que? ou para quem? Uma vez que esse ideário é fruto de uma colisão de forças sociais, econômicas e políticas de base hegemônica. Mas é necessário reconhecer que a idéia de sustentabilidade também têm sido apropriada por forças sociais progressistas e críticas, maximizando o seu potencial mobilizador, estendendo seu conteúdo para além da problemática socioambiental, ultrapassando, portanto, a fronteira do ambiental e a forma reducionista de proteção aos ecossistemas naturais, atribuindo um caráter ampliado a essa idéia ao incorporar novas sustentabilidades (social, política, econômica, cultural...).

Nessa perspectiva, a AG21 pode ser concebida como um instrumento de planejamento sustentável participativo e de desenvolvimento territorial, porque configura um processo de adoção das recomendações estabelecidas no Rio-92. E pode se constituir no passo inicial para que organizações públicas e privadas se

incorporem em movimentos em prol de uma sociedade mais justa, sustentável e com melhor qualidade de vida.

O documento AG21 propõe o fortalecimento e o envolvimento dos governos locais no esforço de alcançar a sustentabilidade e indica claramente que a Agenda 21 é um processo de desenvolvimento de políticas e ações estratégicas para o desenvolvimento sustentável e de construção de parcerias entre autoridades locais, comunidade e outros setores para implementá-la (AGENDA 21, 1992).

Na escala local, a AG21 se bem conduzida em seu processo de implantação, pode criar mecanismos de efetiva participação popular, e se tornar o norte para atividades no município, na medida em que leva em consideração os aspectos sociais, econômicos e ambientais na elaboração de estratégias, programas e ações. A Agenda 21 Local (AG21L) estabelece prazos e responsáveis para a solução dos problemas locais, pode ajudar a administração municipal a conscientizar as comunidades e as empresas das dificuldades de atendimento completo das suas necessidades, o que de certa maneira faz com que as responsabilidades sejam divididas entre todos os setores, criando assim um comprometimento mútuo dentro do município, propiciando o desenvolvimento de formas alternativas de gestão, descentralizando e integrando a administração municipal.

No contexto da escala local por meio da introdução de práticas educativas no campo ambiental, tanto em âmbitos institucionais formais, como também das iniciativas informais, é possível contribuir e dar legitimidade a uma diversidade de iniciativas pró AG21L envolvendo a pluralidade dos sujeitos.

Por essa perspectiva, a educação ambiental associada aos processos e dinâmicas de elaboração de Agendas 21 locais tem o potencial de se inscrever numa lógica de emancipação, e de politização do campo ambientalⁱ como um recurso discursivo para dar clareza e condições de difusão a projetos emancipatórios. A cidadania passa a ser orientada pelos anseios crescentes do cidadão pertencer a uma coletividade. Essa noção político pedagógica, incorporada, por exemplo, no processo organizativo de comunidades locais, pode favorecer um determinado sistema de alianças em prol da participação na elaboração das AG21L prevista no capítulo 28 da Agenda 21.

Percebe-se que a perspectiva de criar dinâmicas sócio-econômicas, ambientais e culturais em prol do desenvolvimento na escala local reforça a necessidade de implementação de práticas educativas e de estratégias de participação dos cidadãos em todas as esferas da vida local, e configura-se em uma orientação necessária e imprescindível para a sustentabilidade. “*A educação ambiental, com sua dimensão abrangente, é uma forte aliada para reorientar a educação em direção à sustentabilidade*” (TRISTÃO, 2004, p. 55).

As práticas educativas também se configuram como estratégias de ação com vista à construção de modelos alternativos de desenvolvimento e de políticas socioambientais que democratizem o controle sobre o ambiente, desvincule a conservação da natureza das estruturas de poder ligadas aos interesses dominantes, que têm conformado um modelo de desenvolvimento social e ambiental predatório e excludente.

Os processos educativos quando incluídos no conjunto das práticas sociais, e do fazer histórico, orientados por uma postura dialógica, problematizadora da realidade e comprometida com as transformações estruturais da sociedade, podem contribuir sobremaneira para elaborações de processos participativos de Agenda 21 na escala local.. Nesse caso, a participação do sujeito social no projeto de transformação se inscreve em sua própria transformação. Essa perspectiva incorpora outros saberes além do técnico-científico e se insere no campo da ação política.

3 AGENDA 21 LOCAL: ESTADO DA ARTE NO CONTEXTO PORTUGUÊS E BRASILEIRO

A Agenda 21 Local trabalha com a idéia da promoção do desenvolvimento na escala local numa perspectiva ampliada de sustentabilidade. Contudo, na literatura específica, ainda são poucos os estudos qualitativos que tratam de forma crítica os processos de construção das Agendas Locais e de sua contribuição para a promoção de um planejamento participativo, mudanças na qualidade de vida das comunidades, enfim, a

contribuição de fato para um desenvolvimento local de bases sustentáveis. Ainda que se reconheça que a questão da sustentabilidade comporta diferentes desafios, limites e possibilidades.

Novaes (2006) considera que *“boa parcela dos materiais impressos que tratam destas intervenções são de divulgação institucional, enaltecendo as práticas e os gestores públicos envolvidos”*. Portanto, identifica uma fragilidade analítica da maioria dos documentos, mesmo naqueles de corte acadêmico. Dessa forma, do ponto de vista da produção do conhecimento científico, identifica-se a necessidade de ampliarmos estudos que formatem um perfil analítico mais crítico desses processos, analisando os pressupostos que estão na base dessas construções, limites e/ou possibilidades que estão presentes, para que de fato se conheça o nível de contribuição deste instrumento de planejamento para promover mudanças sociais significativas na qualidade de vida das comunidades locais.

Em que pese a relevância social e política atribuída a Agenda 21, considerada como o mais importante documento produzido na Rio-92. Foi considerada como *“o mais ambicioso programa que até agora surgiu visando promover em escala planetária, o ‘desenvolvimento sustentável’ - aquele que deverá ser capa de conciliar lógicas econômicas-sociais com sustentabilidade ambiental”* (CRESPO, 1998). Ainda assim, tem sido pouco valorizada como instrumento de planejamento local.

Uma das recomendações da Rio-92 era de que todos os países signatários do documento deveriam: *“iniciar campanhas nacionais de Agenda 21, desenhando estratégias de desenvolvimento sustentável, a serem avaliadas cinco anos depois”*. De acordo com estudos realizados por Crespo (1998), a perspectiva de mudança e os compromissos negociados e colocados neste documento para serem dinamizados nas diferentes escalas de governança, foram poucos efetivos no quinquênio (1992-97).

Em 1997, por meio da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável – CDS, criada pela ONU por ocasião da Rio-92, a Assembléia Geral das Nações Unidas em sessão Especial, denominada de Rio + 5, avaliou com incipiente as iniciativas dos países em relação as campanhas em prol de Agenda 21. Identificou várias lacunas em relação aos resultados assumidos na Rio 92 no que diz respeito aos processos de elaboração de Agenda 21. Uma das principais lacunas estava relacionada com a demora na ratificação das convenções propostas na Rio-92.

