

Da Rio-92 à Rio+20: avanços e retrocessos da Agenda 21 no Brasil*

Clitia Helena Backx Martins**

Economista da Fundação de Economia e Estatística (FEE)

Paulo Gonzaga Mibielli de Carvalho***

Economista do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Frederico Cavadas Barcellos****

Geógrafo do IBGE

Guilherme Guimarães Moreira*****

Estatístico do IBGE

Resumo

A II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, teve como tema central a discussão sobre o desenvolvimento sustentável e sobre como reverter o processo de degradação ambiental em escala planetária. Dentre os principais documentos produzidos no âmbito da Rio-92, está a Agenda 21, que representa um compromisso entre as diferentes nações participantes, propondo soluções e alternativas em favor da sustentabilidade, como uma ferramenta de planejamento participativo. O presente artigo dedica-se a estudar a implementação da Agenda 21 local nos municípios brasileiros, focando seus avanços e retrocessos. Transcorridas duas décadas desde a Conferência que recomendou sua adoção, pode-se questionar a eficácia das políticas adotadas na implementação das Agendas pelos municípios, pois o seu acompanhamento indica que, de maneira geral, elas não se mostraram sustentáveis, no sentido de estabilidade e de continuidade. Através de dados sobre meio ambiente da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, do IBGE, observa-se que apenas 34,2% das Agendas 21 existentes em 2002 sobreviveram até 2009, restando 20,0% até 2012.

Palavras-chave: Agenda 21; desenvolvimento sustentável, políticas públicas ambientais.

* Artigo recebido em 10 out. 2014.
Uma primeira versão deste artigo (Carvalho *et al.*, 2010) foi apresentada no 4º Encontro do Urbenviron, realizado em Niterói, no RJ, em 2010
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

** E-mail: clitia@fee.tche.br

*** E-mail: paulo.mibielli@ibge.gov.br

**** E-mail: frederico.barcellos@ibge.gov.br

***** E-mail: guilhermemoreira@ibge.gov.br

O IBGE está isento de qualquer responsabilidade pelas opiniões, informações, dados e conceitos contidos neste artigo, que são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Abstract

The 2nd United Nations Conference on Environment and Human Development in 1992 in Rio de Janeiro had, as its main theme, the debate about sustainable development and how to reverse the process of environmental degradation on a global scale. The Agenda 21 is one of the main documents produced in Rio-92, which represents a commitment of the different participating nations, proposing solutions and alternatives for sustainability as a tool for participatory planning. This article is dedicated to studying the implementation of the local Agenda 21 in the Brazilian municipalities, focusing on its advances and setbacks. After two decades since the Conference which recommended its adoption, one could question the effectiveness of the policies adopted in the implementation of the Agendas by the municipalities, as their monitoring indicates that, in general, they were not sustainable in terms of stability and continuity. Environmental data from the research called Profile of Brazilian Municipalities, carried out by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), indicate that only 34.2% of the Agendas 21 existing in 2002 survived until 2009 and only 20.0% of them survived until 2012.

Keywords: *Agenda 21; sustainable development; environmental public policies.*

1 Introdução

No Brasil, a conquista de novos arranjos democráticos foi reforçada a partir da Constituição Federal de 1988, que abriu espaço para o desenvolvimento de práticas participativas por parte da sociedade civil.

Poucos anos após a promulgação da Constituição, o Brasil abrigou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Eco-92 ou Rio-92, que ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992. A Agenda 21 foi um dos principais documentos resultantes da Conferência, estabelecendo o compromisso de cada país signatário, através de comissões internas criadas especificamente para esse fim, a refletir, global e localmente, sobre a forma pela qual vários setores da sociedade, governos, universidades, empresas e organizações não governamentais (ONGs) podem cooperar na busca de soluções para os problemas socioambientais.

Passadas duas décadas, o Rio de Janeiro voltou a receber governantes e representantes da sociedade civil de diversos países, para discutir planos e ações para o futuro do Planeta. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável —

Rio+20, que ocorreu na cidade, em 2012, contribuiu para a definição de uma agenda comum sobre o meio ambiente para os próximos anos, com foco na economia verde e na equidade social, visando, ao mesmo tempo, à redução significativa dos riscos ambientais e da escassez ecológica.

Os temas fundamentais da Agenda 21 estão tratados em 41 capítulos, organizados em um preâmbulo e quatro seções. Em termos de amplitude, ela contempla diferentes níveis: global, nacional e local. Nesse sentido, a Agenda 21 local é o processo participativo e multissetorial de construção de um programa de ação estratégico dirigido para o desenvolvimento sustentável nos municípios. Seu principal objetivo é a formulação e a implementação de políticas públicas, por meio de uma metodologia participativa que una governo e sociedade.

Uma questão a ser considerada no processo de implementação da Agenda 21 local no Brasil é a dinâmica e a mobilidade dos processos implantados. Contando, atualmente, com 5.565 municípios, o Brasil contabilizou, em 2002, 1.652 Agendas 21 locais, indicando, até certo ponto, uma surpreendente proliferação desse processo numa fase em que ainda não se observava esforço e fomento coordenado por parte do poder público. Conforme dados da Pesquisa de

Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Agenda 21 local era, na época, um fenômeno geograficamente restrito à Região Nordeste do País. Concentrando 69,2% das Agendas locais, essa forte presença entre os municípios nordestinos foi fruto, basicamente, do apoio institucional do Banco do Nordeste, através de seu programa “Farol do Desenvolvimento”¹.

Entretanto, pesquisas realizadas em 2009 e 2012 espelham outra realidade. Apesar do processo de elaboração da Agenda 21 brasileira ter sido concluído e institucionalizado enquanto política pública, os resultados de 2012 revelam uma redução de 38,9% no número de Agendas 21 locais, em relação a 2002. Esse resultado mostra que boa parte dessas Agendas era fortemente dependente de apoio público, não sendo, portanto, sustentáveis.

O objetivo do artigo é avaliar a implementação da Agenda 21 local no Brasil. Na primeira parte, apresentam-se algumas noções sobre governança ambiental, sustentabilidade e participação social, com ênfase no caso da Agenda 21 do Brasil. Na sequência, mencionam-se os fundamentos que orientam o estudo da participação social através de Agendas 21 locais, utilizando dados da Munic referentes a 2002, 2009 e 2012. Por último, expõem-se algumas ideias a pretexto de considerações finais, que apontam as principais características desses processos e seus desdobramentos no momento atual.

