

## Agenda 21 Local: alternativa para ampliar a participação e a articulação cidadã

*Local Agenda 21: alternative to extend citizen participation and articulation*

Celso Maran de Oliveira\*

Isabel Cristina Nunes de Sousa\*\*

**Resumo:** A Agenda 21 Local (A21L) é um plano de ação para garantir melhor qualidade ambiental para a atual e as futuras gerações, devendo ser participativa. O objetivo do presente artigo é discutir e apresentar propostas para que o processo de construção das A21L seja cada vez mais participativo. A metodologia utilizada, de caráter qualitativo, baseou-se na consulta à literatura existente via pesquisa bibliográfica e documental, com levantamento de fontes teórico-conceituais e normativas para aprofundamento no assunto, além da busca por estatísticas nacionais concernentes ao tema e da identificação de experiências locais e internacionais. Os resultados apontam para uma ordenada sequência de etapas, desde o planejamento até a implementação da Agenda 21 Local, alicerçada na atuação conjunta de todos os setores da sociedade. É uma alternativa para a consecução de A21L que amplia a participação e a articulação cidadã.

\* Pesquisador jurídico ambiental e urbanístico. Professor do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Possui Doutorado (2005) em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP), Mestrado (2000) em Direito da Integração pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Especialização em Proteção de Menores (1998) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Orientador dos cursos de Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Atualmente é pesquisador líder do Grupo de Pesquisa Novos Direitos, cadastrado no CNPq e certificado pela UFSCar. Principais áreas de atuação: Direito Ambiental, Direito Urbanístico, Direito da Integração Regional, Auditoria Ambiental, Políticas Públicas. Possui diversas obras publicadas. Bolsista de Produtividade em Pesquisa (PQ-2 - CNPq/CA - Ciências Ambientais).

\*\* Doutoranda em Geografia na Universidade Estadual Paulista - Unesp (IGCE/Rio Claro). Mestrado em Engenharia Urbana (2015-2017), com ênfase em Mobilidade Urbana Sustentável (Área de Concentração: Transportes), e Bacharelado em Gestão e Análise Ambiental (2011-2014), ambos pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. Atualmente trabalha com temas que envolvem a sustentabilidade ambiental no planejamento e na gestão urbana municipal, com enfoque nas repercussões socioespaciais da urbanização (forma urbana e padrões de expansão).  
**Submissão:** 04.05.2021. **Aceitação:** 09.07.2021.

**Palavras-chave:** Agenda 21 Local; Democracia; Participação; Sustentabilidade.

**Abstract:** The Local Agenda 21 (A21L) is an action plan to ensure better environmental quality for present and future generations that must be participatory. This article aims to discuss and introduce proposals for an increasingly participative process of building the A21L. Through a qualitative approach, the methodology consisted of a literature review, in which we analyzed references to deepen our understanding of the subject. We also search for national statistics on the subject and identify local and international experiences. The results point to an orderly sequence of steps, from planning to the implementation of Local Agenda 21, based on the joint action of all sectors of society. It is an alternative to reach A21L that expands citizen participation and articulation.

**Keywords:** Local Agenda 21; Democracy; Participation; Sustainability.

## Introdução

Os rumos de uma cidade devem ser discutidos e definidos pelos integrantes do segundo e do terceiro setor da sociedade, de modo integrado com o Poder Público, na busca pelo desenvolvimento sustentável.

O Estado Democrático de Direito pode ocorrer por meio de representantes políticos, quando os integrantes do primeiro setor, dos poderes Executivo ou Legislativo, exercem suas funções e atribuições legais, de forma independente e harmônica (BRASIL, 1988), por meio de representantes de alguns setores da sociedade em forma de Conselhos, ainda dentro da democracia representativa, mas com vistas a ampliar a soberania cidadã (BRAGA; PESSALI, 2018); pode, ainda, avançar para uma forma de democracia semidireta (BENEVIDES, 1994), com abertura para os membros da sociedade local poderem participar, não somente os representantes políticos ou de determinados seguimentos sociais organizados em forma de Conselhos, mas, também, de quaisquer setores da sociedade dispostos a participar, podendo ser, inclusive, indivíduos isolados.

No Brasil, houve uma ênfase à adoção de estratégias participativas na incorporação da Agenda 21 como política pública pelo Ministério do Meio Ambiente (WESTPHAL *et al.*, 2013). Essa participação deve ocorrer especialmente na discussão e na construção de Agendas 21 Locais (A21L) e Planos Diretores Municipais (PDM). Nesse sentido, a Agenda 21 Local é um instrumento participativo essencial para o direcionamento e o balizamento das políticas locais de modo a garantir um meio ambiente sadio e equilibrado (OLIVEIRA, 2019).

Segundo Carmo (2004), ao inserir a A21L no planejamento e na gestão da cidade, ocorre uma maior legitimação do processo, integrando o direito e o dever da cidadania, com a participação da sociedade sendo valorizada.

A atual Constituição Federal reforça os novos arranjos participativos, com destaque para o desenvolvimento de práticas mais relacionadas à democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2002; JACOBI, 2003). E o Estatuto da Cidade prevê instrumentos obrigatórios e garantidores da gestão democrática da cidade (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018), como órgãos colegiados de política urbana em todos os níveis (nacional, estadual e municipal); debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano nos três níveis; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, arts. 43 a 45; SALEME, 2018).