Essa Sessão Especial foi significativa para ratificar a necessidade de ações mais efetivas em relação à implementação aos acordos e compromissos, uma vez que a Rio+5 constatava claramente que *“a maioria dos países em desenvolvimento tivera dificuldades em deslanchar campanhas e que a metodologia, recomendada pela Agenda 21, de se fazer consultas a todos os segmentos da sociedade, assim como de envolvê-los no processo, nem sempre tinha sido respeitada.(...) [apenas] 30 países já possuíam suas agendas nacionais”* (CRESPO, 1998, p.7).

3.1 PROCESSOS E DINÂMICAS DE AG21L INSCRITOS EM PRODUÇÕES ACADÊMICAS E INSTITUCIONAIS BRASILEIRA E PORTUGUESA

Neste item a perspectiva é de se analisar minimamente a contribuição de alguns estudos realizados por grupos de pesquisas ligados a academia e outras entidades que tratam de questões ambientais, mais especificamente ao debate referente a elaboração de Agenda 21 local, legislação ambiental e percepção da sociedade em relação aos temas socioambientais (conhecimento, atitudes e comportamentos ambientais e avaliação de ações empreendidas pelo poder público...). Contudo, esse exercício não se configurou como de revisão exaustiva, em face de seu caráter apenas indicativo da dinâmica do processo de elaboração de Agendas 21 Locais na realidade brasileira e portuguesa, respectivamente. Por isso é possível que sejam omitidas referências de autores e obras que em outra oportunidade poderão ser adicionados.

Muito desses estudos estão referenciados na esteira do debate ambiental que emerge a partir da percepção de que os problemas ambientais não são questões localizadas, mas com abrangência planetária. A compreensão da dinâmica globalizante passou, a partir da década de 1970, ser objeto não somente de fóruns internacionais,

espaços políticos em que são constatadas configurações que qualificam o modelo de desenvolvimento como ambientalmente insustentável, porque também socialmente injusto, mas também da produção acadêmica e institucional.

Um estudo realizado por Crespo (1998) mostra que o Brasil praticamente engatinhava quanto aos compromissos assumidos na Rio-92. Coincidência ou não, é somente a partir de 1997 que é possível identificar um esforço maior em termos de incorporação do tema como preocupação governamental. Por meio de uma articulação entre Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Fórum de ONG ambientalistas foi criada a “Comissão Nacional de Políticas para o Desenvolvimento” - CNPD, que fez uma licitação pública no sentido de promover uma consulta nacional em relação à “elaboração de estratégias nacionais”. A situação do Brasil, que até então, não tinha sequer uma política definida capaz de subsidiar estados e municípios em relação a importância da Agenda, reforçava os resultados avaliados pela Rio+5.

Essa mesma autora realizou naquele período uma pesquisa de opinião pública, por meio da qual constatou que aproximadamente “98% da população não sabia do que se trata” em termos de Agenda 21.

Como estratégia política e de participação da representação brasileira na Assembléia Especial da ONU em 1997, o MMA publicou “100 experiências que atendiam alguns critérios básicos recomendados pela Agenda 21”. Tratava-se de ações que foram avaliadas como bem sucedidas e que podiam ser reaplicadas. Embora relevantes como iniciativas, reduzia sua natureza à questão da defesa do meio ambiente.

Em termos de Agenda 21 Local propriamente, apenas municípios de grande porte como Rio de Janeiro, São Paulo, Santos, Curitiba, Vitória, Angra dos Reis e Porto Alegre estavam encaminhando seus processos, quase sempre liderados por técnicos de Secretarias de Meio Ambiente. Neste caso, em geral, ficavam reduzidas a uma dimensão específica da sustentabilidade, a ambiental.

Em termos de avanço político Crespo (1998) destacou as experiências dos municípios de Vitória, Porto Alegre e Santos, tendo os dois primeiros o status de capital de estado, como inovadoras na medida em que já incorporavam em seus processos a metodologia participativa, ressaltando a democratização das informações e a criação de fóruns decisórios. E o orçamento participativo como estratégia para a institucionalização dos processos decisórios.

Mesmo assim, avalia-se nos cinco anos pós Rio-92 pouco reconhecimento político foi dado a Agenda 21 como mecanismo estratégico para a busca do ideário da sustentabilidade dos processos sócio-econômicos, culturais e ambientais, em face do movimento incipiente em prol de sua elaboração nas diferentes escalas.

Ribeiro et al.(1997 apud NOVAES, 2006) observou que

quantitativamente, parcela mínima de municípios, estados e regiões tomaram a iniciativa para implementar a Agenda 21. Qualitativamente, a maioria das ações tem pouca abrangência e amplitude, centrando-se em aspectos específicos – relevantes e necessários – mas insuficientes para caracterizarem uma abordagem sistemática e ampla da implementação da Agenda 21.

E o que muda a partir de então?

Em 2002, decorrido dez anos após a realização da Rio-92, foi realizada uma nova Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, a Rio+10, agora na cidade Johannesburgo, África do Sul. Menos para avaliar as realizações dos dez anos, a preocupação maior era “*negociar os compromissos relacionados à implementação do desenvolvimento sustentável, a partir de mecanismos mais eficazes de Agenda 21*” (MARTINS, 2006). Nessa perspectiva foi debatido um plano de ação exequível atentando para fatores limitadores dos processos de elaboração de Agendas 21.

Associado ou não aos compromissos assumidos pelos chefes de estado presente na Rio+10, desde então é possível perceber na literatura específica e nos sites referentes à Agenda 21, tanto do Brasil como de Portugal, um movimento maior de ampliação no universo de municípios e/ou regiões que passaram a construir bases para instalação e/ou implementação de Agendas 21 Locais.

No Brasil, a Conferência Johannesburgo em 2002 coincidiu com o final do mandato de governo de Fernando H.Cardoso. Em 2004, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) a 2 ed. da publicação: **Agenda 21 Brasileira**: Ações prioritárias; a Comissão de Políticas de desenvolvimento Sustentável (CPDS) e da Agenda 21 Nacional que havia sido criada em 26/02/1997 foi revogada por decreto presidencial de 03/02/2004, e passou por um processo de reestruturação técnica e administrativa, sendo novamente instituída em 03/02/2004.

Nesta segunda edição da Revista Agenda 21 brasileira, o governo brasileiro reafirma o compromisso do Brasil assinado na Rio-92 e referendado na Conferência de Johannesburgo, a Rio+10. E infere como pressuposto que “a Agenda 21 é um forte instrumento que permite definir e implementar políticas públicas com base em um planejamento participativo voltado para as prioridades do desenvolvimento sustentável” (MMA, 2004, p. 4).

Nesse documento a equipe do MMA manifesta o reconhecimento de que a implementação da Agenda 21 Brasileira (AG21B) enfrenta desafios na medida em que tal processo demanda uma série de “*mudanças nos padrões vigentes e nos hábitos culturais arraigados nos diferentes setores da sociedade*”. O que do ponto de vista prática constitui-se desafio para os processos de participação e integração.