2 Participação social e sustentabilidade — governança ambiental

A governança ambiental diz respeito à possibilidade de participação integral da sociedade nas decisões que envolvem o meio ambiente, seja através de organizações civis, seja de entidades governamentais, com a finalidade de obter “ampla e irrestrita adesão” ao projeto de manter a vida no Planeta de ma-

neira sustentável (Esty; Ivanova, 2005). Ao citar Viola, Cavalcanti (2004) avalia que o problema da governança ambiental no Brasil reside em sua implementação, uma vez que o sistema político nacional persiste no seu apego ao crescimento econômico, além de ser extremamente vulnerável aos *lobbies* que rondam a formulação de políticas públicas no País.

No Brasil, o aparato institucional para dar conta da gestão do meio ambiente apresenta como marco inicial a promulgação da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui uma política nacional ambiental, estabelecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), o qual tem como órgão superior o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Na criação do Sisnama, a Lei 6938/81 também dispõe sobre a articulação e responsabilidade de órgãos ambientais nos três níveis de governo.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 concretizou o esforço que já vinha sendo desenvolvido desde o final da década de 70, em termos da institucionalidade ambiental, incorporando muitas das reivindicações da sociedade civil. Dessa maneira, ela apresenta, no seu artigo 225, uma referência dedicada exclusivamente ao meio ambiente, declarando, pela primeira vez na história do País, que “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (Brasil, 1988 *apud* Little, 2003, p. 15). Pode-se afirmar também que os preceitos incorporados à Constituição de 1988 deram origem a uma nova fase sobre a temática ambiental em todos os níveis de governo. Na década de 80, observam-se, portanto, processos de estadualização e municipalização da política ambiental, fortalecendo o sistema federativo e de participação da sociedade nas questões relativas à qualidade do meio ambiente.

No nível municipal, foram definidas como componentes do Sisnama as entidades locais responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. Nessa perspectiva, constituem-se instâncias do poder municipal ligadas às questões ambientais, órgãos tais como departamentos, secretarias municipais, conselhos municipais e fundos municipais de meio ambiente.

Nesse contexto de redemocratização e de afirmação de organizações que tratam das políticas ambientais, a proposta de instituição de Agenda 21 emergiu na Conferência Rio-92. Ela foi concebida na intenção de difundir, em nível planetário, o conceito de desenvolvimento sustentável, além da de estimular a promoção e a implementação, por meio do envolvi-

¹ O programa Farol do Desenvolvimento foi lançado em 1999, abrangendo 1.873 municípios da área de atuação do Banco do Nordeste. Seu objetivo era diagnosticar a situação de cada município e desenvolver ações compartilhadas com lideranças locais, focando a atuação nas oportunidades concretas e específicas para o desenvolvimento, a partir de decisões da própria comunidade. Nesse sentido, houve o apoio à implementação da Agenda 21 local nos municípios abrangidos pelo Programa.

mento social participativo, de estratégias e processos que favoreçam a conquista da sustentabilidade no padrão de desenvolvimento, pautado pela integração das dimensões socioeconômicas, político-institucionais, culturais e ambientais.² Assim sendo, ela constituiu uma nova proposta em termos de governança, pois se fundamentou na multiplicação dos atores envolvidos nos processos decisórios referentes à transição para um modelo mais sustentável de desenvolvimento (Camargo, 2002). Sendo concebida como um instrumento de planejamento para as nações signatárias do acordo global realizado na Rio-92, ela se implementou através de programas elaborados em cada país, que eram compostos por metas, planos e ações específicos, em nível nacional e local.

No âmbito da sociedade brasileira, a interpretação deste pacto foi movida por um amplo processo de debates e legitimação, que se estendeu entre 1997 e 2002. Em 1997, com a constituição da Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável (CPDS) e da Agenda 21 brasileira, o Governo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), assumiu a condução desse coletivo, dando prioridade para as temáticas relativas às cidades e à agricultura. Não obstante a Agenda 21 ter tomado corpo e se institucionalizado a partir de 2003, quando se tomou a decisão de priorizar a promoção de Agendas locais, a estratégia já mencionada na Agenda 21 global foi mantida na Agenda 21 brasileira. Essa decisão consolidou-se formalmente no momento em que ações específicas para materializá-la foram concebidas e abrigadas no Plano Plurianual de 2004 do Governo Federal e nos anos subsequentes.

No tocante à Agenda 21 local, ela é referida como um acordo em torno da construção do desenvolvimento sustentável, realizado por todos os atores sociais e governamentais presentes no espaço local — que pode ser definido, por exemplo, por um município, por um conjunto de municípios ou por uma bacia hidrográfica —, expresso em um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (Nascimento, 2005). Também se define como um instrumento através do qual se pode fazer o planejamento ambiental de um território (Sachs, 2007).

A temática da democracia participativa apresenta-se relevante na esfera da política e gestão ambiental, especialmente no caso da Agenda 21 local. Todavia, ressalta-se que, para ela ser efetiva, é exigido o envolvimento da comunidade em todas as fases do

processo de formulação e gestão de políticas ambientais e o acesso universal à informação, além da institucionalização de mecanismos de poder sobre a tomada de decisões. Dessa forma, um sistema de gestão socioambiental participativo implica a legitimação do processo de tomada de decisão, indo além de uma estrutura administrativa formal (Bursztyn, 2001). Considera-se, pois, que não é suficiente apenas informar a população, mas, sim, envolvê-la no debate e nos processos de tomada de decisões sobre questões que digam respeito ao meio ambiente. Assim, essas políticas devem se fundamentar tanto no conhecimento técnico e científico, como na participação popular, para ganhar maior legitimidade, com melhores resultados, maior eficiência no uso de recursos e um nível mais elevado de comprometimento por parte da população (Siqueira, 2008). O desafio que se coloca é como mobilizar e articular atores locais de segmentos diversos para diagnosticar as prioridades e pactuar os planos de desenvolvimento, construindo-se consensos, porém sem deixar de reconhecer as diferenças de visões e interesses.

Podem-se apontar questões relevantes que dizem respeito ao alcance e à mobilidade dos processos implantados ao longo do período situado entre a emergência da Agenda 21 global, o processo de constituição da Agenda 21 brasileira, a sua institucionalização e a fase de apoio à implementação de Agendas 21 locais³. Essas questões são contempladas através da análise dos dados estatísticos apresentados na seção 3.

² Essa abordagem se refere à noção multidimensional da sustentabilidade, conforme Sachs (2007).

