
DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS: A AGENDA 21 NO INTERIOR DO RIO GRANDE DO SUL

*DEMOCRACY AND SUSTAINABILITY IN MUNICIPAL ADMINISTRATIONS:
AGENDA 21 IN RIO GRANDE DO SUL.*

Sandro Ari Andrade de Miranda

*Advogado, Assessor da Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério do
Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Mestre em Ciências Sociais*

Luciana Leal de Matos de Miranda

*Advogada, estudante do curso de Especialização em
Direito e Jurisdição da ESMA/DF*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Agenda 21 Local;
2 Agenda 21 no Interior do Rio Grande do Sul; 3
Considerações Finais; Referências.

RESUMO: Nos últimos trinta anos os governos locais apresentaram novas iniciativas de participação da sociedade civil nas deliberações públicas, como o Orçamento Participativo, os planos diretores participativos instituídos pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), e a Agenda 21 Local. A Agenda 21 Local, derivada dos acordos firmados na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, é o objeto de análise deste estudo, por ser o mecanismo de participação com a maior utilização internacional e por possuir interligação com um debate que vem ganhando uma importância cada vez maior na agenda política internacional: a sustentabilidade ambiental. Para tanto, a construção da Agenda 21 em cidades do interior do Rio Grande do Sul – Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul – foi analisada. Estas cidades ainda preservam características geoeconômicas periféricas, apesar dos reflexos da recente evolução na economia da cidade vizinha de Rio Grande.

Neste contexto, o artigo aborda o peso que elementos como a cultura política e cívica das comunidades, a atuação das administrações locais, e o histórico de organização da população e das instituições da sociedade civil, possuem sobre o resultado dos processos.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Local. Agenda 21 Local. Cultura Política. Participação Popular. Sustentabilidade.

ABSTRACT: During the last 30 years local governments had new initiatives for the participation of civil society in public deliberations, such as the Participatory Budget, the Participatory Director Plans imposed by Law 10.257/2001 (The City Statute), and the Local Agenda 21. The Local Agenda 21, derived from de agreements signed at the United Nations Conference on Environment and Development, held in the Rio de Janeiro, in 1992, is the object of analysis of this study, because it is the participation mechanism with de highest international use and has connection with a debate that has been gaining ever more importance on the international political agenda: the environmental sustainability.

For both, the implementation of Agenda 21 in cities in the interior of the state of Rio Grande do Sul – Pelotas, São José do Norte and São Lourenço do Sul - was analyzed. These cities still preserve geo-economic peripheral characteristics, in spite of reflexes of the recent developments in the economy of the neighboring town Rio Grande.

In this context, the article discusses the importance that elements such as the politic and civic culture of the communities, the performance of the local administrations and the history of the organization of the

population and of the institutions of the civil society have on the result of these processes.

KEYWORDS: Local Administration. Local Agenda 21. Politic Culture. Popular Participation. Sustainability.

INTRODUÇÃO

Os temas do controle social e da participação popular têm ganhado destaque nos últimos anos, especialmente nas últimas três décadas, tanto no universo político como no debate acadêmico. Experiências como Orçamentos Participativos, Agendas 21 Locais e Planos Diretores Participativos, mencionando apenas experiências brasileiras, possuem reconhecimento em maior ou menor grau por organizações nacionais e internacionais.

Destas experiências, a que teve maior repercussão política, pelo caráter inovador e transformador, foi o orçamento participativo. Inicialmente, foi implementado pela Prefeitura de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, no final da década de oitenta do século passado, durante a gestão de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, espalhando-se, posteriormente, com desenhos diversos, para outros “rincões”¹, como Belo Horizonte, no Brasil, e Montevideú, no Uruguai.

O foco principal desse instrumento foi a descentralização de recursos públicos em diversas regiões da cidade, permitindo que todos os cidadãos pudessem deliberar quanto à aplicação do orçamento. Já os Planos Diretores Participativos foram impulsionados pela aprovação da Lei nº 10.257/2001 e centraram-se na discussão sobre a ocupação do espaço territorial dos municípios, determinando o regramento de desenvolvimento local, com vistas à construção de cidades sustentáveis.