Sem o engajamento participativo, poderá haver a elaboração de políticas públicas distantes de seus principais destinatários, fruto de uma construção tecnocrática e facilmente direcionada para interesses individuais, em contraposição ao bem comum que uma política pública deve alcançar. Ademais, estruturar espaços participativos, com amplo envolvimento da sociedade, ajuda a garantir a permanência das ações entre as administrações públicas, transformando políticas de governo em políticas de Estado.

Quando não se tem um processo democrático participativo, não se chega a A21Ls satisfatórias, o que dificulta a conciliação de inúmeros interesses (social, econômico, ambiental, cultural e político-institucional). Por meio da participação popular, as necessidades sociais e ambientais sobrelevam-se, retirando o protagonismo do setor econômico e tornando o Município mais comprometido com as esferas social e ambiental e menos subordinado, portanto, à influência estritamente econômica (OLIVEIRA; COLENCI, 2017).

Esse é o ponto central de discussão do presente artigo, ou seja, como tornar o processo de construção desse instrumento de desenvolvimento em algo sustentável participativo, de modo a discutir e aprimorar as orientações governamentais existentes.

A metodologia utilizada, de caráter qualitativo, baseou-se na consulta à literatura existente via pesquisa bibliográfica e documental, com levantamento de fontes teórico-conceituais e normativas para aprofundamento no assunto (LAKATOS; MARCONI, 1992), além da busca por estatísticas nacionais concernentes ao tema. Houve, ainda, a identificação de experiências locais e internacionais que pudessem servir de modelo para aprimoramento do processo participativo de construção da A21L. Assim, para o alcance dos objetivos estabelecidos na pesquisa, os dados foram analisados a partir dos referenciais teóricos encontrados.

## 1. A boa governança e a A21L

A A21L foi pensada para operacionalizar o conceito de desenvolvimento sustentável (BARRUTIA *et al.*, 2015), sendo um importante instrumento de planejamento para o alcance de cidades e sociedades mais sustentáveis. Sua efetivação depende de políticas públicas capazes de propiciar melhores condições de vida para seus habitantes, conciliando interesses a princípio indissociáveis (proteção do ambiente, justiça social e eficiência econômica). Nesse sentido, as políticas públicas devem contar com a participação popular de forma efetiva e promover o bem comum, que é objetivo do Estado (BRASIL, 1988, art. 3º), partindo do diagnóstico da situação atual e com o estabelecimento de objetivos e metas a alcançar nas vertentes ambiental, econômica, social, cultural e político-institucional, com envolvimento em forma de parceria entre Poder Público e demais setores da sociedade local.

Para Martins *et al.* (2015, p. 98), “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”, com isso, buscam-se políticas públicas construídas com a participação integrada dos três setores da sociedade (OLIVEIRA, 2019). Um exemplo de política pública urbanística que pode ser elaborada com utilização da A21L é o PDM, podendo funcionar “como eixo estruturador de ações e canal de controle social” (CERQUEIRA; FACCHINA, 2005, p. 18). Da mesma forma, como deve ocorrer na A21L, existe o direito à participação das pessoas na construção de Planos Diretores Municipais. Essa participação justifica-se pelo pertencimento da cidade às pessoas, não cabendo ao Estado construir políticas públicas distantes de seus destinatários.

Seria oportuno se os Municípios promovessem discussões para a construção de A21L que pudessem servir de base para todas as políticas públicas municipais, uma vez que a Agenda 21 é um programa de ação estratégico para alcançar o desenvolvimento sustentável, e este deve ser capaz de suprir as necessidades da geração atual e garantir o atendimento das necessidades das gerações vindouras, alcançado por meio da compatibilização entre aspectos econômicos, sociais e ambientais. Em todos esses momentos deve haver o envolvimento e a participação de quem, livremente, quiser fazer parte, de maneira que as políticas de desenvolvimento de uma cidade sejam constantemente discutidas pelos seus destinatários.

Mesmo diante de sua importância para a construção de sociedades mais sustentáveis em nível local, a A21L tem sido relegada pelos Municípios, muito embora os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic 2015) – que, entre outros temas, levantou dados tanto sobre o processo de elaboração da A21L

quanto sobre o estágio em que se encontrava a realização de reuniões do Fórum de A21L – apontem para um modesto mas crescente aumento no número de município que iniciaram o processo de elaboração da A21L, quando comparado com o ano de 2012, passando de 18,1% (IBGE, 2013), o correspondente a 1.010 municípios, para 22% (IBGE, 2016), o equivalente a 1.225 em um universo total de 5.570 municípios investigados. Nos relatórios Munic seguintes, de 2017, 2018 e 2019, no entanto, esses dados nem mesmo foram apresentados.

Quase três décadas após seu surgimento conceitual na **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992**, há uma baixa adesão à adoção da Agenda 21 pelos Municípios, conforme demonstrado pelos dados acima e com base nos estudos de Martins *et al.* (2015) e Jacobi, Günther e Giatti (2012).