Por meio do documento de Agenda 21 Brasileira, o governo federal definiu um conjunto de ações, anunciadas como uma contribuição para o avanço no caminho da sustentabilidade. Dessa forma, a Agenda 21 brasileira mudou de status, de ação passou a ser programa no Plano Plurianual de Governo, o PPA 2004-2007.

Há nesta mudança o reconhecimento político de que a AG21 envolve problemas estruturais amplos, que demandam maior consenso, e soluções integradas de médio e longo prazos. E sendo assim, “as questões estratégias só poderão ser tratadas a partir de responsabilidades efetivas e compartilhadas entre governo e sociedade” (MMA,2004).

O Programa Agenda 21 do governo federal brasileiro, período 2004-2007 está estruturado por meio de três ações, a saber: implementar a AG21B; promover a elaboração e implementação de AG21L; e promover a formação continuada em AG21.

Em seus fundamentos AG21B considera que o processo de elaboração de Agenda 21 é uma ampla experiência de planejamento participativo e de práticas democráticas no período posterior à Constituição Federal de 1988. E que essa perspectiva está expressa em resultados relevantes; na mobilização dos grupos sociais afetados pelas políticas de desenvolvimento sustentável, e em termos de volume de informações coletadas, processadas, analisadas e avaliadas na construção da AG21B.

A elaboração da Agenda 21 Brasileira considera que existem experiências bem sucedidas de políticas, programas e projetos de desenvolvimento sustentável efetivadas por diferentes setores e regiões do país nos anos recentes.

Na perspectiva de promover a sustentabilidade de forma progressiva e ampliada, ou seja, que dê conta de todas as dimensões da vida, a Agenda 21 Brasileira elegeu 21 ações denominadas de “Ações Prioritárias” (Ver p.33), com suas respectivas plataformas. Algumas já em fase de planejamento e/ou implementação.

21 Ações Prioritárias e suas plataformas:

Plataforma: A economia da poupança na sociedade do conhecimento: Ação 1. Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício; Ação 2. Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas. Ação 3. Retomada do planejamento estratégico, infra-estrutura e integração regional; Ação 4. Energia renovável e a biomassa; Ação 5. Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável.

Plataforma: Inclusão social para uma sociedade solidária: Ação 6. Educação permanente para o trabalho e a vida: O analfabetismo funcional e o fortalecimento do ciclo básico; a escola-cidadã contra a pedagogia da repetência; o saber prático e a educação profissional; Ação 7. Promover a saúde e evitar a doença,

democratizando o SUS; Ação 8. Inclusão social e distribuição de renda: As mesorregiõesⁱⁱ pobres e as periferias metropolitanas, Proteger os segmentos mais vulneráveis da população: mulheres, negros, jovens;

Ação 9. Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde

Plataforma: Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural: Ação 10. Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana; Ação 11. Desenvolvimento sustentável do Brasil rural; Ação 12. Promoção da agricultura sustentável; Ação 13. Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável; Ação 14. Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável.

Plataforma: Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas: Ação 15. Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas; Ação 16. Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade: Controle do desmatamento; mais estímulo de subsídios e crédito, Florestas plantadas: aumento da oferta de produtos florestais, Proteção e uso da biodiversidade, Ações exemplares nos biomas ameaçados.

Plataforma: Governança e ética para a promoção da sustentabilidade: Ação 17. Descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local; Ação 18. Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos; Ação 19. Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável; Ação 20. Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação; e Ação 21. Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade.

O documento Agenda 21 Brasileira, na sua segunda edição, revisada e atualizada, no item 6 indica uma série de ações, projetos e/ou programas de desenvolvimento, considerados pela equipe do MMA como avanços alcançados no país na década (Rio-92 a Johannesburgo -2002), que estão articulados de uma forma ou outra com questões relacionadas ao crescimento econômico, a equidade social e sustentabilidade ambiental, reconhecendo que essa trajetória foi marcada por erros e acertos, por negociações e construção de consensos entre diferentes segmentos sociais.

A elaboração do primeiro Relatório de Implementação configura-se na forma de proceder “*o monitoramento necessário a um plano de desenvolvimento da abrangência da Agenda 21 Brasileira*” (AG21B, p.116). E que embora haja reconhecimento de que “*há progressos registrados pelo Brasil no caminho da sustentabilidade desde a Rio-92, o país ainda está longe de se tornar econômico, social e ambientalmente sustentável*” (Op. cit., p.116).

A ação 13 da **plataforma: Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural**: “das “ações prioritárias” da Agenda 21 Brasileira trata exatamente do compromisso assumido pelo governo federal de promover processos de elaboração e implementação da Agenda 21 Local e do desenvolvimento integrado e sustentável.

Neste sentido algumas ações têm sido implementadas. Em Julho de 2003 foi lançada pelo MMA uma edição revista e ampliada do documento “**Construindo a Agenda 21 Local**”. Trata-se de um documento que ressalta a AG21L por ter uma pauta objetiva para a ação sustentável, a questão ambiental nela inserida está articulada em um campo mais amplo envolvendo a esfera econômica, social, institucional, cultural e política.

O documento tem como pressuposto de que a construção para a sustentabilidade proposta pela AG21 surgirá da competência coletiva de que o país precisa para erigir novo modelo de desenvolvimento que seja sustentável. A Coordenação da Agenda 21 vinculada à Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do MMA assumiu compromissos de ação nos diferentes arranjos territoriais para a construção de AG21L. No universo de arranjos territoriais foram incluídos municípios, consórcios de municípios, estados, bacias hidrográficas, unidades de conservação e outras territorialidades definidas pelos parceiros institucionais, incluindo aí, Escolas (Agenda 21 na escola) e Empresas (Agenda 21 na empresa).

Em termos de governo federal o foco na ação local está instituído no Programa Agenda 21 do Plano Plurianual, e da sociedade civil por meio de instituições e comunidades representativas da diversidade setorial e cultural do país que estão empreendendo diferentes fases do processo de construção de suas Agenda 21 local.

Como contribuição e incentivo ao avanço desses processos foi elaborado pela Coordenação Agenda 21 do MMA uma Cartilha denominada de “**Passo a passo da Agenda 21 Local**”, que aperfeiçoa o roteiro sugerido e busca orientar a construção, implementação e monitoramento de um processo de AG21L, objetivando “*contribuir para a melhoria da produção e divulgação de informações à sociedade*”.

Dessa forma, o incentivo e apoio a construção de Agendas 21 Locais foi definida como uma ação prioritária do MMA, e como estratégia para elevar o padrão de sustentabilidade socioambiental das gestões municipais.

A cartilha está estruturada por meio de seis passos, a saber: mobilizar para sensibilizar governo e sociedade; criar o Fórum da Agenda 21 Local; elaborar o diagnóstico participativo; elaborar o plano local de desenvolvimento sustentável; implementar o plano local de desenvolvimento sustentável; e monitorar e avaliar o plano local de desenvolvimento sustentável. Inclui ainda dois anexos: princípios e premissas e exemplos de possíveis arranjos territoriais e formas de oficializá-los.

Em 2001, de acordo com Crespo (2001 apud NOVAES, 2006) apresentou uma estimativa de 350 AG21L sendo elaboradas e/ou em execução no Brasil.