³ A Coordenação da Agenda 21, do Ministério do Meio Ambiente, realizou, em 2009, a Pesquisa Nacional sobre Agendas 21 locais, abrangendo 177 processos de Agendas 21, sendo 143 de âmbito municipal. Esse levantamento apresentou, dentre outros resultados, os impactos da Agenda 21 na educação, na organização social dos municípios, em atividades econômicas sustentáveis, na estruturação de sistemas de gestão de resíduos sólidos, no fortalecimento de projetos governamentais ou não governamentais, na influência em políticas públicas e na criação e fortalecimento de órgãos de gestão ambiental (Brasil, 2009). Note-se que o universo pesquisado é pequeno, se comparado ao da Munic-IBGE, que abarca 1.105 municípios, que, em 2009, haviam iniciado o processo de Agenda 21.

3 Municipalização de políticas ambientais: Agendas 21 locais no Brasil

Os primeiros indicadores sobre a implementação de processos de Agendas 21 locais no Brasil foram produzidos pelo IBGE, em 2002 (IBGE, 2005), no suplemento de meio ambiente da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)⁴. Os resultados da pesquisa revelam que, naquele ano, as Agendas 21 locais estavam presentes em 1.652 municípios. Esse número significativo de processos, numa fase em que ainda não havia um incentivo coordenado por meio de políticas públicas, explica-se, de um lado, no contexto do trabalho de divulgação e estímulo que ocorreu pela articulação de ações não governamentais, propiciando a capilaridade da ideia. Por outro lado, justifica-se pelo desencadeamento de mobilizações e apoios, inclusive por meio da disponibilização de recursos financeiros, com vistas a viabilizar seminários, oficinas, *workshops* e até implantação de processos, o que se verificou no âmbito da construção da Agenda 21 brasileira. Um caso exemplar foi o aporte dado e o protagonismo assumido pelo Banco do Nordeste nesse período, por meio da promoção do Programa Farol do Desenvolvimento (PFD), fator que explica, inclusive, a forte presença de Agendas 21 locais na Região Nordeste.

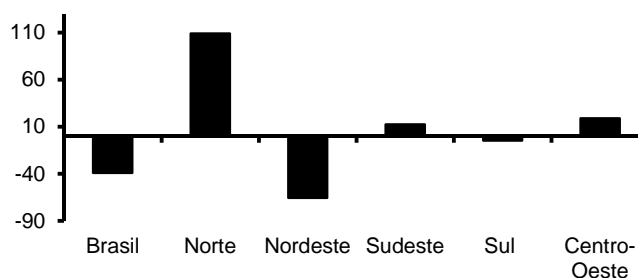
Nessa fase, a Agenda 21 local foi recepcionada pela sociedade como uma estratégia nova e participativa, capaz de promover os fundamentos do desenvolvimento sustentável, mesmo sendo esse um conceito ainda pouco internalizado naquele momento e desconhecendo-se as implicações de uma proposta extremamente avançada em termos de construção coletiva e sem referenciais anteriores que pudessem se constituir em modelo e horizonte.

Entretanto novas pesquisas do IBGE sobre o tema, respectivamente a Munic 2009 (IBGE, 2010) e a Munic 2012 (IBGE, 2013), espelham outro momento em relação às Agendas 21 locais: o processo de elaboração da Agenda 21 brasileira havia sido concluído e institucionalizado enquanto política pública. A pesquisa revela, no entanto, uma retração no número de municípios que haviam iniciado o processo de Agen-

das 21 local no plano nacional, que caiu de 1652 em 2002 para 1105 em 2009 e para 1010 em 2012, acumulando uma diminuição de -38,9% no período 2002-12. Esse resultado foi determinado pelo desempenho da Região Nordeste, única que registrou contração expressiva, ou seja, de 65,6% no período 2002-12, o que pode ser atribuído à descontinuidade do PFD (Gráfico 1).

Gráfico 1

Variação percentual das Agendas 21 municipais nas macrorregiões e no Brasil — 2002-12

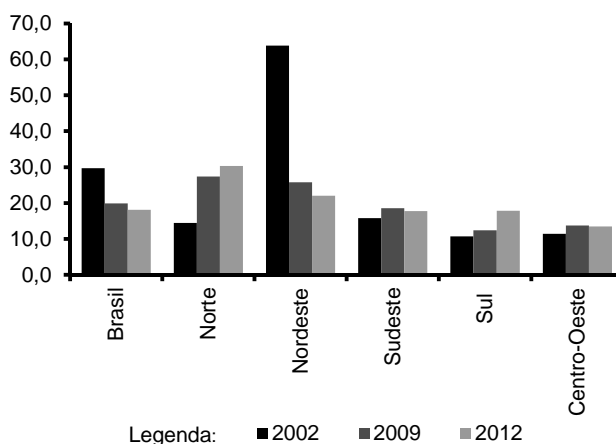


FONTE: IBGE (2005, 2013).

Com isso, a proporção de municípios brasileiros com Agenda 21 local, em relação ao total de municípios do País, caiu de 29,7% em 2002 para 19,9% em 2009 e para 18,1% em 2012. Observa-se que, em termos da participação dos municípios com Agenda 21 local, a região com maior presença, em 2002, era a Nordeste (63,8% em 2002 contra 22,0% em 2012); em 2012, esse posto passou à Região Norte (30,3% em 2012 contra 14,5% em 2002). Nas demais regiões, houve um aumento da proporção de municípios, mas não de forma muito expressiva (Gráfico 2).

Gráfico 2

Percentual do processo inicial de elaboração da Agenda 21 nos municípios, segundo as macrorregiões, e no Brasil — 2002, 2009 e 2012



Legenda: ■ 2002 ■ 2009 ■ 2012

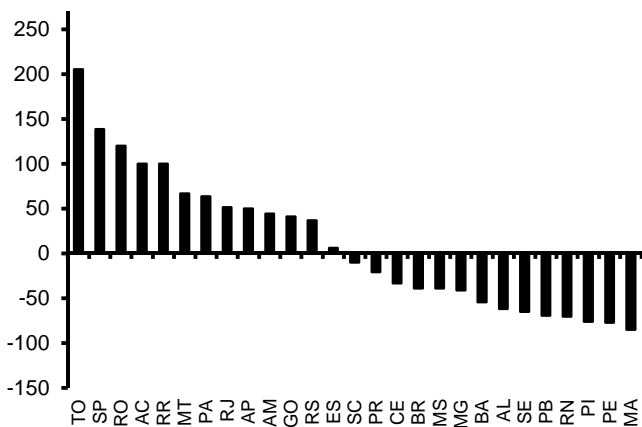
FONTE: IBGE (2005, 2010, 2013)

⁴ A Munic cobre todos os municípios brasileiros e levanta informações de âmbito municipal, com destaque para aquelas relativas à gestão local.