Ambos são instrumentos de grande importância para a gestão das cidades e por si só merecem um estudo mais aprofundado. Já a Agenda 21 Local, por seu turno, assim como os Planos Diretores, tem como foco a busca pela sustentabilidade, entretanto, possuem uma estratégia de construção e implementação menos formalizada, não propriamente dependente de Lei, mas da organização coletiva dos diversos setores da sociedade, o que não proíbe a iniciativa governamental na sua construção.

A Agenda 21 é um acordo internacional firmado por 179 países e que tem como marco inicial de elaboração a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Participaram do processo de elaboração do

1 Expressão muito utilizado no Rio Grande do Sul para identificar local, território.

documento final diplomatas e especialistas nomeados por governos e organizações não governamentais, técnicos da Organização das Nações Unidas – ONU, sob a orientação do Secretário Geral Maurice Strong, que tiveram como função primordial a organização do conjunto de propostas colhidas durante a realização da citada Conferência.

Do ponto de vista estratégico, o objetivo da Agenda 21 é a formação de um compromisso ético-político coletivo entre os diversos setores da sociedade, no qual esta sociedade busca, através de consensos estratégicos, um modelo de desenvolvimento alternativo que cumpra os imperativos da sustentabilidade. Do lado instrumental, o documento propõe o enfrentamento dos atuais “*problemas globais*” não apenas por meio da mera formalização normativa de protocolos e convenções, mas também pela execução de “*ações concretas*”.

Por este motivo, Leonardo Freire Melo² afirma que:

[...] a Agenda 21 é, em essência, outro processo de inclusão da participação pública nos processos de tomada de decisão relacionados com os padrões de qualidade de vida em âmbito local, regional, nacional e, até mesmo, global.

Essa característica faz com que a Agenda 21 se aproxime e muitas vezes seja trabalhada de forma integrada com outros mecanismos de participação da sociedade, como o Orçamento Participativo e os Planos Diretores anteriormente citados.

No relatório da Agenda 21 Global, fonte de todos os processos locais, são apontadas ações para praticamente todos os assuntos relacionados com a temática do desenvolvimento sustentável, dentre os quais podem ser destacados: as questões demográficas; a crescente urbanização e seu impacto em setores como habitação, saneamento e poluição atmosférica e hídrica; o uso do solo e agricultura; a produção, consumo e distribuição de energia; a organização dos sistemas de transportes, especialmente coletivos; a produção e transferência de tecnologias; a disposição dos resíduos; a preservação dos oceanos; a mudança dos padrões de produção e consumo; a inclusão de grupos sociais excluídos ou discriminados; o combate e erradicação da pobreza; dentre outros.

Apesar do forte apelo político e do grande número de signatários, tal documento ainda não atingiu os seus objetivos, enfrentando fortes entraves em questões como o financiamento das ações propostas,

2 MELO, Leonardo Freire de. *Orçamento Participativo e Agenda 21 Local: uma proposta ambiental estratégica para Campinas*, SP: Campinas, UNICAMP, 2003, 167 p.. (Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil), p. 60.

notadamente pelo descumprimento de compromissos com este tema pelos chamados países ricos.

Conforme destaca o já citado Leonardo Freire Melo, nos encontros posteriores preparados pelas Nações Unidas para debater a implementação e a revisão da Agenda 21 as dificuldades para atingir as diretrizes contidas do documento já começaram a se manifestar, como a

[...] falta de recursos financeiros, o aumento das dívidas externas dos países em desenvolvimento e a falha em algumas áreas como transferência de tecnologia e redução dos níveis excessivos de produção e consumo dos países industrializados³.

Os resultados negativos obtidos em eventos como o de Johannesburgo (2002) e Copenhagen (2009), além das dificuldades para colocar em prática as medidas de redução das emissões atmosféricas preconizadas pelo Protocolo de Kyoto frente ao avanço do aquecimento global, demonstram que ainda existe um longo caminho a ser percorrido.

1 A AGENDA 21 LOCAL

A construção de processos locais está prevista no capítulo XXVIII da Agenda 21 Global, onde constam as deliberações da Conferência realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Apesar das dificuldades para implementá-la em diversos países, a Agenda 21 vem adquirindo uma relativa legitimidade ao longo dos anos na esfera local. De acordo com pesquisa realizada pelo Internacional Council for Local Institute – ICLEI (2002), na véspera da Conferência “Rio+10”, que ocorreu em Johannesburgo, na África do Sul, em 2002, existiam em todo mundo mais de 6.400 processos de Agenda 21 Local em andamento.