Em 2002, de acordo com levantamento efetuado pelo MMA em relação a iniciativas de elaborações de Agendas 21 Locais foram contabilizadas 225 experiências, incluindo diferentes arranjos territoriais ou escalas: municipais, estaduais e regionais. Em atualização recente (2007) desses números pela Coordenação da Agenda 21, foram identificadas 544 iniciativas, o que significa mais do que o dobro do número catalogado até 2002. Estão incluídas nestas iniciativas 64 projetos de construção de agendas 21 locais que foram financiadas pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, em 2003, que estão em processo de assinatura de convênio para sua implementação.

É preciso ressaltar, no entanto, que muitas dessas experiências assumem outros formatos que não propriamente de uma Agenda 21, mas que por estarem de referenciados pelo discurso da sustentabilidade, passam a ser consideradas na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

Em termos de registros formais no MMA (Website, 2008), é possível localizar a seguinte distribuição territorial de iniciativas de processos de elaboração brasileira de Agendas 21 Locais.

A literatura específica mostra uma movimentação ainda pouco expressiva de forças em prol de processos de elaboração de AG21L nos municípios brasileiros, notadamente naqueles de pequeno porte. Mesmo aqueles que já estão de alguma forma dinamizando práticas neste sentido, nem sempre foram coordenadas por forças progressistas e críticas, de vez que historicamente o município como ente local, na maioria das vezes foi espaço de intervenção de forças não inovadoras.

Ainda assim documentos oficiais avaliam que o processo de elaboração de Agendas 21 Locais assume caráter promissor, mesmo que ainda incipiente. Mas se considerarmos do ponto de vista dos números de municípios existentes, aproximadamente cerca de 5 mil, quantitativamente a experiência ainda é muito incipiente.

Além de que tem sido identificada a necessidade de **formação e competências** para saber-fazer a gestão cotidiana dos instrumentos de “democracia participativa” (conselhos de bairro, conselhos de desenvolvimento, pais etc) e contribuir no processo de elaboração e controle de políticas ambientais locais. Essa idéia está relacionada à necessidade de desenvolver os conhecimentos e competências regulamentares, sociológicas, históricas, ambientais e ecológicas, necessárias às intervenções das pessoas nos seus contextos de busca de soluções, de formulações e/ou participação nas decisões que dizem respeito às políticas de desenvolvimento local.

No âmbito de **territórios portugueses** alguns estudos se apresentam como referências para compreender a dinâmica dos processos relacionados alguns temas sociais ambientais, os quais estão mais diretamente relacionados com a preocupação do meu projeto de Pós-Doutoramento. São estudos que trazem contribuição substantivas porque colocam em evidência resultados de inquéritos realizados em Concelhos e/ou com autárquicas, ou seja, a percepção e representações de diferentes atores sociais em relação às questões ambientais. Portanto, referências inescapáveis para se compreender a dinâmica socioambiental em processo.

Estudosⁱⁱⁱ indicam alguns avanços no campo ambiental liderados pela União Europeia. Estes avanços configuram-se por meio da elaboração de documentos e propostas voltadas para o desenvolvimento sustentável. No documento “Estratégia de Lisboa” (Mar.2000), sob a presidência de Portugal, países europeus assumiram o compromisso de integrar a ‘coesão social’ na estratégia de desenvolvimento económico. Em 2001, o Conselho Europeu reunido em Estocolmo incluiu na “Estratégia” a ‘dimensão ambiental’, dando visibilidade ao compromisso em torno da articulação dos três eixos do desenvolvimento sustentável: económico, social e proteção do ambiente, mensuráveis por meio de um conjunto de indicadores-chave ainda em definição.

Uma das produções que identifiquei como relevante associada aos propósitos de minha pesquisa, resultou de uma investigação cuidadosa realizada por Luísa Schmidt, Joaquim G. Nave e João Guerra, pesquisadores do ICS e ISCTE, no âmbito do **OBSERVA**^{iv}, realizada em 2001 em várias autarquias cujos resultados estão sistematizados no livro “Autarquias e Desenvolvimento Sustentável: Agenda 21 Local e Novas estratégias Ambientais”, publicado pela Fronteira do Caos, em 2005.

O projeto de investigação originalmente surge na sequência das eleições autárquicas de 2001. Foi motivado não somente por tratar-se dos primeiros autarcas a serem eleitos na virada do século, mas também porque havia prenúncios de mudanças nos resultados das eleições de acordo com a percepção dos autores.

Os antecedentes desta pesquisa remontam aos anos de 2000, quando por meio do OBSERVA, foram realizados dois inquéritos acerca das representações e práticas dos portugueses sobre o ambiente, cujos resultados estão sistematizados em dois livros intitulados: **Os Portugueses e o Ambiente: I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente (2000)**; **Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente (2004)**, respectivamente. Ambos organizados por João Ferreira Almeida, e que teve a participação de outras pesquisadores do ICS/UL e ISCTE, dentre eles João Guerra e Luísa Schmidt, pesquisadores do ICS e Joaquim Gil Neve (ISCTE); os mesmos responsáveis pela pesquisas com os autarquias, em 2001, que será objeto de uma apreciação mais detida neste relatório.

Com a realização da pesquisa objetivavam “*empreender o balanço do que se pretendia fazer (ou não fazer) pelo ambiente no início do século que, nesta área, se anunciava genericamente promotor, [...] antever para breve a aproximação a situações limite em alguns equilíbrios ecológicos fundamentais*”(SCHIMIDT et al., 2005, p.7).

Neste contexto inserem a Agenda 21 Local por reconhecê-la como um “*instrumento de cidadania e desenvolvimento sustentável nas comunidades locais*”, e por ter se evidenciado no contexto analítico das estratégias ambientais dos primeiros autarquias portugueses do século XXI.

No primeiro capítulo os autores discutem teoricamente as matrizes da Agenda 21 Local, relacionando-a a três fatores que dão suporte a atuação da administração local na área do ambiente e desenvolvimento. É no segundo capítulo que estão sistematizados os resultados do inquérito realizado com os autarquias de diferentes municípios português, escolhidos aleatoriamente.

São ao todo dez itens que incorporam análises que incluem desde o perfil dos autarcas, passando pelos problemas mais gerais do município, os diplomas jurídicos do país que tem reatamento na administração local segundo a ótica dos autarquias, sendo que em quatro deles tratam particularmente do desenvolvimento sustentável, da Agenda 21, da participação pública e do financiamento da sustentabilidade local. Os pesquisadores avaliam que por tais questões estarem calcadas numa perspectiva de desenvolvimento local, os resultados do estudo não representam cenários promissores, ao contrário, indicam preocupações no campo socioambiental dado resultados incipientes na ordem da garantia dos direitos, na redistributividade e da universalização da cidadania.