O recuo assinalado na Região Nordeste pode denotar uma condição de “hibernação” do processo, na expectativa de que as condições objetivas para a sua apropriação, execução e produção de resultados sejam efetivamente dadas, ou mostra que muitas das Agendas 21 locais não criaram raízes e só se sustentavam com o apoio do PFD. Nessa região, os maiores retrocessos foram registrados nos Estados de Maranhão (-85,3%), Pernambuco (-77,2%), Piauí (-76,3%) e Rio Grande do Norte (-70,4%) (Gráfico 3). Não obstante, alguns estados fora da Região Nordeste apresentaram expressivo crescimento.

Gráfico 3

Variação percentual das Agendas 21 municipais, segundo as unidades da Federação — 2002-12



Fonte: IBGE (2005, 2013).

As pesquisas realizadas pelo IBGE nos anos de 2002 e 2012 mostram uma grande mudança na distribuição regional dos municípios que iniciaram o processo de Agenda 21 local. Como já foi dito, em 2002, a Agenda 21 local era basicamente um processo que ocorria na Região Nordeste, que concentrava 69,3% do total. Em 2012, apesar dessa região ainda manter importante peso (39,0%), já não era mais a predominante. O maior destaque na pesquisa desse ano foi o ganho de importância de municípios na Região Norte (de 3,9% em 2002 para 13,5% em 2012) (Tabela 1).

Quase todos os estados da Região Norte tiveram expressivos acréscimos no número de municípios com Agenda 21, destacando-se Tocantins (205,3%), Rondônia (120,0%), Acre (100,0%) e Roraima (100,0%). Esse incremento justifica-se em função da política pública federal voltar-se, prioritariamente, para o bioma amazônico nesse período. Isso se refletiu igualmente nas ações do Programa Agenda 21 e nos fluxos de financiamentos viabilizados por meio do Fundo Nacional de Meio Ambiente, que tota-

lizam o apoio à elaboração de Agendas 21 locais em 170 municípios, a partir do ano de 2003.

Tabela 1

Distribuição percentual da Agenda 21 nos municípios, segundo as macrorregiões, e no Brasil — 2002, 2009 e 2012

MACRORREGIÕES E BRASIL	ANOS		
	2002	2009	2012
Norte	3,9	11,1	13,5
Nordeste	69,2	41,8	39,0
Sudeste	15,9	28,0	29,3
Sul	7,7	13,3	12,0
Centro-Oeste	3,2	5,8	6,2
BRASIL	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE (2005, 2010, 2013).

Ademais, em estados economicamente importantes das Regiões Sudeste e Sul, houve incrementos expressivos, tais como: São Paulo (138,6%), Rio de Janeiro (51,5%) e Rio Grande do Sul (36,7%).

No conjunto de municípios com Agenda 21, a participação, entre 2002 e 2012, aumentou, na Região Sudeste, de 15,9% para 29,3%; na Região Sul, de 7,7% para 12,0%; e de 3,2% para 6,2% na Região Centro-Oeste. Portanto, as Agendas 21 locais, em 2012 frente a 2002, mostravam-se mais bem distribuídas regionalmente, evidenciando um resultado favorável (Quadro 1).

Quadro 1

Unidades da Federação, segundo o nível das taxas de sobrevivência e renovação, no Brasil — 2012

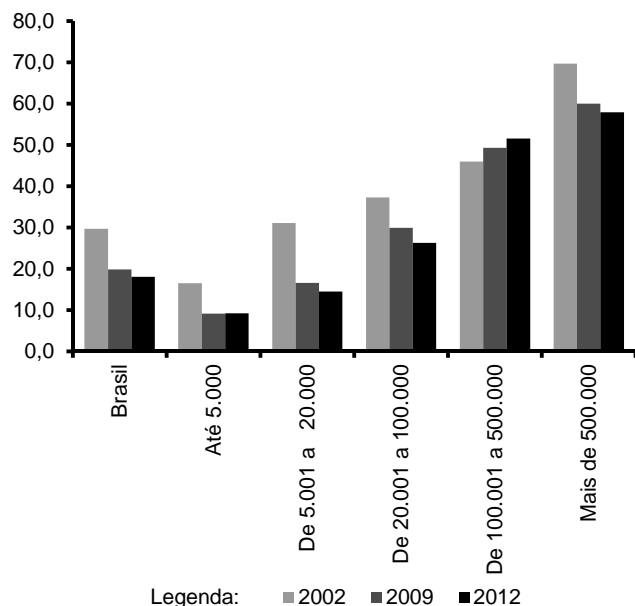
Taxas		Sobrevivência	
		Baixa	Alta
Renovação	Baixa	AL, RN, PE, SE, PI, MA	AC, RJ, CE, PB
	Alta	MG, RS, PR, MS	RR, ES, TO, SP, SC, PA, AP, MT, GO, AM

Fonte: IBGE (2013).

Com relação à presença nos municípios brasileiros, segundo classes de tamanho da população dos municípios, a participação da Agenda 21 local diminuiu em todas as faixas, exceto nos municípios com população de 100.001 a 500.000 habitantes, onde sua presença passou de 46,0% em 2002 para 51,6% em 2012. Tanto em 2002 como em 2012, quanto maior a faixa populacional do município, maior era a presença da Agenda 21 local (Gráfico 4).

Gráfico 4

Percentual do processo inicial de elaboração da Agenda 21, nos municípios, segundo as classes de tamanho da população, e no Brasil — 2002, 2009 e 2012



Legenda: ■ 2002 ■ 2009 ■ 2012

Fonte: IBGE (2005, 2010, 2013).

