

CADERNO DE DEBATE  
**AGENDA**  
E SUSTENTABILIDADE



**AGENDA 21: UM NOVO MODELO DE CIVILIZAÇÃO**

*Washington Novaes*

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

**República Federativa do Brasil**

**Luiz Inácio Lula da Silva - Presidente do Brasil**

**José Alencar Gomes da Silva - Vice-Presidente do Brasil**

**Ministério do Meio Ambiente**

Marina Silva - Ministra do Meio Ambiente

Cláudio Langone - Secretário Executivo

Gilney Amorim Viana - Secretário de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável

Roberto Vizentin - Diretor de Programa

Pedro Ivo de Souza Batista - Coordenador da Agenda 21

**Texto elaborado por Washington Novaes**

Equipe Agenda 21

Antonio Carlo Brandão

Ary da Silva Martini

Karla Matos

Kelly Anne Campos Aranha

Larisa Ho Bech Gaivizzo

Leonardo Cabral

Luciana Chueke Pureza

Luis Dario Gutierrez

Márcia Facchina

Patrícia Kranz

Pedro Ivo de Souza Batista

Valéria Viana

**Ministério do Meio Ambiente**

Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável

Coordenação da Agenda 21

Esplanada dos Ministérios - Bloco B

Sala 830 - 8º andar

70068-900 - Brasília DF

Tel.: 55 61 3171142

Fax: 55 61 2267047

e-mail: agenda21@mma.gov.br

## APRESENTAÇÃO

Dando continuidade à série *Agenda 21 e Sustentabilidade*, a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, por meio da Coordenação da Agenda 21, lança o segundo *Caderno de Debate* com o artigo “Agenda 21: Um Novo Modelo de Civilização”<sup>1</sup>, do jornalista e ambientalista Washington Novaes<sup>2</sup>.

A importância da Agenda 21 como instrumento propulsor da democracia, da participação e da ação coletiva da sociedade é relatada por Novaes de forma estimulante, que nos conduz ao conhecimento e à apreensão da necessidade de se contribuir, significativamente, na elaboração e implementação das políticas públicas em cada município e em cada região brasileira. Dessa forma, este caderno confirma o nosso desejo de manter vivo o debate ativo, que leve à construção conjunta da sustentabilidade em todo o País.

Para isso, consideramos importante dizer que a Agenda 21 no atual governo tomou nova dimensão. Foi transformada em programa no Plano Plurianual do Governo - PPA 2004/2007, o que lhe confere maior alcance, capilaridade e importância como política pública. O Programa Agenda 21 é composto por três ações fundamentais: prioridade para a implementação das Agendas 21 Locais; criação de um Programa de Formação para a Agenda 21 e internalização da Agenda 21 Brasileira nas políticas de governo.

Em relação à Agenda 21 Local definimos como meta organizar, até o final do governo, 1.500 experiências em todo o País. Para operacionalizar esse processo, estamos incentivando os diversos atores da sociedade a implementá-las em suas localidades, disponibilizando a equipe do Programa para capacitar e monitorar processos em comunidades e acompanhar a implementação dos Fóruns da Agenda 21 Local. Ainda, durante este ano lançamos, num misto de parcerias institucionais e por meio do Fundo Nacional do Meio Ambiente, um edital para a construção de novas Agendas locais.

Temos ciência que a meta proposta só será realizada se o processo de implantação da Agenda 21 for descentralizado e democrático. Assim, estamos trabalhando para o fortalecimento da sociedade e do poder local, reforçando que a Agenda 21 só se realiza quando há participação das pessoas, avançando, dessa forma, na construção de uma democracia participativa no Brasil.

---

<sup>1</sup> Texto originalmente publicado no livro *Meio Ambiente no Século 21 - 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. Coordenação de André Trigueiro e prefácio da Ministra Marina Silva. Editora Sextante - 2003.

<sup>2</sup> o autor participou ativamente de todo o processo da construção da Agenda 21 Brasileira.