Já no Brasil há uma diversidade de indicadores que incluem desde o cadastro do Ministério do Meio Ambiente, do próprio ICLEI e de instituições da sociedade civil, até estudo significativo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, na *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*, o qual apontou, também no ano de 2002, para a existência de processos locais de Agenda 21 em 1.652 municípios brasileiros.

A disparidade entre os indicadores pode ser justificada pelo nível de restrição que os diferentes órgãos estabelecem para o mapeamento dos dados. O Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, reconhece como processos de Agenda 21 Local aqueles que apresentam um

3 MELO, op. cit., p. 74.

número mínimo de etapas, compatível com a metodologia divulgada numa publicação oficial intitulada *passo à passo*, o que determinou o não reconhecimento, por este órgão, de alguns processos implementados por instituições que seguiram metodologia diversa, como é o caso do Projeto “*De Olho no Meio Ambiente*” patrocinado pela PETROBRAS.

Um aspecto importante da pesquisa realizada pelo ICLEI é a diferença entre o número de Agendas 21 Locais desenvolvidas nos países pobres e nos países ricos. Dos 6.416 processos constatados na pesquisa da ONG canadense em 2002, 5.400 estão em 28 países com mais de US\$ 9.266,00 de renda per capita anual. Entre os 57 países com renda per capita entre US\$ 756,00 e US\$ 9.265,00, foram identificados 833 Agendas 21. Já entre os países com renda per capita inferior à US\$ 756,00, foram constatados apenas 183 processos. Tal indicador demonstra que, embora o combate à pobreza seja uma das premissas do documento assinado na Conferência Rio 92, *as diferenças de oportunidades entre ricos e pobres ainda continua sendo significativa*, posto que o número de processos nos países mais pobres é quase 30 vezes menor que nos países mais ricos⁴.

No Brasil, esta característica difere um pouco. De acordo com o IBGE, no Nordeste 63,8% dos municípios apresentam processos locais de Agenda 21, 15,8% dos municípios do Sudeste, 14,5% do Norte, 11,4% do Centro Oeste, e apenas 10,7% dos municípios da Região Sul. Logo, a região historicamente reconhecida como mais pobre possui um número maior de iniciativas neste campo, enquanto o Sul, berço do Orçamento Participativo, possui um indicador menor. Uma das justificativas para estes dados, segundo o próprio instituto federal de pesquisa é a atuação de órgãos públicos, como, por exemplo, o Banco do Nordeste – BNB que estimulou a construção de Agendas 21 Locais através do Programa Farol do Desenvolvimento instituído em 2009.

Os dados obtidos pelo IBGE e pelo ICLEI apontam para dois elementos importantes e que devem ser observados na análise da implementação dos processos de Agenda 21 Local nas mais diversas regiões do planeta:

- a) A condição social dos membros das comunidades estudadas, incorporando elementos como rendimento econômico, educação, acesso à direitos fundamentais e democráticos;

4 MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. *O Local e o Global na Periferia da Globalização: a agenda 21 como alternativa democrática na Região Sul do Rio Grande do Sul* (Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul). Pelotas: UFPEL, 2009. 238 p.. (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais), passim.

- b) A participação dos governos como estimuladores da organização local.

Obviamente tais fatores não necessariamente vão ser encontrados de forma conjunta – à exceção da existência de Democracia, que é um pré-requisito para o estímulo à participação cidadã – mas analisados de forma conjugada permitem uma melhor compreensão dos motivos que determinam um maior avanço ou não de processos participativos.

Nesse sentido, foi positiva a inclusão da Agenda 21 como um Programa no Plano-plurianual Federal, durante a gestão do Ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (PPA 2004-2007), muito embora os resultados ainda estejam aquém dos compromissos assumidos pelo país em 1992.

Todavia, é importante destacar que não é apenas o elemento financeiro que interfere no processo de implementação de processos participativos como a Agenda 21. A cultura local, as experiências cívicas anteriores e o grau de mobilização das comunidades são fatores que impulsionam a construção destes mecanismos de gestão e planejamento.