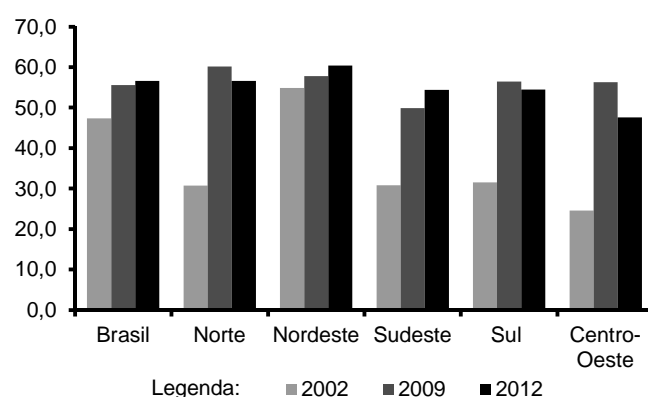
É inegável que houve avanços quantitativos no País, exceto na Região Nordeste. Houve também alguns avanços qualitativos, como o aumento do percentual de municípios brasileiros com Fórum da Agenda 21⁵ dentre os que iniciaram o processo — passando de 47,3% em 2002 para 56,6% em 2012 (Gráfico 5).

Outro dado qualitativo favorável foi que, no universo dos municípios com Agenda 21 local, apesar de ter diminuído o percentual dos que estavam nas fases iniciais, aumentou o dos que estavam na etapa final de implementação e/ou acompanhamento — de 15,5% em 2002 para 25,0% em 2012 (Gráfico 6).

Esses indicadores, numa análise inicial, apontariam para a ideia de que a Agenda 21 local estaria, agora, mais “madura”. Entretanto há dados mais expressivos que sugerem um resultado inverso, como se verá a seguir.

Gráfico 5

Percentual do processo inicial de elaboração da Agenda 21 nos municípios com Fórum, segundo as macrorregiões, e no Brasil — 2002, 2009 e 2012

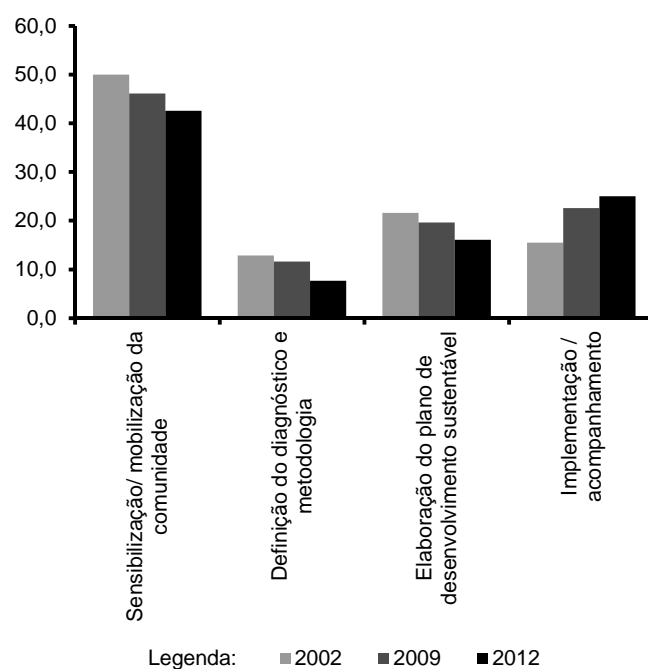


Legenda: ■ 2002 ■ 2009 ■ 2012

Fonte: IBGE (2005, 2010, 2013).

Gráfico 6

Percentual de elaboração da Agenda 21 nos municípios, segundo o estágio, e no Brasil — 2002, 2009 e 2012



Legenda: ■ 2002 ■ 2009 ■ 2012

Fonte: IBGE (2005, 2010, 2013).

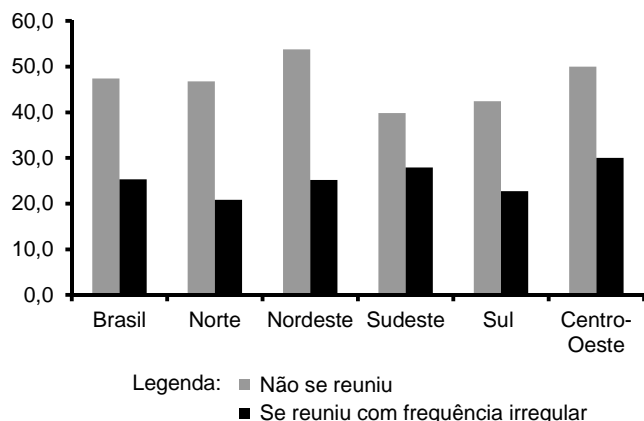
⁵ O Fórum da Agenda 21, composto por diferentes atores sociais, é institucionalizado pelos Poderes Executivo ou Legislativo municipal, com a missão de preparar, acompanhar e avaliar o plano de desenvolvimento sustentável local de forma participativa. Tem como principal função definir os princípios estruturantes e uma visão de futuro, que representem os diferentes pontos de vista e anseios da comunidade e que sejam traduzidos em ações a serem incluídas nos processos de planejamento dos municípios envolvidos (Brasil, 2010).

Embora a existência de Fórum represente um inegável avanço em termos de institucionalização do processo, isso pode não corresponder a um ganho significativo. Em 2012, 72,7% dos fóruns das Agendas 21 locais reuniram-se com frequência irregular ou simplesmente não se reuniram no período de 12 meses que antecedeu a pesquisa. De acordo com a Munic 2012 (IBGE, 2013), o percentual de fóruns que

não se reuniu nesse ano foi de 47,4%. Na Região Nordeste, atingiu 53,8%; na Centro-Oeste, 50,0%. Em todas as regiões, o percentual de fóruns que não se reuniu, somados aos que se reuniram com frequência irregular, supera a marca de 65,0% (Gráfico 7).

Gráfico 7

Percentual do Fórum da Agenda 21 que não se reuniu ou que teve frequência irregular nos municípios, segundo as macrorregiões, e no Brasil — 2012

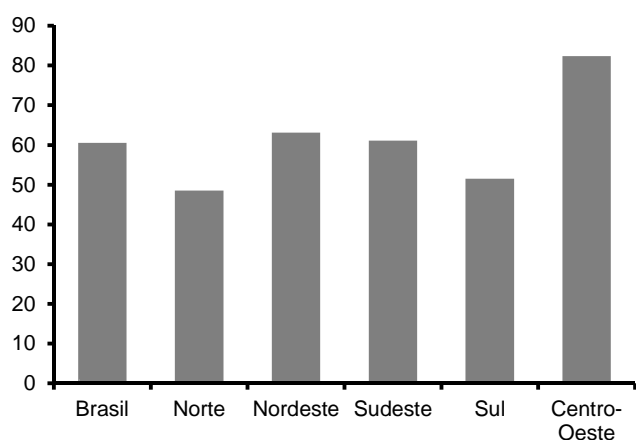


FONTE: IBGE (2013).