Ao tratar de processos relacionados à Agenda 21, experiências de desenvolvimento sustentável, planos municipais de ambiente, os investigadores foram surpreendidos com informações que indicavam existência ou iniciativas neste sentido. Os autores avaliaram, que naquele momento, a situação ativa em prol do desenvolvimento local indicada pelos autarquias parecia contraditória, em face do que tinham analisado cujos

resultados mostravam “*um panorama de quase completo vazio relativamente à Agenda 21*” (SCHIMIDT et al., 2005, p.65). Com base no cruzamento de informações avaliam que tais perspectivas estavam mais sustentadas por intenções do que por práticas efetivas. Uma das hipóteses dos investigadores em relação a tal situação era de que havia um uso pouco rigoroso do conceito de sustentabilidade.

O resultado do cruzamento da variável “existência de Agendas 21 Locais” com a variável que dá conta das etapas vencidas de cada processo de acordo com que informaram os sujeitos da pesquisa, mostrou na época que “*a maior parte dos processos pareciam estar numa fase embrionária, isto é, de preparação do terreno, construção de parcerias, determinação do que se pretende alcançar ou de criação de um plano de ação*” (SCHIMIDT et al., 2005, p.72).

O investimento na busca de envolvimento da sociedade civil e de outras forças vivas foi o instrumento balizador utilizado pela equipe para inferir o empenho dos autarquias em prol de processos de elaboração de Agendas 21 Locais. Nessa perspectiva, os investigadores consideraram que as insuficiências estruturais acabavam por refletir negativamente na implementação de projetos dessa natureza. Neste sentido pode ser inserido questões como inexistências de recursos e capacidades, quer financeiras, quer técnicas e humanas, o que demanda “a necessidade de um programa nacional de apoio à implementação da sustentabilidade local”.

O estudo evidencia que naquele período Portugal, como a maioria dos demais países do mundo, ainda estava muito distante de atender os compromissos assumidos na Rio-92, palco de apresentação da Agenda 21(Local). Avalia que “*as autoridades governamentais dedicaram ao tema uma atenção quase nula, refletindo, aliás, o fraco peso político e a débil integração das questões ambientais na agenda política nacional*” (SCHIMIDT et al., 2005, p.97).

Vários fatores foram identificados como estando na base do estágio em que se encontrava o processo, avaliado como incipiente, tal como no Brasil, praticamente no mesmo período. Questões relacionadas com morosidade administrativa, burocracia, falta de financiamento, competência difusa em termos da responsabilidade em deslanchar os processos, pouco ou nenhum envolvimento de cidadãos, autarquias e administração central com a problemática ambiental, foram identificados.

Sendo assim, é possível inferir que no período estudado não havia iniciativas políticas relevantes em relação à dinamização de processos pró-ativa de Agendas 21 Locais. Em função desse reconhecimento foi elaborado pelos investigadores um conjunto de orientações estratégicas e medidas de políticas, ainda atuais, que carregam a perspectiva de se constituir em ferramenta imprescindíveis para a implementação de processos voltados para o desenvolvimento sustentável local, que faz parte do livro.

Uma outra produção que tive acesso e que se revelou como importante fonte de informações relacionadas à dinâmica socioambiental, porque incorpora elementos teórico-empíricos relacionados com a elaboração de Agenda 21 Local da realidade portuguesa, foi um estudo realizado sob a coordenação Kheith Forbes componente da **The Access Initiative – TAI** de caráter inter-associativo, que engloba Organizações de interesse público, denominado de “Aferição do Acesso à Informação e Participação em Matéria Ambiental em Portugal”, contou com a participação de várias organizações não-governamentais (ONG) como o Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente (GEOTA), Intercooperação e Desenvolvimento (INDE), Instituto Marquês Valle Flor (IMVF), Liga para a Proteção da Natureza (LPN), OIKOS Cooperação e Desenvolvimento, Associação Nacional de Conservação da Natureza (QUERCUS).

Os resultados da pesquisa sistematizados em um relatório, passou por uma revisão técnica de “peritos”, dentre eles, a professora doutora Luísa Schmidt do ICS/UL, estão condensados no livro denominado TAIDIS. Cidadania Ambiental: Informação no contexto da Convenção de AARHUS, publicado pela Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento em colaboração com World Resources Institute (WRI), em Lisboa, jun.2006.

A pesquisa foi motivada pela percepção de ONG de que embora Portugal tenha uma legislação ampla e atualizada em relação ao campo ambiental, mas particularmente no que diz respeito ao acesso à informação, à participação e à justiça em matéria de ambiente, é pouco cumprida pela administração pública. Dessa

forma, buscava “*aferir, de uma forma independente e rigorosa, qual a situação de Portugal neste domínio*” (TAIDIS, 2006, p.13).

Foi utilizada uma metodologia de base qualitativa proposta pela TAI e estabelecida pela WRI, incorporando indicadores que pudessem avaliar a participação dos cidadãos, o seu acesso à informação e à justiça em matéria ambiental, de acordo com que estabelece o Princípio 10 da Declaração do Rio, e instituído pela Convenção de AARHUS^v. Em razão de por ocasião da pesquisa em Portugal a variável “acesso à justiça” não estar ainda incorporada na metodologia TAI, não foi utilizada.

Em termos operacionais, “os indicadores da TAI procuravam dar conta dos seguintes aspectos:

- A abrangência e a qualidade do quadro legal no que concerne ao acesso à informação, participação e desenvolvimento de capacidades;
- O grau de acesso a determinadas informações sobre ambiente;
- O grau de participação pública nos processos de decisão;
- A abrangência e a qualidade dos esforços de desenvolvimento das capacidades no sentido de encorajar uma participação pública informada e substantiva”.

O estudo toma como base e referência o que estabelece o Princípio de 10 da Declaração do Rio-92, que ressalta a importância de uma cidadania informada e ativa para a resolução dos problemas ambientais e afirma que esta resolução de problemas será mais facilmente conseguida se os cidadãos estiverem envolvidos em etapas relevantes para a decisão final. Nessa perspectiva, “*o acesso à informação e à participação no processo de decisão ambiental deve ser, portanto, facilitado pelas autoridades públicas. Ao cidadão cabe ainda o direito de procurar uma compensação e responsabilização por determinadas situações*” (Op. cit., p.39).

Igualmente o capítulo 8 da Agenda 21 “recomenda que os cidadãos deverão ter acesso à informação relevante e deverão poder participar efetivamente no processo de decisão ambiental” (idem, p.39). Em termos europeu, a Convenção de AARHUS (Dinamarca,1998) referenda o Princípio 10 da Rio-92, e de Portugal a Resolução da Assembleia da República nº. 11/2003 de 25 de Fevereiro e o Decreto do Presidente da República nº.9/2003 de 25.02 são as referências legais, obrigando-se dessa forma a empreender esforços no sentido de implementar tal princípio.

Na perspectiva de aferir resultados concernentes à aplicação de normas globais de acesso à informação e à participação nos processos de decisões foram realizados estudos casos de acordo com critérios estabelecidos pela equipe da pesquisa, em número de seis, e com os objetivos predefinidos e as categorias inseridas na metodologia: acesso à informação; participação e desenvolvimento de capacidades.

Para efeito deste Relatório considere apenas os resultados referentes às duas categorias primeiras (Informação e Participação).