Nesse sentido, a esfera local ganha força como *locos* de estruturação de instrumentos de participação popular por serem espaços de protagonismo muito mais próximos da vida das pessoas/cidadãos do que as demais esferas regionais, nacionais e até internacionais, permitindo a concreção das deliberações quando confrontada com a realidade das comunidades.

No local há uma grande proximidade entre a sociedade e as estruturas de poder, o que facilita o desenvolvimento de mecanismos de gestão participativa das questões públicas. O crescimento do número de processos participativos acaba reforçando o compromisso da comunidade, exatamente por dar maior visibilidade aos valores locais.

De acordo com Gisele Reis Cruz⁵ tais processos visam criar compromisso da comunidade com a solução dos problemas locais, fazendo com que a sociedade adquira não somente a responsabilidade de agir, mas também de debater e solucionar os problemas que lhes atingem diretamente, atuando como parceira dos governos no tratamento dos assuntos públicos. Já para Alfredo Alejandro Gugliano⁶ outro fator importante encontrado no

5 CRUZ, Gisele dos Reis. *Gestão Pública Integrada e Democratização da Sociedade: o Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/RJ*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005. 261 p. (Tese de Doutorado em Sociologia), passim.

6 GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Alternativas de participação dos cidadãos na gestão pública: uma comparação entre Porto Alegre e Montevideu. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, ano 2, n. 1, p. 143-156, jun. 2002.

avanço das democracias participativas é o aumento na eficiência da gestão pública, notadamente no que se refere à garantia de maior transparência das decisões. Em síntese, “*os processos de democracia participativa são fundadores de uma nova cultura política, que supera o modelo tradicional no qual a participação da comunidade fica restrita à realização periódica de eleições*”⁷.

Contudo, é necessário observar que tais processos participativos encontram maior força em comunidades onde existe maior tradição política deste tipo de iniciativa. Robert Putnam destaca a importância que a existência de regras de reciprocidade, bom estoque de capital social e de sistemas de participação cívica possuem para o bom desempenho institucional e político das comunidades.

No entendimento desse autor o capital social refere-se “*a características de organização social das comunidades, como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade*”⁸.

Para ele, quanto maior o acúmulo de capital social pelas comunidades, maiores os resultados virtuosos das comunidades cívicas, ou seja, aquelas comunidades onde a cidadania se caracteriza pela participação nos negócios públicos, e quanto mais elevado o nível de confiança existente no âmbito de uma comunidade, maiores são as possibilidades de cooperação, “*e a própria cooperação gera confiança*”⁹.

Um dos fatores chaves para a elevação do nível de confiança nas comunidades, apontados por PUTNAM, é a reciprocidade. Para ele existem dois tipos de reciprocidade: a “*balanceada*” (ou específica) e a “*generalizada*” (ou difusa).

a primeira diz respeito à permuta simultânea de itens de igual valor”, e a generalizada “diz respeito a uma contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que pressupõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro”¹⁰.

Das duas formas de reciprocidade, a primeira prevalece nas relações de esfera pessoal e privada. Já a segunda avança no ambiente das relações

7 MIRANDA, op. cit., p. 99.

8 PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 177.

9 Ibidem, p. 180.

10 Ibidem, p. 181.

de domínio público, motivo pelo qual “a *reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo do capital social*”¹¹.

Assim, se traçarmos um paralelo entre a teoria de Putnam com a construção dos processos participativos, a partir de uma visão histórica empírica, vamos observar que estes tiveram maior sucesso em comunidades onde a tradição de mobilização e participação é maior, como é o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre, ao ponto da própria oposição ao Partido dos Trabalhadores, em 2004, reconhecer que este mecanismo estava incorporado à cultura local. Já em cidades onde o nível de participação das comunidades sempre foi mais frágil, como em Pelotas, no Rio Grande do Sul, os resultados já não foram tão efetivos, situação esta que poderá ser observada com ênfase no próximo tópico sobre a implementação da Agenda 21 Local na própria Pelotas, em São José do Norte e em São Lourenço do Sul.

2 A AGENDA 21 NO INTERIOR DO RIO GRANDE DO SUL

Diferentemente da tese defendida pelo ICLEI, apesar das boas condições sociais e econômicas, o Rio Grande do Sul é um estado com pequeno número de processos locais de Agenda 21 frente ao número de cidades que compõem o seu território¹².