Tal cenário pode ser parcialmente atribuído às dificuldades e aos desafios enfrentados na implementação da Agenda 21, apontados por Piga, Mansano e Mostage (2018, p. 84), que apresentam cinco críticas ao instrumento, baseadas na literatura, evidenciando “forças díspares que geraram estagnação ou mesmo impedimentos para levar adiante a execução das ações programadas”, sendo elas: a) as restrições sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e suas formas de efetivação; b) o cumprimento da Agenda 21 em nível internacional; c) a falta de proposição na Agenda 21 de indicadores que componham um sistema de monitoramento e avaliação; d) a dificuldade de traduzir seus princípios em práticas regionais de efetivação do direito à proteção do meio ambiente; bem como e) o desenvolvimento de um processo democrático e participativo de países sem tradição nesse tipo de participação, como também de elaboração de políticas públicas.

Somado às críticas acima mencionadas, a Agência Portuguesa do Ambiente considera que, em Portugal – e isso pode ser transposto para outros países, como o Brasil –, “as dificuldades de implementação da Agenda 21 Local passam pela inexistência de uma metodologia, simples e objectiva, que proporcione as bases e pilares essenciais para assegurar a qualificação das estratégias locais de sustentabilidade” (PORTUGAL, 2007).

Para Silva (2013), o grande desafio para a implementação da Agenda 21 Local é haver uma real participação cidadã nos mecanismos e/ou instrumentos que os determinam. Na mesma linha, Caúla e Oliveira (2008, p. 124) defendem que “a inserção dos atores sociais é um *ombudsman* para a cultura do desenvolvimento sustentável. Não obstante, essa participação depende de uma estratégia política galgada na gestão democrática”.

A A21L deve proporcionar a articulação dos diferentes interesses dos intervenientes, com legitimação das decisões, por refletirem o desejo dos cidadãos e fornecerem informação aos governos locais para a tomada de decisão (COENEN; HUITEMA; O'TOOLE JR., 1998). Esse posicionamento é acompanhado por Fonseca (2016, p. 326), atribuindo o déficit no processo de governança como um dos motivos que “minaram a continuidade da AG21, que necessita de um prévio amadurecimento das relações entre governo e sociedade civil para realizar seu potencial de transformação”.

Nesse sentido, o Estado brasileiro lançou uma cartilha com o propósito de orientar os trabalhos para discussão e construção de A21L participativas, considerada por Fonseca e Bursztyn (2009) como o Manual da Boa Governança. Esse passo a passo foi dividido por etapas sequenciais e contém os procedimentos necessários para a realização de cada uma delas, com indicação de critérios da boa governança que devem estar contidos nos produtos finais (FONSECA, 2016). A boa governança é essencial na implementação de políticas ambientais, considerada por Fonseca e Bursztyn (2009, p. 18) como capaz de “aumentar a eficiência e a legitimidade na elaboração e na operação dessas políticas”.

Reconhece-se que a expressão *governance* tem gerado disputas terminológicas (ARAGÃO, 2005). A governança relaciona-se com a “implementação socialmente aceitável de políticas públicas, um termo mais inclusivo que governo, por abranger a relação sociedade, Estado, mercado, direito, instituições, políticas e ações governamentais” (JACOBI; GÜNTHER; GIATTI, 2012, p. 335). Assim, governança implica o compartilhamento dos poderes (Estado e cidadãos), por meio da cidadania ativa em uma administração pública democrática, em que Campelo (2017, p. 420) considera que o interesse de um seja expresso na “vontade de todos”, e seu exercício é primado da legitimidade da participação. Para Aragão (2005, p. 6), “a promoção da *governância* passa muito mais pelo incremento da legitimidade, do que pelo reforço da autoridade”. Assim, a participação conjunta de grupos e indivíduos com o Estado deve aumentar a eficiência da política pública, no caso, a A21L.

No entanto, ainda se faz necessário estabelecer modelos de participação cidadã nesse processo de construção de políticas ambientais. Sem a participação não há legitimidade na A21L elaborada. Portanto, este trabalho se propõe a apresentar propostas para viabilizar a participação, com base no levantamento da literatura especializada sobre a democracia participativa.

Cabe destacar que a limitada participação no Brasil não ocorre por inexistência de previsão legal, visto que o país conta com inúmeros exemplos de práticas democráticas após a Constituição Federal de 1988, com diferentes formas previstas

de participação nas políticas públicas, sendo que o processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira pode ser considerada “a mais ampla experiência de planejamento participativo desenvolvida no país” (BRASIL, 2004, p. 12). A reduzida participação deve-se, entre outras razões, a deficitárias ações estatais concretas de abertura para engajamento dos demais setores da sociedade, especialmente quando se considera o destacado papel do Executivo no processo decisório.

Ainda assim, é inconcebível construir uma A21L tecnocrática e conduzida única e exclusivamente pelo Estado. Ela deve ser desenvolvida em um processo de “planejamento participativo de um determinado território que envolve a implantação, ali, de um Fórum de Agenda 21” (BRASIL, 2019). E esse Fórum deve ter sua composição multissetorial, sendo responsável pela “construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações de curto, médio e longo prazos” (BRASIL, 2019), com definição dos meios de implementação e responsabilidades dos setores da sociedade na implementação, no acompanhamento e na revisão de projetos e ações existentes no Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

Deve haver, portanto, interação entre os três setores da sociedade, sem protagonismo exacerbado do Estado (OLIVEIRA, 2019), e coadjuvante aos demais setores, no intuito de se alcançarem soluções alternativas ao predomínio do Estado e do Poder Público local na gestão urbana, defendidas na Agenda 21 como “parcerias entre comunidade e setor privado para o encaminhamento de soluções” (PIGA; MANSANO; MOSTAGE, 2018, p. 83). Por conseguinte, devem-se construir Agendas 21 via processos de planejamento participativo, e essa participação ocorre com o envolvimento sinérgico dos diversos setores da sociedade.