Seria de se esperar que, pelo menos entre as Agendas 21 locais em fase de implementação de ações de políticas públicas, o percentual de fóruns inativos (que não se reuniram, pelo menos uma vez, nos 12 meses que antecederam a pesquisa) e inexistentes fosse baixo. No entanto, esse percentual foi elevado no País (60,5%), em especial nas Regiões Centro-Oeste (82,4%) e Nordeste (63,1%) (Gráfico 8).

Gráfico 8

Percentual de Agendas 21 em fase de implementação de ações em políticas públicas cujo Fórum está inativo ou não existe nos municípios e no Brasil — 2012

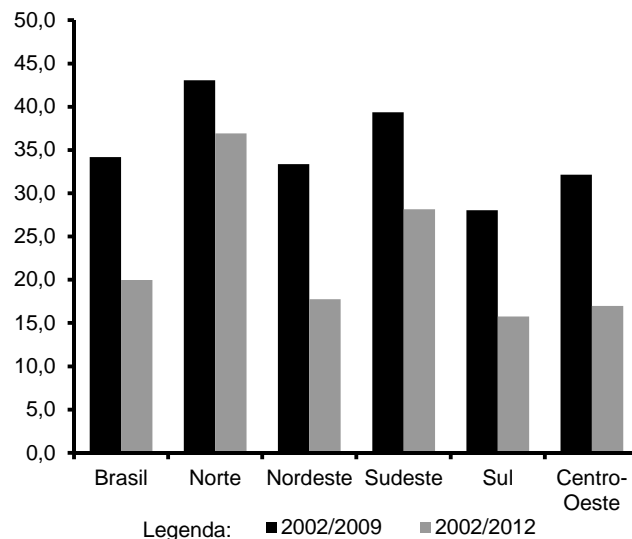


FONTE: IBGE (2013).

São visíveis também resultados qualitativos que mostram retrocessos frente às expectativas iniciais do processo de avançar de forma sustentável. Dos 1652 municípios que tinham iniciado o processo de elaboração da Agenda 21, em 2002, apenas 518 estavam nessa condição em 2009 (34,2%). Para o período 2002-12, a taxa corresponde a 20,0%. Entre as regiões, a menor taxa de sobrevivência⁶ no período 2002-12 não foi a da Nordeste (17,7%), como seria de se esperar, por causa da forte redução no número de Agendas 21, e, sim, a Sul (15,7%) (Gráfico 9). Conforme apurado, a taxa de sobrevivência foi especialmente baixa entre os municípios dos Estados de Maranhão (4,4%), Piauí (5,9%), Mato Grosso do Sul (5,6%) e Paraná (9,0%), ficando os melhores índices com Acre (100,0%), Rio de Janeiro (57,6%), Espírito Santo (41,2%) e Tocantins (36,8%). Esses números evidenciam que a maioria das Agendas 21 locais não se mostrou sustentável.

Gráfico 9

Taxa de sobrevivência das Agendas 21 municipais, segundo as macrorregiões, e no Brasil — 2002, 2009 e 2012



FONTE: IBGE (2005, 2010, 2013).

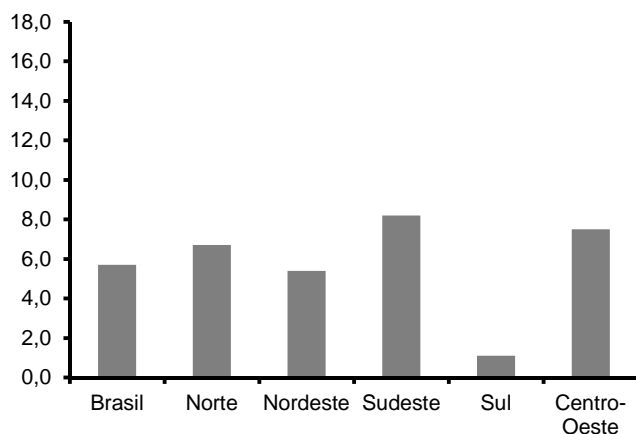
Poucas Agendas 21 locais sobreviveram; mas será que, pelo menos, as que sobreviveram avançaram? As indicações não são nesse sentido. No universo dos municípios que sustentaram sua Agenda 21, dentre os que não tinham Fórum, em 2002, ape-

⁶ Forma de cálculo da taxa de sobrevivência 2002-12: **numerador** - total de municípios com Agenda 21, em 2012, e que também possuíam Agenda 21 nas pesquisas realizadas nos anos de 2002 e 2009; **denominador** - total de municípios com Agenda 21, em 2002. Em suma, dos que tinham Agenda em 2002, quantos (em percentual) sobreviveram até 2012.

nas 5,7% avançaram para a situação de constituir-lo e de esse ser ativo (ter se reunido, pelo menos uma vez, em 12 meses) em 2012 (Gráfico 10). Apenas 6,5% dos municípios com Agenda 21 local e Fórum em 2002 estavam nessa mesma situação em 2012.

Gráfico 10

Taxa de progresso das Agendas 21 municipais, segundo as macrorregiões, e no Brasil — 2002-12



FONTE: IBGE (2005, 2013).

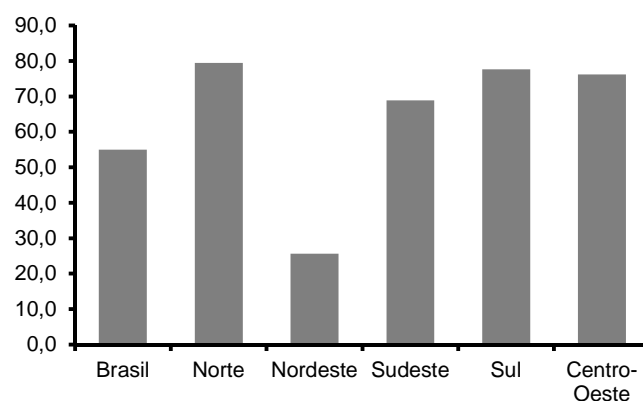
Como reflexo da baixa taxa de sobrevivência, a taxa de renovação⁷ de Agendas no País, no período 2002-12 foi elevada (55,0%), evidenciando o grande número das captadas somente em 2012. No Gráfico 11, pode-se observar que a Região Nordeste (25,6%) foi a que apresentou a menor taxa de renovação no período. Os números apurados, segundo as unidades da Federação, mostram que, em sete estados, a taxa de renovação ficou acima de 80%, com destaque para Rio Grande do Sul, com 87,8%, e Tocantins, com 86,2%. Embora a renovação tenha sido alta, seriam essas Agendas 21 sustentáveis? Ou, por outro lado, excessivamente dependentes da ação do Estado, como mostra a experiência em relação ao Programa Farol do Desenvolvimento?