Os resultados da pesquisa em relação a categoria “acesso à informação”, considera que o reconhecimento de garantir ao cidadão o acesso à informação ambiental configura-se como uma forma de assegurar direitos em termos de qualidade de vida, para além de interesses setoriais ou corporativos. Em termos práticos, tal perspectiva requer adequações necessárias para que interesses diretos não deixem de reconhecer eventuais impactos do desempenho, seja ele público ou privado, na dinâmica quotidiana das realidades.

Sendo assim, esse direito fundamental dos cidadãos demanda que “*as fontes de informação sejam mantidas ativas e os registos atualizados*” acentuam os pesquisadores. O que em termos de implementação pode significar a possibilidade de empreender um movimento de acompanhamento e análise crítica de forma independente dos processos.

Par efeito de aplicação da metodologia TAI e realização dos estudos de caso, a categoria “acesso à informação” foi subdividida em cinco subcategorias: Enquadramento legal geral sobre o acesso à informação (IA); Informação sobre emergências Ambientais (IB); Informação sobre a monitoração regular (IC), Relatórios sobre o estado do ambiente (ID); Informação ao nível das instalações industriais (IE).

Por estar diretamente relacionada com meu projeto, optei por apreciar os resultados da pesquisa em relação a subcategoria IA. De acordo com o regime jurídico português, ou seja, em termos de diploma legal, a pesquisa constatou que está assegurado o direito de acesso à informação e à participação em geral, e, em particular, na área ambiental. A Constituição da República de Portugal (CRP) de 1976 foi uma “das primeiras constituições europeias a garantir o direito a um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado’ e o dever de proteger” (Op. cit., p.57).

A esse aspecto foi feito destaque positivo no relatório, por considerar que esses direitos se aplicam às ONG ambientais, que não têm de justificar seu interesse; estão reforçados em áreas estratégicas; e obrigam o estado a ceder informação técnica atual e específica para cada um das áreas ambientais.

Mas, ao mesmo tempo, foram ressaltados outros aspectos que sob a ótica dos pesquisadores comprometem a implementação da legislação portuguesa. É o caso do órgão fiscalizador do “Princípio da Administração Aberta” que só foi criado em 1995; não existe um quadro regulamentar para que as regras legais da atualização da informação sejam concretizadas, sobretudo ao nível do ordenamento do território; além de não ser facultado o empréstimo do processo.

Com relação a categoria **participação**, no caso da pesquisa referida ao direito de participar no processo de tomada de decisão, por estar diretamente relacionada com o meu projeto, procurei apreciar os seus resultados no sentido de captar sua contribuição.

O texto reputa essa categoria como essencial aos processos de decisão de forma justa e equitativa. No ideário da sustentabilidade nas suas diferentes matizes, é por meio da participação que diferentes atores sociais poderão em nome do interesse coletivo aglutinar forças em prol de processos democráticos no campo socioambiental.

A Convenção de Aarhus (1998) demarca os processos de participação pública ao assegurar “*o favorecimento da participação pública nas tomadas de decisões com impactos sobre o ambiente*”, como é o caso, por exemplo, dos processos de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), elaboração de planos territoriais e a realização ou alteração de políticas de ambiente, além, claro, dos processos de elaboração de Agendas 21 Locais.

A legislação portuguesa preconiza em termos legais a participação do cidadão como um dever-direito constitucional, que deve ser fomentada pelo Estado. Em termos de casos práticos, os resultados da pesquisa indicam que foram identificadas várias lacunas. No caso de AIA, o reconhecidamente a participação pública é um contributo efetivo porque requer um conhecimento da realidade local, que pode, somando-se ao conhecimento técnico, contribuir para que sejam identificados possíveis impactos e, até mesmo, medidas mitigatorias, quando for o caso.

No entanto, nos casos estudados foi verificado que embora a legislação referente ao AIA seja quase sempre observada, mas no que diz respeito a participação pública no processo, somente aquilo que não pode ser evitado é cumprido. Dessa forma, não foram identificados esforços no sentido de envolver amplamente os cidadãos. Um dos obstáculos diz respeito aos meios de comunicação utilizados para divulgar o período da consulta pública. Não há uma preocupação, p.ex., de compatibilizar os meios de comunicação com o público alvo; de fazer chegar informações a determinados grupos; em notificar os cidadãos após o processo de consulta sobre o seu desenvolvimento. (p.91). O que em termos práticos significa que não é dada qualquer oportunidade processual para os cidadãos contestarem contra a decisão final.

Outro resultado, neste sentido, é que “*a implementação do projeto também não inclui oportunidades diretas de participação*” (Op. cit., p.93), e encerra-se na tomada de decisão. Essa modalidade de participação pró-forma, uma espécie de “consentimento público” pouco, ou quase nada, contribui na definição de um problema, tampouco para um “*resultado ambiental e socialmente sustentável*”.

Foram identificados outros mecanismos utilizados nos processos de consulta em Portugal que também contribuem para restringir a participação pública, dentre os mais notáveis estão a distribuição dos períodos de consulta, muitas vezes, definidos para períodos estivais ou de férias; a não incorporação de sugestões dos indivíduos nas tomadas de decisões, dentre outros.

Todos esses fatos identificados na pesquisa de *per si* denotam a pouca importância dada à inclusão de processos participativos em diferentes tipos de tomadas de decisões, formatando dessa forma, uma configuração passiva de participação, e pouco inclusiva. O que em termos práticos pouco contribui para que procedimentos autoritários dos processos de tomadas de decisão sejam negados e para o fortalecimento de estruturas participativas preconizadas na legislação.

Outro estudo que teve acesso que está pautado pelo princípio da análise socioambiental foi realizado por Eduardo Moyano y Manuel Jiménez, pesquisadores do Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IECA) Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), e editado pela Consejería de Médio Ambiente, Junta de Andalucía, Espanha, denominado de “Los andaluces y el médio ambiente: Ecobarómetro de Andalucía”, e que embora não trate especificamente da realidade portuguesa ou brasileira, sua apreciação torna-se importante na medida em que trata de indicadores que avaliam representações e percepções de atores sociais em relação à questões ambientais.

Trata-se de uma produção que de certa forma é complementar as anteriores na medida em que utiliza uma metodologia voltada para o estudo da opinião pública andaluza sobre temas relacionados ao campo ambiental, sua evolução no tempo e suas peculiaridades em contextos mais amplos das sociedades europeias.

O estudo tem como pressuposto de que a maior parte dos ditos problemas ambientais, tem origem social, e que também trazem consequências negativas para a qualidade de vida individual dos seres humanos. Tal constatação, obriga os gestores ambientais a contar com a implicação e participação das pessoas e grupos sociais, como a melhor via capaz de satisfazer suas próprias demandas em matéria de ambiente.

Tal perspectiva demanda que o poder público disponha de informações científicas rigorosas sobre a percepção da sociedade em relação aos temas ambientais, e como são avaliadas as atuações públicas em prol da melhoria das condições ambientais.

Esse reconhecimento fez com que a Junta de Andalucía começasse a desenvolver um programa de investigações em que analisa a evolução sistemática do grau de conhecimento, atitudes e os comportamentos ambientais da população de Andalucía, assim como a avaliação que faz das ações empreendidas por órgãos públicas nesta matéria, resultando no que denominam de “ecobarómetros” anuais, contribuindo, dessa forma com um aporte de informações que têm sido úteis para a gestão ambiental e para o aprofundamento do conhecimento sobre a sensibilidade dos andaluces/as.