A democracia participativa deve estar, portanto, no centro das políticas públicas ambientais, como orientado no Capítulo 28 das “iniciativas das autoridades locais em apoio à Agenda 21”, presente na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992), cujo item 28.3 orienta as autoridades locais a iniciarem diálogos, consultas e busca de consenso, com os atores do segundo e do terceiro setores, para a obtenção das informações necessárias para formulação das melhores estratégias para a A21L. Complementarmente ao descrito no capítulo 27, sobre “Fortalecimento do Papel das Organizações Não-Governamentais: Parceiros para um Desenvolvimento Sustentável”, a democracia participativa se fortaleceu com o papel que o terceiro e o segundo setores têm desempenhado, e ambos devem ser reconhecidos como parceiros na implementação da Agenda 21.

## 2. Programa Agenda 21 de políticas para o desenvolvimento sustentável e degraus na escada da participação

O Programa Agenda 21 da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente brasileiro lançou, em 2005, uma cartilha com o passo a passo da A21L, com o objetivo de orientar agentes municipais e regionais, indivíduos ou instituições no início do processo de discussão, formulação, proposição e decisão em conjunto de Agendas 21 Locais. Nesse documento há o reconhecimento de que a Agenda 21 é um plano estratégico para o desenvolvimento sustentável, que deve ser um processo ampliado para os diversos atores governamentais e não governamentais, ou seja, um processo de *parceria* entre os setores da sociedade.

Cabe destacar que, caso ocorra uma verdadeira *parceria*, esta é considerada o primeiro degrau realmente participativo da chamada escada de participação de Arnstein (1969), com efetiva redistribuição de poder por meio da negociação entre tomadores de decisão e cidadãos. Estes chegam ao consenso de dividir responsabilidades de planejamento e tomada de decisões por meio de conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de controvérsias. Isto é o que se espera de uma instituição criada com a finalidade de discutir e construir a A21L: que seja multissetorial, com órgãos estatais e não estatais.

A escada da participação de Arnstein (1969) varia desde o primeiro degrau, “manipulação”, considerado não participativo, até o oitavo degrau, “controle cidadão” ou “autodeterminação”, sendo que “essa é a forma de participação popular mais forte, em que o processo é realizado diretamente pelo público, com o proponente aceitando o resultado” (ROBERTS, 2003, p. 260, tradução própria). Em outras palavras, no último e mais participativo degrau o governo atua como facilitador das interações, sendo que os envolvidos não apenas opinam sobre uma pauta predefinida, mas ativamente formulam as propostas e auxiliam nas decisões.

Justamente por seu inerente caráter de cessão de poder, o último degrau é o mais difícil de ser atingindo. Barrutia *et al.* (2015), em uma revisão bibliográfica da literatura sobre A21L, envolvendo publicações entre 1992 e 2012, constataram que muitos gestores municipais estão mais propensos a adotar formas simuladas de participação, que não abarcam mudanças reais capazes de influenciar na realização das atividades e na tomada de decisões. Os autores atribuem tal comportamento à possível percepção, por parte das autoridades locais, de que os envolvidos no processo participativo poderiam se sentir frustrados com a impossibilidade de implementação de ações/programas necessários, em função da insuficiência de recursos.

As pesquisas de Oliveira, Lopes e Colenci (2016), realizadas em duas cidades (uma brasileira e outra portuguesa), durante o período de discussão para construção de uma das principais políticas públicas municipais – Plano Diretor Participativo –, constataram que, mesmo em cidades que fizeram uso do instrumento participativo “audiência pública”, o grau de participação popular girou em torno de informação e consulta, não podendo ser chamado de participativo. Isso demonstra a grande dificuldade dos Municípios, não só brasileiros, de alcançar políticas públicas participativas.

A mencionada cartilha com o passo a passo da A21L indica como primeiro momento a criação de um Grupo de Trabalho (GT), por iniciativa de qualquer setor da sociedade, com o objetivo de difusão de conceitos e pressupostos junto às comunidades (integrantes dos três setores da sociedade). Inicia-se, portanto, com a “sensibilização, para produzir unidade, constância, perseverança, fortalecendo a vontade de transformar a realidade local” (BRASIL, 2005, p. 17).

Essa difusão de conceitos e pressupostos junto à comunidade em geral pode ser considerada simplesmente *informação* na escada da participação, e não poderia ser considerado um degrau participativo (ARNSTEIN, 1969), porém é essencial para o início do processo de construção de A21L participativas.

Ao analisar os resultados de uma pesquisa realizada para medir o grau de participação popular, segundo a escada da Arnstein (1969), em um município brasileiro de porte médio, no interior do estado de São Paulo, em que se discutia a revisão de uma importante política pública (PDM), as etapas de reuniões e audiências públicas foram consideradas meramente informativas (PEREIRA; OLIVEIRA, 2017). Durante esse primeiro momento, com a criação do GT, ainda é admissível a simples informação, posteriormente, porém, há necessidade de avançar para degraus mais participativos.