No presente estudo são enfocados processos de municípios localizados numa região que, apesar do grande crescimento econômico obtido pela cidade de Rio Grande em face dos investimentos do Governo Federal no setor portuário, ainda pode ser classificada como periférica, além de apresentar pouca tradição na construção de instrumentos de participação popular.

Das três cidades, Pelotas, centro regional e universitário e antiga referência da indústria *saladeril*, é a que apresenta um maior histórico de iniciativas de promoção de processos locais de participação e de movimentos de organização social no espaço urbano. Em São José do Norte e em São Lourenço do Sul apenas as comunidades rurais

11 PUTNAM, op. cit., p. 182.

12 O Estado possui 496 Municípios, segundo o IBGE. Entretanto, de acordo com informações do Banco de Dados de Agendas 21 locais do Ministério do Meio Ambiente acessado em 04 de outubro de 2011, existem apenas 18 processos de Agenda 21 registrados, incluindo o paralisado processo estadual: Agenda 21 Estadual do Rio Grande do Sul; Boa Vista do Cadeado; Bom Princípio; Cambará do Sul; Cassino; Comitê da Bacia do Rio Uruguai; Comitê das Bacias Litorâneas; Comitê da Bacia do Rio Guaíba; Porto Alegre; Santa Clara do Sul; Santa Cruz do Sul; Santa Vitória do Palmar; Santana do Livramento; São Domingos do Sul; Terra de Areia; Torres; Pelotas; Vera Cruz. Note-se a ausência de São José do Norte e São Lourenço do Sul na listagem, o que demonstra a insuficiência dos próprios registros públicos de informações.

apresentam certo grau de organização em volta dos conselhos de políticas agropecuárias.

Nos três casos, a Agenda 21 surgiu de uma iniciativa governamental e associada ao desenvolvimento ou revisão do plano diretor. Nos casos de Pelotas e de São Lourenço do Sul ainda seria possível mencionar as mobilizações do movimento ambientalista, algo completamente ausente em São José do Norte, salvo pequenas incursões de ONGs da vizinha cidade de Rio Grande contra o ingresso de indústrias poluidoras que afetassem a biota marinha, lacustre e associada.

De qualquer forma, se em Pelotas e São Lourenço do Sul ainda era possível falar em uma mobilização coletiva para a construção da Agenda 21 em torno de algumas organizações da sociedade civil, em São José do Norte não estava na pauta local e a necessidade de construção de Plano Diretor para atender o regramento do Estatuto das cidades acabou sendo uma janela de oportunidades. Contudo, nas três cidades o processo foi esvaziado após a elaboração do Plano Local de Desenvolvimento ou do Plano Diretor.

Localizada no Bioma Pampa, no litoral sul do Rio Grande do Sul, na região estuarina da Lagoa dos Patos, Pelotas conta, segundo estimativas de 2007 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com cerca de 339.934 habitantes¹³. A grande maioria da população, ou seja 93,17% do total, está localizada na área urbana, e apenas 6,83%, na zona rural. Logo, sob o ponto de vista do desenvolvimento, pode ser afirmado que está é uma cidade de características econômicas e ambientais predominantemente urbanas.

Nessa cidade a realização da Agenda 21 teve início em 2001, a partir da criação do Fórum 21 pelo Conselho Municipal de Proteção Ambiental – COMPAM, mediante Resolução proposta pelo governo municipal.

A sua construção ocorreu de forma autônoma em relação a outros processos participativos (Plano Diretor, Orçamento Participativo, etc.). Os resultados do Plano Local de Desenvolvimento, embora divulgados numa publicação intitulada “*Agenda 21 de Pelotas – Construindo a Cidadania Ambiental*”, e no “*Relatório Anual de Qualidade Ambiental do Município de 2003*”, não foram convalidados por nenhuma norma jurídica.

Em São Lourenço do Sul e São José do Norte, cidades que, diferentemente de Pelotas, apresentam uma maior distribuição entre a população urbana e rural, a Agenda 21 foi realizada em conjunto com a elaboração do Plano Diretor. Em São Lourenço do Sul, onde ainda não foi aprovado o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, o respeito

13 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2007.

às diretrizes aprovadas pela Agenda 21 Municipal foi institucionalizado como um dos princípios norteadores da aplicação do Plano Diretor.