Observa-se que a situação ideal é ter, ao mesmo tempo, altas taxa de sobrevivência e de renovação, ou seja, que, além de se manter as Agendas 21 locais já existentes, outras novas devem ser criadas. Entretanto apenas 10 estados têm, simultaneamente, taxas de sobrevivência e de renovação acima da média nacional, portanto elevadas: Roraima, Espírito Santo, Tocantins, São Paulo, Santa Catarina, Pará, Amapá,

Mato Grosso, Goiás e Amazonas. Cabe destacar a alta taxa de sobrevivência das Agendas 21 locais nos Estados do Acre (100,0 %) e do Rio de Janeiro (57,6 %). A maior taxa de renovação em 2012 foi a dos municípios pertencentes ao Rio Grande do Sul, com 87,8 %. No outro extremo, com baixas taxas de sobrevivência e de renovação, ficaram Alagoas, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe, Piauí e Maranhão (Quadro 1).

Gráfico 11

Taxa de renovação das Agendas 21 municipais, segundo macrorregiões, e no Brasil — 2002-12



FONTE: IBGE (2005, 2013).

Que fatores contribuem para que uma Agenda 21 local seja sustentável? Esse é um ponto ainda sob investigação, mas já se pode adiantar que o porte populacional do município (ver Gráfico 4) e a institucionalização de uma governança na área ambiental têm contribuição positiva nesse processo. Dos municípios que mantiveram Agenda 21 entre 2002 e 2012, mais de 80,0% deles tinham estrutura na área ambiental e mais de 50% apresentavam Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) ao longo do período. Por exemplo, em 2012, 63,7% dos municípios brasileiros tinham CMMA, mas, entre os municípios que mantiveram sua Agenda 21, esse percentual se eleva para 74,8%.

Assinala-se que, desde o início, a implantação da Agenda 21 local no Brasil enfrentou vários problemas, dentre os quais alguns merecem destaque, como a seguir:

- a) o fim do Programa Farol do Desenvolvimento, desenvolvido pelo Banco do Nordeste;
- b) o curto período em que a Agenda 21 teve *status* de programa no Plano Plurianual do orçamento federal. Conforme relatado em Scardua e Goldini (2011), no período 2000-11, apenas no Plano Plurianual de 2004-07 a

⁷ Taxa de renovação: **numerador** - total de municípios com Agenda 21 em 2012, e que não possuíam Agenda 21 nas pesquisas realizadas nos anos de 2002 e 2009; **denominador** - total de municípios com Agenda 21 em 2012.

Agenda 21 teve *status* de programa. No Plano Plurianual de 2008-11, o foco foi o crescimento econômico, o que explica a perda de importância da Agenda 21. Ao analisarem três dos 21 objetivos da Agenda 21 brasileira — energia renovável, universalização do saneamento ambiental e promoção da Agenda 21 local — os autores citados constataram que, em nenhum desses, “[...] ocorreu quantidade relevante de suas recomendações implicando em algum tipo de implementação por meio de políticas públicas [...]” (Scardua; Goldini, 2011, p. 18) e que, portanto, não foi possível comprovar uma estreita ligação entre as políticas públicas e a Agenda 21;

- c) no período 2001-09, os recursos para gestão ambiental no Ministério do Meio Ambiente sofreram com falta de continuidade. Dos 62 programas implantados, apenas 12 perduraram; desses, cinco estão ligados a atividades-meio, sendo que, entre os que não permaneceram como programa está a Agenda 21. Como salientam Silva *et al.* (2011, p. 20),

A política (nacional de meio ambiente) não apresenta continuidade; a liberação e a aplicação do montante de recursos são instáveis e imprevisíveis; parte considerável dos recursos está alocada na manutenção da própria máquina e outra dispersa, entre um número de programas finalísticos de questionável efetividade;

- d) há evidências de baixa representatividade e de pouca participação dos membros da sociedade civil em conselhos locais no Brasil (Assis *et al.*, 2010). Muitas vezes, por exemplo, o representante é escolhido por ser uma pessoa com disponibilidade de tempo — um perfil onde se encaixam os aposentados — e não necessariamente por ser representativa, em relação à temática proposta pelo conselho ou no que diz respeito à participação mais ampla de todos os setores envolvidos. Há também um desnível de acesso à informação e de domínio do conhecimento específico para tratar dos temas abordados, ficando, nesses quesitos, os representantes do setor público em nítida vantagem frente aos representantes da sociedade civil.⁸ A questão da representatividade

nos conselhos de gestão pública no Brasil também é abordada criticamente por Ricci (2007). O autor avalia que, a partir de 1990, a ampla mobilização popular, fundamental para o processo de elaboração da Constituição de 1988, foi substituída por uma “ação institucionalizada” e pontual por parte dos conselheiros, que deixaram de prestar contas aos membros de suas comunidades respectivas, como um reflexo das práticas políticas tradicionais;

- e) “concorrência” entre entidades de democracia participativa, em especial em municípios de baixo contingente populacional. Como não há espaço para todas, algumas entidades são esvaziadas, desativadas ou deixam de ser criadas, para dar espaço às que, por algum motivo, são consideradas como de maior importância política⁹. Existe também a “concorrência” entre representações. Uma situação comum, devido à carência de pessoas que possam atuar como representantes de entidades civis, é de que os membros dessas entidades se repetem, com uma mesma pessoa fazendo parte de vários conselhos com temáticas diversas, e também da Agenda 21, o que prejudica a qualidade da representação¹⁰. Portanto, observam-se deficiências e dificuldades tanto na representação do Governo como na da sociedade civil; e
- f) baixa importância relativa dada pela população às questões ambientais. Pesquisa feita pelo Ministério do Meio Ambiente e pela Walmart em 2010, em 11 capitais brasileiras, constatou que, numa lista de 12 problemas urbanos, o tema meio ambiente foi ordenado em 11º lugar em importância. Só 2% dos respondentes consideraram esse como o item mais importante da relação. As primeiras posições na lista ficaram com saúde/hospitais (30%), violência/criminalidade (24%) e educação (8%) (Brasil; Walmart Brasil, 2010)¹¹.

relação a conselhos de democracia participativa, incluindo a Agenda 21.