O segundo momento é a criação do Fórum da A21L, colegiado composto por diferentes segmentos da sociedade local. A composição desse fórum não respeita nenhuma fórmula previamente estabelecida, podendo ser exercido, conforme sugerido na cartilha, por um previamente existente no município, bastando que conte com representantes dos diferentes setores da sociedade local, assumindo a construção e a implementação da A21L.

A cartilha menciona que o GT responsável pela primeira etapa (sensibilização) deve convocar os representantes dos diferentes setores da sociedade local, porém, se assim o fizer, estará diante da democracia representativa, porque serão os representantes de alguns segmentos da sociedade atuando em nome de seus representados. Mesmo admitindo esse nível de democracia (representativa), tem-se o problema de segmentos ausentes nesse fórum. O que se defende nesse

trabalho é a abertura geral para a comunidade participar, esteja ela organizada em alguma personificação jurídica específica ou por meio de indivíduos que devem ter voz nesse fórum, bastando que livremente queiram participar do processo de construção de uma sociedade sustentável.

Diante de um quadro nacional de pouca participação cidadã – ocasionado, dentre outros fatores, por um sentimento de desestímulo em participar –, ao existirem interessados (cidadãos ou seus representantes, organizações não governamentais, setor privado em geral, organismos da administração pública, representantes eleitos, instituição de ensino, pesquisa e extensão, entre outros), estes devem compor o fórum para a construção do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

O ato normativo hábil para a criação do Fórum da A21L pode ser decreto do Chefe do Poder Executivo municipal (prefeito), ou envio de proposta à Câmara de Vereadores, com projeto de lei para criação do fórum; pode partir da própria Câmara de Vereadores a iniciativa por meio de um projeto de lei a ser votado pelos vereadores; pelo simples registro da ata constitutiva do fórum no cartório civil; ou por iniciativa popular de projeto de lei, contanto com pelo menos 5% do eleitorado municipal – uma das formas mais comuns de democracia direta no Brasil (RAUSCHENBACH, 2014). Independentemente da forma como foi criado, o importante é que ocorra sua instituição legal e formal para que se tenha uma pessoa jurídica com direitos e obrigações no mundo jurídico, com personalidade jurídica plena.

Como os atos do Fórum da A21L são contínuos, mesmo após a primeira rodada, ou seja, constituição e implementação de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, há necessidade de prosseguimento dos trabalhos. A descontinuidade dos processos de A21L, e de muitas outras políticas públicas ambientais, ocorre, também, pela constante alteração dos representantes da sociedade civil e do governo, entendido como “déficit de representatividade dos representantes nos espaços participativos” (FONSECA, 2016, p. 324).

Portanto, o formato sugerido para alcançar esse objetivo é o de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que, além da personificação jurídica, ainda contará com pessoas vinculadas a ela e comprometidas com os propósitos do fórum e poderá receber recursos públicos para alcançar seus fins institucionais. A constituição de uma OSCIP foi a estratégia adotada por Piracicaba/SP, por exemplo, para conferir autonomia ao processo (WESTPHAL *et al.*, 2013). Sendo esse o formato jurídico escolhido em um município, haverá maior desvinculação do primeiro setor, e o fórum não terá sido criado por meio

de uma imposição legal (do Poder Executivo, do Legislativo, ou mesmo por iniciativa popular), que poderia ser transitória.

Portanto, acredita-se que haverá uma maior democratização e um aumento no grau de envolvimento e participação popular nessa etapa de criação do Fórum da A21L caso venha a ocorrer por iniciativa de um grupo de pessoas reunidas em associação legalmente constituída e com o formato jurídico de OSCIP, com pessoas verdadeiramente engajadas no firme propósito de contribuir para o desenvolvimento sustentável na esfera municipal, de forma a perdurar por mais tempo, uma vez que a A21L é um plano de ação estratégico para garantia de uma melhor qualidade ambiental para a atual e as futuras gerações.

Após a sensibilização de todos a respeito da A21L, e constituição jurídica do fórum, o terceiro passo é a elaboração do diagnóstico participativo, que tem como objetivo o conhecimento e a compreensão da realidade local em suas diversas dimensões: social, ambiental, econômica, cultural e política-institucional. O diagnóstico é, segundo Portugal (2007, p. 14) um “processo de identificação dos principais problemas, potencialidades e oportunidades de desenvolvimento de um território”, sendo a oitiva da população considerada primordial para retratar a realidade local de maneira sensível às problemáticas que interferem na sustentabilidade.

A elaboração de um diagnóstico para a A21L passa por três importantes fases: coleta, análise e compilação de informação, concretizado em uma ampla análise bibliográfica, na observação direta e no conhecimento profundo do território (SCHMIDT; GUERRA; NAVE, 2005). O elemento participativo do diagnóstico ocorre com as contribuições proporcionadas pela população local, identificando vocações, potencialidades e fragilidades do local.

A coleta de informações não pode ser delegada única e exclusivamente para técnicos contratados ou servidores do primeiro setor. Deve haver uma ampla busca de informações, pré-existentes em bancos de dados públicos, advindos de pesquisas científicas realizadas por instituições de ensino que retratem a realidade local, e até mesmo por informações prestadas pela população. Por isso, sugere-se que o fórum promova a abertura de um canal de comunicação com a população para que esta possa contribuir com a construção do diagnóstico participativo de forma constante. Com isso, a população sentir-se-á parte do processo, prestando informações e sugerindo soluções.