E foi nessa direção que realizamos o primeiro Encontro Nacional das Agendas 21 Locais, nos dias 07 e 08 de novembro, em Belo Horizonte, com a participação de cerca de 2.000 pessoas de todas as regiões brasileiras. O sucesso dos dois dias do evento confirmou o grande interesse da sociedade pelos temas da Agenda 21 e, principalmente, consagrou este como sendo um processo amplo e eficaz que envolve e estimula a participação.

Ainda neste ano, em parceria com o Ministério da Educação foi desenvolvido e executado o *Programa de Formação em Agenda 21*, voltado para a formação de cerca de 10.000 professores das escolas públicas do País que, através do programa de TV Salto para o Futuro, discutiram a importância de se implementar a Agenda 21 nas comunidades e nas escolas. Esse Programa de Formação terá continuidade no próximo ano e irá envolver, além dos professores, os participantes dos Fóruns Locais da Agenda 21, sejam eles representantes da sociedade civil ou de governos.

A terceira ação que estamos nos empenhando em trabalhar é a internalização da Agenda 21 na construção de políticas públicas nos diferentes níveis de governo. Essa é uma ação fundamental para que possamos dar um salto de qualidade e avançar na construção de um Brasil Sustentável. Assim, estamos reformulando o papel e a composição da CPDS - Comissão de Política para o Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional, dando-lhe maior representatividade e capacidade de coordenação do processo da Agenda 21 e procurando envolver o conjunto do governo federal nesse processo. Para aumentar nosso rol de parceiros, ampliamos o diálogo com os governos municipais e estaduais, principalmente por meio da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA e da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente - ABEMA e com o parlamento, por meio da Frente Parlamentar mista da Agenda 21.

Estamos certos que essas iniciativas somadas à série de Cadernos de Debate que aqui apresentamos, representam o forte compromisso de toda a equipe da Agenda 21 para com o governo e a sociedade de nosso País.

Para os que leram o primeiro caderno e para os novos leitores da série, reiteramos nossos votos de boa leitura e vamos ao debate!

**Gilney Amorim Viana**

Secretário de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável

**Pedro Ivo de Souza Batista**

Coordenador da Agenda 21

## CADERNO DE DEBATE AGENDA 21 E SUSTENTABILIDADE

### AGENDA 21: UM NOVO MODELO DE CIVILIZAÇÃO

A Agenda 21 não é apenas um documento. Nem é um receituário mágico, com fórmulas para resolver todos os problemas ambientais e sociais. É um processo de participação em que a sociedade, os governos, os setores econômicos e sociais sentam-se à mesa para diagnosticar os problemas, entender os conflitos envolvidos e pactuar formas de resolvê-los, de modo a construir o que tem sido chamado de sustentabilidade ampliada e progressiva<sup>1</sup>.

É, na verdade, uma longa história.

Já na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em 1972, em Estocolmo, chegou-se à conclusão de que era preciso redefinir o próprio conceito de desenvolvimento, tantas e tão complexas eram as questões envolvidas. A tarefa ficou a cargo de uma comissão liderada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland (hoje diretora da Organização Mundial de Saúde), que produziu em 1987 um relatório chamado Nosso futuro comum.

Nesse documento consolidava-se um novo conceito: desenvolvimento sustentável, aquele capaz de atender às necessidades das atuais gerações sem comprometer os direitos das futuras gerações.

Era um documento que já apontava para a grande questão da Humanidade hoje - reconhecer que o planeta é finito, não tem recursos infindáveis; por isso, a Humanidade precisa adotar formatos de viver - padrões de produção e consumo sustentáveis, que não consumam mais recursos do que a biosfera terrestre é capaz de repor; não comprometam o meio ambiente, os muitos biomas do planeta, os seres que neles vivem, as cadeias alimentares e reprodutivas; não degradem os seres humanos; além disso, os padrões de viver não poderiam sacrificar recursos e comprometer os direitos das futuras gerações.

A partir desse documento, em sucessivas discussões e conferências, as Nações Unidas prepararam a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que teria como palco o Rio de Janeiro, em junho de 1992 - era a Rio-92, que ali reuniria 179 chefes de estado e de governo. Um dos documentos centrais para discussão era exatamente a proposta da Agenda 21, com princípios, programas, estratégias e propostas de ação.