Outro aspecto importante observado nessa cidade, na fase de elaboração do diagnóstico, foi o aproveitamento das audiências públicas do Orçamento Participativo como espaço de “consulta” à população para levantar os principais assuntos que deveriam compor o futuro plano local de desenvolvimento.

Já São José do Norte, onde existe uma menor tradição de debate sobre questões ecológicas, foi o município onde a Agenda 21 conseguiu o maior *status* jurídico-normativo. Nesta cidade, além dos princípios norteadores, o próprio plano local de desenvolvimento sustentável é parte integrante do Plano Diretor Municipal, compondo o Anexo III do referido diploma legal.

Em Pelotas todo o processo foi conduzido dentro da estrutura do Conselho Municipal de Proteção Ambiental – COMPAM, que dirigiu a elaboração da Agenda 21. Foi nesta estrutura que foi constituída a Comissão Especial para a estruturação do seu procedimento de instauração e depois o próprio Fórum da Agenda 21, motivo pelo qual tal processo acabou submetido regimento e o ritmo deste órgão.

Em face desta situação, muitas vezes, outros temas mais tradicionais dentro do cotidiano dos conselheiros, como a gestão da arborização urbana, foram priorizados em relação ao planejamento de longo prazo proposto pela metodologia da Agenda 21 Local.

Outro aspecto importante do processo de Pelotas foi a separação instrumental entre a construção da Agenda 21 e a elaboração do Plano Diretor municipal. Destes, o primeiro foi conduzido dentro da estrutura do conselho ambiental e presidido pela Secretaria respectiva, de Qualidade Ambiental. Já o ordenamento territorial ficou centrado na esfera da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Embora separados, os processos correram paralelamente e independentes entre si.

Apesar desta interdependência e o fato dos relatórios de ambos os processos apontarem para a integração dos resultados e das deliberações, esta ação não foi realizada de forma efetiva, haja vista que as duas iniciativas estiveram submetidas a constante disputa política e tentativas mútuas de subordinação.

Conforme relato de Miranda¹⁴, no processo de elaboração da Agenda 21 Local de Pelotas, a hegemonia política era exercida pelo movimento ambientalista, tanto organizado em ONGs, como na academia e no governo, que se reunia em torno do COMPAM. Já a elaboração do Plano Diretor recebeu influência do setor universitário, do mercado da construção civil,

14 MIRANDA, ob. cit., passim.

incluindo as associações de profissionais e dos funcionários que compunham a estrutura histórica de planejamento urbano da cidade.

A organização em duas diferentes estruturas de gestão não significou homogeneidade política dos grupos. Foi possível observar que atores de um mesmo segmento manifestaram diferentes posições ideológicas, reforçando conflitos internos. Apesar da falta de integração formal da política municipal de planejamento, do uso e ocupação do espaço municipal e da Agenda 21 Local, a última acabou recebendo tratamento específico na Lei Municipal nº 5.502, de 11 de setembro de 2008, que instituiu o Plano Diretor de Pelotas, inclusive com a previsão dos Núcleos de Educação Ambiental – NEAS, estruturas que compunham a fase de monitoramento da metodologia da Agenda 21 de Pelotas aprovada no projeto de financiamento enviado ao Fundo Nacional do Meio Ambiente e no relatório da Comissão Especial criado no Conselho para regulamentar o projeto.

Aliás, este é o terceiro aspecto importante relativo à construção da Agenda 21 de Pelotas que o difere dos desenvolvidos nas outras duas cidades pesquisadas. A iniciativa de Pelotas foi a única que recebeu financiamento externo para a sua execução, através do Fundo Nacional do Meio Ambiente. No entanto, os problemas derivados da transição de governos acabaram resultando na suspensão dos repasses Federais, o que contribuiu de forma efetiva para a paralização do processo.

São José do Norte, apesar de ser um dos Municípios mais antigos do Estado, apresenta índices sociais alarmantes, motivo pelo qual possui o quinto pior IDH do Rio Grande do Sul, correspondendo a 0,703, situação esta que vem sendo modificada nos últimos anos em face dos reflexos da política industrial da vizinha cidade de Rio Grande.