Esse canal de comunicação é cada vez mais viável pela existência de amplas possibilidades de transparência via estratégias de e-governo que vêm se disseminando, mas ainda apresentam potencial de expansão. Em 2019, por exemplo, 97,5% dos municípios (5.442 do total) possuíam páginas de prefeituras na internet e 84,0% (4.678 municípios) possuíam perfil ou conta das prefeituras em platafor-

mas *online* como redes sociais (IBGE, 2020). No entanto, apenas “15,1% (842) das prefeituras realizaram consulta pública online com vistas a contribuições para leis, orçamentos e planos, sobretudo a partir de seus *websites* ou portais” (IBGE, 2020, p. 28).

O real conhecimento da situação atual do município ocorre com a combinação desses três fatores, ou seja, dados coletados por Poder Público, técnicos e pesquisadores que refletem situações preexistentes, que serão convalidadas com as informações fornecidas pela população local.

Para tanto, o fórum poderá criar um GT responsável pelo diagnóstico, com o estabelecimento de metodologia, forma de participação e duração dessa etapa. Esse GT, dentro da metodologia adotada, fará a compilação e a disponibilização dos dados levantados. Como a A21L é um plano de ação estratégico para a busca de uma sociedade mais sustentável, é muito importante que o GT faça o levantamento da percepção da população local a respeito das políticas públicas ambientais existentes para “identificar os aspectos que devem ser trabalhados no sentido de minimizar os problemas e auxiliar na construção do cenário futuro desejado” (BRASIL, 2005, p. 30). Após o levantamento e a disponibilização dos dados, o GT deve comparar a situação atual e o cenário futuro almejado e submeter para discussão pública e aprovação pelo Fórum da A21L. Recomenda-se que a discussão ocorra de forma ampla e acessível à população, podendo ser por meio de consultas públicas na página eletrônica do fórum ou mesmo em audiência pública promovida para esse fim.

O quarto passo é a elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, produzido pelo fórum e que deve conter: visão estratégica da comunidade; objetivos, oportunidades, problemas e prioridades presentes no diagnóstico participativo; metas específicas; ações concretas e específicas; táticas e meios de implementação das ações, incluindo os vínculos existentes com o processo de planejamento governamental do Município ou da região; recomendações e estratégias periódicas de revisão do Plano e dos pactos; e indicadores de desenvolvimento sustentável, além de outros instrumentos de controle social, como pesquisas, consultas e campanhas (BRASIL, 2005).

A elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, por meio do fórum e baseado no diagnóstico participativo, deve considerar questões que exigem ações prioritárias e ações estruturantes. As prioritárias devem resolver problemas emergenciais e imediatos, enquanto as estruturantes servem para resolver problemas não emergenciais, podendo ser implementadas em médio e longo prazos. Todas as ações (prioritárias ou estruturantes) devem ser programadas, podendo ser novas ou em continuidade e/ou reformulação.

Todo e qualquer programa de ações precisa ser claro e conciso, além de ter uma estrutura básica que contemple seus responsáveis, resultados esperados, riscos, tempo de execução, recursos e monitoramento por meio de indicadores que medirão o resultado da implementação do plano e os momentos de revisão das ações prioritárias e estruturantes. O plano definirá estratégias para o fórum acompanhar sua implementação, análise, monitoramento e revisão. Pensando em etapas futuras e maior controle social, o plano deve considerar a articulação de novas parcerias para contribuir com sua implementação e monitoramento dos indicadores definidos bem como dar ampla divulgação do plano para toda a sociedade (BRASIL, 2005).

A participação cidadã deve ocorrer durante toda construção do plano, como pode ser observado no estabelecimento do programa de ações por meio de integrantes da sociedade que compõem o fórum e serão tomadores de decisão em *parceria* com o primeiro setor.

### **3. Manual português para a implementação da Agenda 21 Local e degraus na escada da participação**

Segundo o manual português para implementação da A21L, elaborado pela Agência Portuguesa do Ambiente, o Plano de Ação deve ser legitimado e adequado por meio da participação pública, apresentando algumas vantagens, como: fortalecimento da democracia e comprometimento dos cidadãos nas decisões; promoção de decisões mais vigorosas e menos conflitantes; integração e articulação de vários tipos de conhecimento; permissão de ajustes às decisões desde os momentos iniciais; contribuição para melhorar a qualidade dos processo de tomada de decisão (PORTUGAL, 2007).

A fase do planejamento se encerra com a elaboração e a publicação do documento, passando para a fase seguinte, de implementação do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, quando se dá início à execução das ações prioritárias e estruturantes presentes no plano.

Entre essas ações, algumas têm maior potencial de alavancar a democracia representativa, como o envolvimento do poder legislativo municipal e estadual pelo estabelecimento de canal de articulação com os representantes do povo, para se alcançar, assim, maior aceitação e aprovação do plano. Outras refletem-se diretamente na democracia participativa, como, por exemplo, com o envolvimento de toda sociedade no processo de implementação e monitoramento da A21L, a definição, a implementação e a divulgação de estratégia para aferir os indicadores e outros instrumentos de controle social bem como a informação da sociedade, na forma de ampla divulgação de indicadores e variáveis consideradas na construção

e outros instrumentos de controle social para acompanhamento dos resultados da implementação (BRASIL, 2005).