⁹ No caso do Estado do Rio Grande do Sul, a Agenda 21 desenvolveu-se pouco, porque o Governo Estadual optou por privilegiar o fórum de orçamento participativo.

¹⁰ Informações obtidas em conversas com técnicos na área ambiental do Governo Federal.

¹¹ Mesmo considerando que meio ambiente é um tema transversal e que a pesquisa não abrange toda a população brasileira, avalia-se que o seu resultado é bastante expressivo, dada a importância quantitativa e qualitativa do contingente populacional das principais capitais.

⁸ O texto de Assis *et al.* (2010) trata da realidade dos conselhos municipais do Município de Santo André, uma das maiores cidades brasileiras e que tem tradição em democracia participativa. Portanto, considera-se esse exemplo como um parâmetro confiável para avaliar a realidade do restante do País em

4 Considerações finais

No decorrer deste trabalho, ressaltou-se a importância da governança ambiental, sublinhando-se o papel central do Estado no planejamento e na orquestração do pacto social para a implementação de ações que visem à sustentabilidade.

Sendo as Agendas 21 locais um dos principais instrumentos para uma gestão ambiental participativa, pode-se, entretanto, questionar a eficácia das políticas adotadas no País, pois se constata que, de maneira geral, elas não se mostraram sustentáveis.

Observa-se que, ao contrário do apregoado no documento final da Rio 92, a conquista desse tipo de arranjo não se deu a partir da mobilização de diferentes segmentos da sociedade civil, sendo caracterizada por uma prática sustentada pelo Estado. Observa-se ainda que, apesar de ser relativamente elevado o número de Agendas 21 locais com Fórum, essa instância, que é fundamental para a sua institucionalização, é, em boa medida, inoperante, pois, raramente, ocorrem reuniões. Nos anos recentes, têm sido criadas Agendas 21 locais em novas bases, com apoio do Ministério do Meio Ambiente e dos governos estaduais. No entanto, permanece o risco de se repetirem os mesmos erros do passado, e de se criarem Agendas 21 locais não sustentáveis. Alternativamente, pode-se estar agora em um novo começo, com real processo participativo.

Múltiplas razões podem ser apontadas para o insucesso das Agendas 21 municipais, em especial as que dizem respeito ao fim do programa Farol do Desenvolvimento, ao curto período em que a Agenda teve *status* de programa no Plano Plurianual do Governo Federal, à baixa prioridade e falta de continuidade em programas de governança no âmbito do MMA, à baixa representatividade da sociedade civil em entidades de democracia participativa, como os conselhos de meio ambiente, e à pouca importância relativa dada pela população às questões ambientais.

Por sua vez, os dados mostram que o fato de uma municipalidade ter alguma estrutura na área ambiental contribui positivamente para a existência e sustentabilidade das Agendas 21 locais. Nota-se, porém, que a gestão ambiental no nível municipal apresenta a necessidade de ampliar e qualificar a estrutura administrativa local, buscando-se superar a deficiência da maior parte dos municípios para a implementação de políticas de meio ambiente.

Observa-se assim que, quando o setor governamental de meio ambiente apresenta fraqueza insti-

tucional, os demais setores envolvidos com a questão ambiental também tendem a enfraquecer. Desse modo, a construção da Agenda 21, considerada estratégica e inovadora, não avançou no sentido da sua consolidação, porque esbarrou na inexistência de uma cultura capaz de manter e garantir os desdobramentos gerados pelo processo.

Há que se recordar que o estabelecimento e a expansão das Agendas 21 locais fazem parte de um compromisso firmado pelo Brasil na Conferência Rio-92 e ratificado em encontros posteriores das Nações Unidas para o meio ambiente. Duas décadas após a Rio-92, e após ter sediado também a Rio+20, será o País capaz de cumprir esse compromisso?

Referências

- ASSIS, M. P. *et al.* Representativeness and governance: the case of the Santo André municipal councils. In: INTERNATIONAL SEMINAR ON ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT, 4., 2010, Niterói. **Anais...** Niterói: Urbenviron, 2010. CD-ROM.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Local**. Brasília: MMA, 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-local>>. Acesso em: 03 out. 2014.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Pesquisa nacional da agenda 21 local**. Brasília: MMA, 2009.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; WALMART BRASIL. **Sustentabilidade Aqui e Agora**. Brasília: MMA, 2010. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/sustentabilidade_aqui_agora_182.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010.
- BURSZTYN, M. **Ciência, ética e sustentabilidade: desafios ao novo século**. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2001.
- CAMARGO, A. Agenda 21 brasileira, descentralização de políticas e democratização do planejamento. In: FELDMANN, F. (Ed.). **Rio+10 Brasil: uma década de transformações**. Rio de Janeiro: ISER; Brasília: MMA, 2002. p. 162-168.

CARVALHO, P.G.M. *et al.* Are Brazilian Agenda 21 Sustainable? In: INTERNATIONAL SEMINAR ON ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT, 4., 2010, Niterói. **Anais...** Niterói: Urbenviron, 2010. CD-ROM.

CAVALCANTI, C. Economia e ecologia: problemas de governança ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economia Ecológica**, Morelia, v. 1, p. 1-10, 2004.

ESTY, D.; IVANOVA, M. **Governança ambiental global**: opções e oportunidades. São Paulo: SENAC, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**: meio ambiente 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**: meio ambiente 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**: meio ambiente 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

LITTLE, P. E. **Políticas ambientais no Brasil**: análises e experiências. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IIE, 2003.

NASCIMENTO, E. **Agenda 21**: articulando planos nos municípios. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. (Caderno de Debate Agenda 21 e Sustentabilidade).

RICCI, R. Uma visão política e social do Brasil. **Conexão Social**, Porto Alegre, p. 26-27, abr. 2007.

SACHS, I. **Rumo à ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

SCARDUA, F.; GOLDINI, A. Agenda 21 brasileira e suas interfaces com programas federais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 9., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2011. Disponível em:

<http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encntros/ix_en/GT8-96-154-20110620124420.pdf>.

Acesso em: 11 ago. 2014.

SILVA, E. F. *et al.* O discurso e a ação: a política de meio ambiente como ela é. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 9., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2011. Disponível em:

<http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encntros/ix_en/GT8-109-146-20110620120021.pdf>.

Acesso em: 13 ago. 2014.

SIQUEIRA, L. C. Política ambiental para quem? **Ambiente e sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 425-437, jul./dez. 2008.