De acordo com o IBGE, em 2003 o índice de pobreza em São José do Norte era de 33,93%. Já no censo 2000, foi constatado que a taxa de analfabetismo da cidade chegava a 22,04% da população com mais de 10 anos, e a taxa de mortalidade infantil correspondia a 20,90 habitantes por cada mil nascidos, índice que teve significativa redução em 2007 para 10,20 por mil habitantes¹⁵. Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano 2000 do PNUD, 21,7% da população está abaixo da linha de indigência, e 23,4% entre a linha de indigência e pobreza¹⁶.

No que tange à Agenda 21 Local da cidade de São José do Norte esta ocorreu, em conjunto com a elaboração do Plano Diretor. O marco

15 Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul – FEE, 2009.

16 Portal dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, 2009.

inicial foi a publicação do Decreto Municipal nº 4.000, de 01 de Fevereiro de 2006, no qual foram definidas as regras para a composição do Fórum de Desenvolvimento Sustentável, estrutura que conduziu o processo.

Conforme destacado anteriormente, o processo não foi precedido por grandes movimentos populares em torno de pautas ambientais ou do desenvolvimento sustentável. Apenas o Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental – NEMA, ONG da cidade de Rio Grande, apresenta um histórico de luta política mais efetiva pela proteção do patrimônio ambiental local. Contudo, tanto a composição do Fórum, como a consulta popular, contaram com grande participação da sociedade civil nas 15 audiências públicas realizadas na cidade.

A metodologia adotada na construção da Agenda 21 de São José do Norte foi inspirada no modelo proposto pelo *passo à passo* do Ministério do Meio Ambiente. Mas, ao todo, somente foram colocadas em funcionamento as fases de mobilização, do diagnóstico sócio-ambiental e a fase de elaboração do Plano Local de Desenvolvimento. Apesar de aprovadas no relatório final do Congresso da Cidade realizado em setembro de 2006, e previstas na Lei do Plano Diretor, as estruturas de monitoramento comunitário não foram implementadas até hoje pela administração municipal.

Aliás, apesar de começado por iniciativa governamental, a falta de interesse da administração em relação ao tema da participação refletiu de forma negativa na implementação das metas indicadas no Plano de Desenvolvimento, ao ponto da Câmara Municipal de Vereadores ter se mantido alheia a todo o debate proposto junto à comunidade, inclusive no que se refere aos vereadores que compunham a base do governo.

A terceira cidade, São Lourenço do Sul, assim como Pelotas e São José do Norte, está situada na região estuarina da Lagoa dos Patos, dentro do Bioma Pampa. Possui cerca de 42.339 habitantes, dos quais 53,7% moram na zona urbana, e 46,3% na zona rural. Mas esta é uma configuração recente da distribuição populacional, na medida em que, dos 41.420 habitantes residentes em 1991, apenas 45,7% moravam na zona urbana, e 54,3% na zona rural¹⁷, o que demonstra uma rápida migração para a zona urbana.

O processo de construção da Agenda 21 Local de São Lourenço do Sul teve como marco inicial o Decreto Municipal 2.644, de 02 de maio de 2005, que estabeleceu as diretrizes para elaboração da Agenda 21 Local e do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de São Lourenço do Sul, e criou o Fórum 21.

17 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Censo 2000.

Assim como em São José do Norte, na cidade de São Lourenço do Sul a Agenda 21 Local foi elaborada em conjunto com o Plano Diretor. Contudo, na realização do diagnóstico foram aproveitadas as audiências públicas do Orçamento Participativo. No total, a consulta para o debate do Plano Diretor e da Agenda 21 Local foi realizada em 5 audiências públicas específicas, sendo 3 na zona urbana e duas na rural. Embora já tenha aprovado e publicado a Lei de ordenamento territorial, no qual constam as estruturas de monitoramento e planejamento da própria Agenda 21, o Plano de Desenvolvimento Local ainda não foi estruturado.

O que pode ser observado em todos os processos pesquisados é que nenhuma das cidades estudadas apresenta uma grande tradição de *cultura cívica*, conforme modelo construído por Robert Putnam¹⁸, embora tanto em Pelotas, em maior escala, quanto em São Lourenço do Sul, exista um relativo grau de articulação política entre instituições da sociedade civil, inclusive na área ambiental.