Na última fase do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, chamada de monitoramento e avaliação do plano, ocorre o acompanhamento de indicadores e outros instrumentos de controle social. Esse processo deve ser contínuo e integrado, com Poder Público e sociedade atuando em conjunto para a verificação da eficiência do plano bem como a identificação da necessidade de correções do processo de A21L.

Em suma, o que se propõe é uma gradual abertura à participação (Quadro 1) na discussão e na construção de Agendas 21 Locais (A21L) e Planos Diretores Municipais (PDM).

**Quadro 1** – Síntese do processo participativo no planejamento e gestão da cidade.

Cartilha da A21L		Degrau na escada da participação
Etapa	Objetivo	
1º Passo – criação de um Grupo de Trabalho (GT)	Difusão de conceitos e pressupostos junto às comunidades (integrantes dos três setores da sociedade).	Informação
2º Passo – criação de um fórum	Reunião de representantes dos diferentes setores da sociedade local, assumindo a construção e a implementação da política pública.	Consulta
3º Passo – elaboração do diagnóstico participativo	Conhecimento e compreensão da realidade local em suas diversas dimensões: social, ambiental, econômica, cultural e política-institucional.	Pacificação
4º Passo – elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (PLDS)	Definição de ações prioritárias e ações estruturantes.	Parceria
5º Passo – implementação do PLDS	Execução das ações prioritárias e estruturantes presentes no PLDS.	
6º Passo – monitoramento e avaliação do PLDS	Acompanhamento de indicadores e outros instrumentos de controle social.	

**Fonte:** Elaborado com base em Brasil (2005) e Arnstein (1969).

Em 2002, dos 1.652 municípios brasileiros (29,7% do total) que já haviam iniciado o processo de elaboração da Agenda 21, metade (50,0%) encontrava-se

na etapa inicial de “sensibilização/mobilização da comunidade” (IBGE, 2005) e 47,3% possuíam fórum instalado, correspondendo, respectivamente, aos degraus “informação” e “consulta” da escada da participação elaborada por Arnstein (1969).

Portanto, os desafios à consecução dessa proposta recaem, sobretudo, na disposição dos governos municipais à essa abertura à participação, especialmente em razão do arranjo decisório existente, que confere primazia ao Executivo na deliberação sobre a implantação de ações. Como reflexo disso, por exemplo, Westphal *et al.* (2013, p. 119) identificaram que, embora “amplos setores da sociedade” tenham atuado no desenvolvimento das agendas sociais (Agendas 21 e Cidades Saudáveis) nos municípios analisados, “o processo de tomada de decisões acabou por ser centralizado pelo Poder Público ou por um grupo específico”.

Convém destacar, no entanto, que o marco regulatório brasileiro pressupõe e respalda o caráter participativo na formulação e na implementação de políticas urbanas, independentemente da capacidade de mobilização da sociedade, sendo a contestação jurídica uma forma frequentemente invocada para a garantia do envolvimento popular.

### **Considerações finais**

Considerando que a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável requer continuidade, sendo inalcançável no curto prazo por necessitar de tempo hábil para mudanças estruturais e comportamentais, o estabelecimento da A21L como uma política de longo prazo é um requisito básico para sua efetividade. Isso, porque possibilita a criação de programas visando atingir as metas e os objetivos traçados no Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, de maneira que ações atuais considerem consequências futuras, em um processo contínuo.

Em virtude das alternâncias de gestão municipal no Brasil, que invariavelmente comprometem a continuidade das políticas iniciadas, a participação popular é essencial. É ela que garante a permanência das ações e das estratégias definidas, independentemente do nível de comprometimento da gestão com as diretrizes elencadas no plano, por meio de procedimentos inclusivos que conferem legitimidade à tomada de decisão. Ademais, uma maior participação possibilita o engajamento e a sensibilização sobre as questões abordadas, a interação de pessoas com diferentes visões e interesses – diversificando perspectivas na abordagem dos problemas encontrados –, além do possível envolvimento de grupos negligenciados pelo Poder Público, com coerência das abordagens adotadas ao longo dos diferentes mandatos.

Com uma ordenada sequência de etapas, o planejamento para implementação da A21L aqui proposto envolve formulação, implementação e avaliação, respaldada na atuação conjunta de todos os setores da sociedade (primeiro, segundo e terceiro). Trata-se de uma alternativa para a consecução de políticas ambientais que ampliem a participação e a articulação da população nos municípios brasileiros.

## Referências

ARAGÃO, Alexandra. A governança na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida? In: COLÓQUIO IBÉRICO: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires, 2005, Coimbra. *Anais* [...]. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. p. 105-166. Disponível em: <http://bit.ly/2XrtVEw>. Acesso em: 11 fev. 2021.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, [s. l.], v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

BARRUTIA, Jose M. *et al.* From Rio to Rio+20: twenty years of participatory, long term oriented and monitored local planning?. *Journal of Cleaner Production*, [s. l.], v. 106, n. 1, p. 594-607, 2015.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 33, p. 5-16, ago. 1994.