O estudo destaca, neste sentido, algumas iniciativas que são tomadas como referências^{vi} em termos de análise de percepção da população sobre temas relacionados ao campo ambiental.

O **Ecobarómetro** é uma metodologia que tem sido aplicada no contexto europeu nos estudos sociais sobre questões ambientais, particularmente no que refere à investigação de estratégias articuladas. Nessa perspectiva, os ecobarómetros “*son instrumentos de análisis para medir la conciencia ambiental de los ciudadonos, um concepto pluridimensional donde se concentra la amplia y variada dinámica que acompaña a las cuestiones relacionadas com el médio ambiente*”(MOYANO; JIMÉNEZ, s/d, p.16).

O uso dessa metodologia tem possibilitado fazer no campo ambiental comparações anuais da situação daquele território, desde 2001 (EBA-2001). Embora outros estudos já vinham sendo realizados, na perspectiva, desde 1996. Para a elaboração do sistema de indicadores dos EBA, os pesquisadores buscaram apoio em produções científicas geradas por meio de estudos realizados em outros países europeus.

Outros esforços no campo ambiental em termos de contribuição acadêmica que vêm tendo a participação direta de pesquisadores do ICS, associados a outros parceiros institucionais, são propostas que têm se transformado em projetos específicos, e assumido caráter inovador e que, de uma forma ou outra, colocam na pauta questões relacionadas a Agenda 21 Local, porque voltados para questões ambientais, sociais e econômicas no contexto do planejamento e da gestão integrada e têm como um dos seus fundamentos as premissas do desenvolvimento sustentável.

Um destes projetos tem a coordenação da Comissão Nacional da UNESCO em Portugal, do qual participam um grupo de especialistas, dentre eles, Luísa Schmidt (coordenadora do GT), João Pato, investigadores do

ICS, denominado “**Década das Nações Unidas da Educação para o desenvolvimento Sustentável (2005-14): Contributos para a dinamização em Portugal**”. Tem como uma de suas perspectivas “*criar uma plataforma que funcione como núcleo de articulação das iniciativas e agentes no terreno, que suscite novas acções e o aparecimento de novos protagonistas*”.

Neste sentido o projeto identifica áreas de intervenção prioritária de grande efeito multiplicador (as Escolas e as Autarquias); propõe acções transversais para mobilizar vários setores da sociedade (os Media, o mercado e as ONG); identifica projetos concretos com capacidade de dinamizar processos de mudança (Workshop, Instituição de Prémios – UNESCO, Exposição Itinerante e Lançamento de uma chancela UNESCO/EDS).

Por meio dessas iniciativas a equipe de investigadores propõe iniciar um processo de desenvolvimento da Década em Portugal, referenciado pelas dimensões do desenvolvimento sustentável (social, ambiental, económica e institucional) e por um conjunto de princípios por meio dos quais as acções e os projetos precisam se pautar: integração cooperação; mobilização participação; co-responsabilização transversalidade; comunicação divulgação informação; monitoração avaliação levantamento; inovação experimentação.

Outra iniciativa relevante é o Projeto ECO XXI (2006) voltado para levantamento e análise ponderada de um conjunto de indicadores sociais relacionados ao Desenvolvimento Sustentável na escala municipal, atribuindo um peso classificatório para cada indicador cuja avaliação conjunta pode resultar numa premiação denominada de “bandeira verde”. Este projeto está sob a coordenação da Associação Brasileira Azul da Europa (ABAE), secção portuguesa da Fundação para Educação Ambiental.

O Projeto ECO XXI objetiva dentre outros “ reconhecer o esforço desenvolvido na implementação de medidas no sentido da sustentabilidade, com especial ênfase na educação e, simultaneamente, contribuir para a aferição de indicadores de desenvolvimento sustentável ao nível do município”(ECO XXI, 2006, p.5). Neste sentido visa contribuir para a estruturação de ferramenta metodológica.

Todas essas iniciativas académicas, institucionais voltadas em última instância para a promoção do desenvolvimento sustentável na sua abrangência política, económica, social, ambiental, cultural, institucional, assim como para a organização físico-territorial e a gestão ambiental, por poderem contribuir sobre maneira para maior abrangência e continuidade de acções voltadas para o campo ambiental, guardam relação com as premissas e fundamentos da Agenda 21 Local.

Em termos de Agenda 21 Local propriamente dita, o estudo que está sendo realizado pelo pesquisador João Guerra (ICS) para sua tese de doutoramento é exemplar. Até o final de 2007 o pesquisador havia feito um mapeamento de aproximadamente 90 municípios que estão experimentando processos de elaboração de Agenda 21 Local ou algo correlato em Portugal, mesmo que em alguns caso não receba essa denominação, alguns com experiências de Orçamento Participativo (OP), cujos processos se encontram em diferentes estágios.

Por tratar-se de uma tese de doutoramento, o mapeamento já elaborado pelo pesquisador deixa de ser incluído neste relatório em respeito a originalidade do seu trabalho.

O Relatório Municípios, Sustentabilidade e Qualidade de Vida: Contributos para a construção de um sistema de indicadores de monitorização da qualidade de vida nos municípios portugueses (Continente), elaborado por João Ferrão e João Guerra (Jun.2004), é resultado de um estudo académico do OBSERVA, coordenado por João Ferrão, com objetivo de “debater e propor linhas de orientação para a criação de um *sistema de indicadores estatísticos de monitorização da qualidade de vida nos municípios portugueses do Continente*”.

Sua realização foi motivada pela crença dos pesquisadores de que dispositivo desta natureza podem assumir “*grande relevância não apenas para decisores políticos e técnicos dos vários domínios relacionados com a qualidade de vida das populações, mas também para os cidadãos em geral*”.

A elaboração de um sistema de indicadores que estão sistematizados no relatório visa constituir-se em um instrumento que, permitindo medir, acompanhar e avaliar a evolução da qualidade de vida ao nível local, suscite tomadas de decisão e definição de prioridades mais fundamentadas, por isso importantes para decisores e cidadãos.