Nos três casos a origem dos processos são políticas ambientais com diferentes graus de associação com a estratégia local de planejamento urbano e, no caso de São Lourenço do Sul, com o orçamento participativo. Nesta cidade e em São José do Norte os dois processos, elaboração da Agenda 21 Local e do Plano Diretor, ocorreram conjuntamente. Já em Pelotas os processos ocorreram de forma articulada, mas independentes e paralelamente.

Apesar do esvaziamento político, constatado inclusive em cidades onde ocorreu continuidade de governos que instituíram os processos, como São Lourenço do Sul e São José do Norte, o debate repercutiu de forma positiva na legislação municipal, especialmente nos Planos Diretores. Nas três cidades estudadas existem disposições normativas sobre a Agenda 21 Local no referido diploma normativo.

Deve ser observado que, mesmo com a predominância da iniciativa governamental, todos os processos conviveram com a falta de recursos financeiros, inclusive na cidade de Pelotas, onde existia financiamento do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Conforme destaca Miranda¹⁹, a resposta para esta situação um tanto contraditória pode ser encontrada na pouca valorização que a variável ecológica, em geral, tem dentro da estrutura da administração pública, notadamente quando é contraposta ao interesse de outros setores que apresentam maior poder político, como o econômico.

18 PUTNAM, op. cit., passim.

19 MIRANDA, op. cit., passim.

Além disto, principalmente em regiões com tradição patrimonialista de organização política, o planejamento de longo prazo possui um pequeno apelo social, como é o caso da região onde estão localizadas três Agendas 21 Locais estudadas. É comum a busca de solução para os problemas econômicos e sociais em projetos externos e dispendiosos, como a introdução da matriz papel-celulose no ambiente econômico regional nos últimos cinco anos, ou até mesmo a excessiva dependência no novo polo industrial-portuário.

Assim, a ausência de uma cultura política local voltada ao fomento da participação, a pouca mobilização social em torno de temas como planejamento, a ausência de financiamento direto para o reforço das estruturas participativas, e a falta de interesse dos agentes governamentais que, em pelo menos dois casos, abandonaram os processos logo após a aprovação de uma obrigação legal – a instituição do Plano Diretor Municipal – são fatores que somados contribuíram para a paralisação e esvaziamento das três Agendas 21 estudadas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Agenda 21 Local é um instrumento de participação popular construído em âmbito internacional, como efeito das deliberações da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

Apesar do documento original apresentar uma série de medidas para a sua implementação, os resultados propostos acabaram não sendo alcançados em virtude, principalmente, do não cumprimento das metas de financiamento das ações previstas por parte dos seus signatários.

No caso em estudo apresentamos os resultados de três processos locais instituídos em cidades do interior do Rio Grande do Sul que apresentaram origem e resultados semelhantes, ou seja, respectivamente a iniciativa governamental e o esvaziamento político. Tal situação pode ser explicada por um conjunto de fatores que se repetiram em todos os casos: ausência de cultura política de participação; pouca mobilização social em torno de temas como planejamento; ausência de financiamento para o reforço de estruturas participativas; e o abandono dos projetos pelos governos após o cumprimento das obrigações legais, que em São José do Norte e São Lourenço do Sul foi a aprovação do Plano Diretor e, em Pelotas, a suspensão dos repasses de financiamento pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente.

REFERÊNCIAS

- CRUZ, Gisele dos Reis. *Gestão Pública Integrada e Democratização da Sociedade: o Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/RJ*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005. (Tese de Doutorado em Sociologia).
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Alternativas de participação dos cidadãos na gestão pública: uma comparação entre Porto Alegre e Montevidéu. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, ano 2, n. 1, p. 143-156, jun. 2002.
- ICLEI – Internacional Council for Local Institute Environmental Initiatives. *Second Local Agenda 21 Survey. Background Paper*, n. 15. New York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2002.
- MELO, Leonardo Freire de. *Orçamento Participativo e Agenda 21 Local: uma proposta ambiental estratégica para Campinas, SP*. Campinas, UNICAMP, 2003. (Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil);
- MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. *O Local e o Global na Periferia da Globalização: a Agenda 21 como alternativa democrática na Região Sul do Rio Grande do Sul* (Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul). Pelotas, UFPEL, 2009. (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais).
- PORTAL ODM. *Acompanhamento Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Disponível em: <<http://www.portalodm.com.br/relatorios/objetivo1.php>>. Acesso em: 17 abr. 2009.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.