<sup>1</sup> Publicações, relatórios e outros documentos referentes à Agenda 21 podem ser encontrados no *site* do Ministério do meio Ambiente - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Juntamente com a Convenção sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Agenda 21 acabou sendo um dos três grandes documentos aprovados no Rio de Janeiro pelos chefes de estado e de governo. Na euforia então vivida, acreditava-se haver encontrado nas centenas de páginas desse documento o caminho para levar à prática o desenvolvimento sustentável.

De fato, o documento tratava de praticamente todas as grandes questões, dos padrões de produção e consumo à luta para erradicar a pobreza no mundo e às políticas de desenvolvimento sustentável - passando por questões como dinâmica demográfica, proteção à saúde, uso da terra, saneamento básico, energia e transportes sustentáveis, eficiência energética, poluição urbana, proteção a grupos desfavorecidos, transferência de tecnologias dos países ricos para os pobres, habitação, uso da terra, resíduos (lixo) e muito mais.

Tentava também criar mecanismos financeiros para viabilizar esses caminhos. Propunha - e foi aceito - que os países industrializados aumentassem de 0,36% de seu produto bruto anual conjunto a ajuda que vinham concedendo aos países em desenvolvimento para 0,70%. Com isso, sua contribuição passaria de US\$58 bilhões anuais para US\$120 bilhões, aos quais se somariam US\$480 bilhões anuais dos próprios países receptores. E com 600 bilhões de dólares anuais seria possível enfrentar todos os problemas.

(Quase 11 anos passados, a ajuda dos países mais ricos está em US\$56 bilhões/ano, ou 0,22% do seu PIB conjunto; só cinco países europeus cumpriram o compromisso; a contribuição dos Estados Unidos baixou de 0,2 para 0,1% de seu PIB; a dívida dos países em desenvolvimento que se pretendia no mínimo aliviar passou dos US\$200 bilhões de então para US\$2,5 trilhões e consome mais de US\$1 bilhão por dia no pagamento de juros.)

A Agenda 21 global já reconhecia que o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente só seriam viáveis com o apoio das comunidades locais. Por isso, recomendava que se iniciasse o processo de construção das Agendas 21 locais.

Já na Conferência Rio+5, em 1997, estimou-se que 65 países haviam definido sua Agenda 21, assim como duas mil comunidades locais. Na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, África do Sul, em agosto de 2002, estimou-se que esse número já houvesse pelo menos dobrado.

## O processo brasileiro

No Brasil, desde 1992, alguns estados e muitos municípios tomaram a iniciativa de construir suas Agendas 21.

No plano nacional, esse processo começou em 1997, por iniciativa do então Ministro do Meio Ambiente, Gustavo Krause, e da Secretária-Executiva do Ministério, Aspásia Camargo. E até sua conclusão, em 2002, envolveu cerca de 40 mil pessoas nas discussões nos estados, nas macrorregiões e em Brasília. É, com certeza, o mais amplo processo de participação para definir políticas públicas no País.

Entender os caminhos seguidos pode ajudar o processo a se ampliar, chegar a todos os estados, todos os municípios.

Começou-se pela criação de uma Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável (CPDS), com representantes do governo federal e de vários setores da sociedade. Essa Comissão decidiu fazer licitação pública para a realização de seis diagnósticos setoriais que apontassem o quadro vigente em seis áreas básicas, os problemas, os conflitos, as estratégias e as ações prioritárias. As áreas escolhidas eram:

1. gestão de recursos naturais;
2. agricultura sustentável;
3. cidades sustentáveis;
4. redução das desigualdades sociais;
5. infra-estrutura e integração regional;
6. ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

Definidos os consórcios vencedores da licitação, eles formaram equipes técnicas e, numa primeira etapa, submeteram suas conclusões e propostas a uma primeira discussão com representantes da sociedade. Incorporaram críticas e sugestões e levaram esses diagnósticos a uma segunda discussão agora nacional em Brasília, com a presença de representantes de todo o País.

Esses diagnósticos, com as críticas e sugestões incorporadas em Brasília, transformaram-se no documento Agenda 21 brasileira Bases para discussão, que incluía uma síntese dos diagnósticos e suas propostas, bem como uma visão geral de cada uma das áreas tratadas.