BRAGA, Andréa Luiza Currealinho; PESSALI, Huáscar Fialho. Urban Policy and Citizen Participation: Presence and voice in the City Council of Curitiba. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 522-537, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 6 jul. 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 6 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 brasileira: ações prioritárias/Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional*. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira.html>. Acesso em: 6 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2019. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. *Passo a passo da agenda 21 local*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/sistema/item/724-passo-a-passo-da-agenda-21-local-vers%C3%A3o-completa-em-html.html>. Acesso em: 6 jul. 2021.

- CAMPELO, Amélia. Governança em tempos de crise: constituir a sociedade pode ser o remédio constitucional para os direitos sociais. In: PINTO, H. P. et al. (coord.). *Constituição, direitos fundamentais e política: estudos em homenagem ao professor José Joaquim Gomes Canotilho*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 397-426.
- CARMO, Silvia de Castro Bacellar do. *Câmara e Agenda 21 regional para uma rede de cidades sustentáveis: a região metropolitana da baixada santista*. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.
- CAÚLA, Bleine Queiroz; OLIVEIRA, Francisco Correia de. Implantação das Agendas 21 Locais: realidade das estruturas municipais. *FACES R. Adm.*, Belo Horizonte, v. 7, n. 4, p. 120-136, out./dez. 2008.
- CERQUEIRA, Flora; FACCHINA, Marcia. Caderno de Debate Agenda 21 e Sustentabilidade. *A Agenda 21 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: as oportunidades para o nível local*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Política para o Desenvolvimento Sustentável, Caderno de debate nº 07, 2005. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/legislacao/agenda-21-e-os-odm>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- COENEN, Frans H. J. M.; HUITEMA, Dave; O'TOOLE JR., Laurence J. *Participation and the quality of environmental decision making*. Dordrecht: Kluwer, 1998.
- FONSECA, Igor F. A Retórica da boa governança: as agendas 21 locais no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (org.). *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2016. p. 311-328.
- FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Soc. estado.*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, abr. 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos municípios brasileiros: 2012*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos municípios brasileiros: 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos municípios brasileiros: 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente – 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Soc. estado.*, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 315-338, dez. 2003.
- JACOBI, Pedro Roberto; GÜNTHER, Wanda Maria Risso; GIATTI, Leandro Luiz. Agenda 21 e Governança. *Estud. av.*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 331-340, 2012.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. *Metodologia do trabalho científico*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

- MARTINS, Clitia H. B. *et al.* Da Rio-92 à Rio+20: avanços e retrocessos da Agenda 21 no Brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 97-108, 2015.
- OLIVEIRA, Celso Maran de. AGENDA 21: propostas de integração. *Revista Direito Ambiental e Sociedade (UCS)*, Caxias do Sul, v. 9, p. 33-56, 2019.
- OLIVEIRA, Celso Maran de; COLENCI, Pedro Luciano. Função social da cidade: cidades participativas. In: SALEME, Edson Ricardo; CRUZ, Mônica da Silva; SHIRAISHI Neto, Joaquim. *Direito urbanístico, cidade e alteridade*. Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 6-23.
- OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Paraná, v. 10, n. 2, p. 322-334, ago. 2018.
- OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce Margarida de Jesus; COLENCI, Pedro Luciano; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. *Democracia participativa no direito urbanístico*. São Carlos: CPOI, 2016.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Agenda 21*. Rio de Janeiro: ONU, 1992. **Disponível em:** <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2021.
- PEREIRA, Alana; OLIVEIRA, Celso Maran de. Audiências públicas promovidas pelo poder legislativo: revisão do plano diretor de São Carlos – SP. In: *CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL*, 22., 2017, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 26-41.
- PIGA, Talita Ravagnã; MANSANO, Sonia Regina Vargas; MOSTAGE, Nicole Cerci. Ascensão e declínio da Agenda 21: uma análise política. *Revista Perspectivas Contemporâneas*, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 74-92, set./dez. 2018.
- PORTUGAL. Agência Portuguesa do Ambiente. *Guia Agenda 21 Local: um desafio para todos*. Lisboa: APA, 2007.
- RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 205-230, mar. 2014.
- ROBERTS, Richard. Involving the Public. In: BECKER, H. A.; VANCLAY, F. *International handbook of Social Impact Assessment*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003. p. 258-277.
- SALEME, Edson Ricardo. *Comentários ao Estatuto da Cidade: com destaques às leis n. 11.977/2009, n. 12.587/2012, n. 12.608/2012, n. 13.089/2015 e n. 13.565/2017*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.
- SCHMIDT, Luísa Schmidt; GUERRA, João; NAVE, Joaquim Gil. *Autarquias e Desenvolvimento Sustentável – Agenda 21 Local e Novas Estratégias Ambientais*. 2. ed. Lisboa: Fronteira do Caos, 2005.

SILVA, João Manuel Sousa da. *Roteiro para elaboração da Agenda 21 – Local em Almeirim*. 2013. Dissertação (Mestrado em Cidadania Ambiental e Participação) – Universidade Aberta, Lisboa, 2013.

WESTPHAL, Marcia Faria *et al.* Práticas democráticas participativas na construção de agendas sociais de desenvolvimento em municípios do sudeste brasileiro. *Ambiente & Sociedade*, [s. l.], v. 16, n. 2, p. 103-128, abr./jun. 2013.