Referências

- Acselrad, Henri. **Meio Ambiente e Democracia**. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.
- ASSOCIAÇÃO BANDEIRA AZUL DA EUROPA. **ECO XXI**. Portugal: FEE, 2006, mimeo.
- Almeida, João Ferreira (Org.). **Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente**. Oeiras/Pt: CELTA, 2004.
- COMISSÃO NACIONAL DA UNESCO PORTUGAL. **Década das Nações Unidas da Educação para o desenvolvimento Sustentável (2005-2014): Contributos para a sua Dinamização em Portugal**. Lisboa, mai.2006, mimeo.
- Cabral, Manuel Villaverde. **Cidadania Política e Equidade Social em Portugal**, Oeiras: Celta, 1997.
- _____. **O exercício da cidadania política em Portugal**”. In: *Análise Social*, V. 35, Nº 154/155, 2000.
- Delors, Jacques. Educar para o futuro. **Correio da UNESCO.**, jun.1996, v.24, n. 6, p.6-11.
- FUNDAÇÃO LUSO-AMERICANA. TAIDIS. **Cidadania Ambiental: Informação e Participação no Contexto da Convenção de AARHUS**. Lisboa/Pt, 2006.
- Ferrão, João; Guerra, João. **Municípios, Sustentabilidade e Qualidade de Vida: Contributos para a construção de um sistema de indicadores de monitorização da qualidade de vida nos municípios portugueses (Continente)**. Lisboa: OBSERVA, 2004.
- Guimarães, Mauro. Sustentabilidade e educação Ambiental. In CUNHA, Sandra B.;
- Guerra, Antonio J. Teixeira (Orgs). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- Leff, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder**. Trad. Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis/RJ:Vozes, 2001.
- Leis, Héctor R. et. al. **Meio ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, UFSC:EDAUFGSC, 1995.
- Loureiro, Carlos Frederico B.; Layrargues, Philippe P.; Castro, Ronaldo S. de (orgs.). **Sociedade e Meio Ambiente**. A educação Ambiental em Debate. São Paulo:Cortez, 2000.
- Morin, Edgar. **Saberes globais e saberes locais: o olhar interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- Lima, Aínda Valadas de; Guerra João. **Ambiente e Cidadania: dimensões da mobilização ambiental em quatro países europeus**. In Lima, Luísa; Cabral, Manuel V.; Vala, Jorge. **Ambiente e Desenvolvimento**. Lisboa, PT:ICS/UL.
- Mela, Alfredo; Belloni, Maria C.; Davico, Luca. **A sociologia do Ambiente**. Trad. Isabel Teresa Santos. Lisboa/PT: Estampa, 2001.
- Martins, Rúbia. **A Rio+10 e o Debate Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável**. Brasília:ANPPAS, 2006, mimeo.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, BRASIL. **Agenda 21**. Brasília:CA21B, 2006.
- _____. **Passo a passo da Agenda 21 Local**. Brasília:MMA/SPDS, 2005.
- Novaes, Ricardo Carneiro. **Desenvolvimento Sustentável na Escala Local: a Agenda 21 como Estratégia para a Construção da Sustentabilidade**. Brasília:ANPPAS, 2006, mimeo.
- Sorrentino, Marcos. Desenvolvimento Sustentável e Participação: algumas reflexões em voz alta. In Layrargues, Philippe P.; Castro, Ronaldo S. de (Orgs.). **Educação Ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002.

Silva, Maria das Graças da. **Discurso educativo e apropriação do meio ambiente na área de um grande projeto de investimento: o caso da UHE Tucuruí/PA**. 2002. 184 f.Tese (Doutoramento em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **Campo ambiental: lutas de significação e práticas educativas**. In ANAIS do Congresso Brasileiro de Sociologia. Campinas/SP: SBS, 2003. CD 1.

Silva, Maria das Graças da; Cabral, Maria da Conceição R. Educação Ambiental: abordagens teórico-conceitual e perspectivas práticas. **Série Cadernos de Alfabetização Científica/Projeto Alfaciência**. v 1, Belém: MPEG, 2004.

Santos, Boaventura de Sousa (Org.). **Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Porto: Edições Afrontamento, 2004.

Schmidt, Luísa; Valente, Susana. Fatos e Opiniões: uma abordagem transnacional do desenvolvimento sustentável. In Lima, Luísa; Cabral, Manuel V.; Vala, Jorge. **Ambiente e Desenvolvimento**. Lisboa, PT:ICS/UL.

Schmidt, Luísa; NAVE, Joaquim G.; Guerra, João. **Autarquias e Desenvolvimento Sustentável: Agenda 21 Local e Novas Estratégias Ambientais**. Porto/PT: Fronteira do Caos, 2005.

Tristão, Martha. **Educação ambiental na formação de professores: rede de saberes**. São Paulo: Annablume; Vitória: Facit, 2004.

ⁱ Essa idéia de política é tomada em contraposição aos recortes conservacionistas e comportamentalistas da educação ambiental orientada pela lógica utilitária. Na perspectiva de Bourdieu (Contra la política de despolitización, s/d) tratar-se-ia de se contrapor a uma “política de despolitização” que ajusta os grupos sociais locais aos propósitos das forças sociais e econômicas dominantes.

ⁱⁱ Entre as estratégias de atuação territorial definidas no contexto da proposta da Política Nacional de Integração e de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, destacam-se as Mesorregiões, que são espaços territoriais sub-nacionais de confluência entre duas ou mais unidades da federação, ou de fronteiras com países vizinhos, propícios ao desenvolvimento de atividades produtivas e de cooperação intermunicipal ou interestadual. O desafio é a implementação de ações que promovam a inserção competitiva da produção mesorregional em nível local, nacional e internacional, de forma sustentável.

Essas ações vêm sendo realizadas em 17 Mesorregiões, por meio de 13 Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas inclusos no Avanço Brasil (Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Águas Emendadas, Bacia do Itabapoana, Metade Sul do Rio Grande do Sul, Zona da Mata Canavieira, Xingó, Chapada do Araripe, Bico do Papagaio, Vale do Jequitinhonha/Mucuri, Vale do Ribeira-Guaçu, Grande Fronteira do Mercosul e Chapada das Mangabeiras) e 4 Projetos criados pelo Ministério por intermédio de Portaria Ministerial (Ilhas do Baixo Amazonas, Entorno de Manaus, Fundação da Baía de Guanabara e Cristalino).

ⁱⁱⁱ Estão sistematizados no vol. 4 da Coleção “Atitudes Sociais dos Portugueses”, publicado pelo ICS, trata do inquérito realizado em 2000 em 22 países a partir da base de dados do International Social Survey Programme (ISSP) contou com a participação de Portugal, através do Instituto de Ciências Sociais, trata das atitudes perante o ambiente envolvendo as seguintes temáticas: comportamentos pró-ambientais e comportamento de participação ambiental; conhecimentos científicos gerais e conhecimentos ambientais; preocupação ambiental, dentre outros.

^{iv} Um Laboratório voltado para estudos e pesquisas envolvendo temas referentes à Ambiente, Sociedade e Opinião pública, na época vinculado institucionalmente ao ISCTE e ICS, respectivamente.

^v Trata-se da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa – Convenção sobre o Acesso à Informação, à Participação Pública no Processo de Decisão e o Acesso à Justiça em Matérias ambientais.

^{vi} Na escala internacional são referências os inquéritos realizados, pelo Internacional Social Survey Program (ISSP, 1993 e 2000), Eurobarómetro (1999); Na escala nacional o estudo do EMNID sobre a Alemanha (2000), o do Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT, 1998) sobre a Itália, o do Observatoire des Pratiques et des Représentations Sociales de l'Environnement (OPRESE, 2000) sobre sensibilidade ecológica dos franceses, a essa lista acrescento os inquéritos realizados pelo Programa Científico: Ambiente, Sociedade e Opinião Pública (OBSERVA, 1997 e 2000) que procuravam dar conta das representações e práticas dos portugueses relacionadas com as questões ambientais.