O novo documento recebeu milhares de propostas de acréscimos e supressões nas discussões a que foi submetido nos estados. Em fóruns de cada uma das macrorregiões do País chegou-se a novos documentos de caráter regional, em seguida levados a uma discussão final em Brasília.

Depois dessa e de novas discussões no âmbito da CPDS, o resultado foi sistematizado na Agenda 21 brasileira.

### **A explicitação de conflitos**

Os diagnósticos setoriais e o documento Agenda 21 brasileira Bases para discussão foram publicados pela CPDS, assim como o documento final Agenda 21 brasileira: Ações prioritárias e Agenda 21 brasileira: Resultado da consulta nacional. São, todos, documentos muito úteis, que mostram os caminhos trilhados e o resultado final. Podem ser particularmente valiosos para estados e municípios que ainda não construíram sua agenda e pretendam fazê-lo.

Talvez o mais importante nesse processo seja a explicitação de conflitos.

Quase sempre que se discute o desenvolvimento sustentável e/ou a preservação do meio ambiente sobrevém a tentação de fugir a essa explicitação de conflitos. Porque é difícil, penoso, provoca sempre reações agressivas dos setores econômicos ou sociais que tenham de assumir ônus, custos, nas soluções. Mas não há como fugir a isso - ou então se caminhará para propostas ineficazes, distantes de soluções.

Alguns exemplos podem ajudar a entender.

Desde a discussão dos diagnósticos setoriais de gestão dos recursos naturais, agricultura sustentável e cidades sustentáveis, ficou claro que dificilmente se avançará nessas áreas se não se colocarem sobre a mesa os custos embutidos nos nossos modelos agropecuários. Que são muitos e graves.

Pode-se começar pelos modelos de monoculturas e mecanização intensiva, que exigem remoção total da cobertura vegetal e, portanto, perda da biodiversidade um primeiro custo nunca avaliado. A remoção da cobertura implica deixar o solo nu na entressafra, exposto à erosão eólica e das chuvas, que carrega a camada superior de terra, tarefa facilitada pela aração da terra. Isso pode significar uma perda média (pode ser mais) de até dez quilos de solo por quilo de grãos produzidos nas culturas desse tipo. Implica ainda deixar o solo exposto à erosão solar, que elimina parte da microfauna do solo, indispensável às culturas. No Brasil todo, documentos oficiais já de 1997 apontavam uma perda de um bilhão de toneladas de solo fértil por ano. Custo ainda agravado pela necessidade de reposição dessa fertilidade por insumos químicos, de alto preço.

O solo removido pela erosão é uma das causas importantes da degradação de bacias hidrográficas no País, pelo assoreamento que produz e pela poluição das águas, inclusive por agrotóxicos e pelo carreamento também de efluentes de criações.

O modelo de mecanização intensiva tem contribuído ainda para o intenso êxodo rural acontecido no Brasil nas últimas décadas. Cerca de 40 milhões de pessoas transferiram-se das zonas rurais para as cidades em quarenta anos e são parte importante do contingente de 107 milhões de pessoas que se acresceu à população urbana de 1960 a 2000. Esse deslocamento contribuiu fortemente para a expansão urbana caótica que o País experimentou e experimenta. Exigiu a implantação de imensas estruturas de habitação, energia, saneamento básico, limpeza urbana, transportes, educação, saúde, segurança, lazer custos que ficaram a cargo de um poder público semifalido, que não consegue atender às demandas.

Se não se conseguir colocar na mesa esses custos e os conflitos neles embutidos, não se avançará. E é uma tarefa extremamente difícil, dada a relutância para dizer o mínimo do setor agropecuário de discutir essas questões, como se evidenciou ao longo do processo da Agenda 21, em todos os lugares.

Um segundo exemplo elucidativo e demonstrador da importância da participação de todos os atores na discussão é o do diagnóstico de infraestrutura e integração regional.

Na primeira discussão do documento, ainda em sua fase inicial, houve um quase-confronto entre representantes dos setores técnicos e de organizações da sociedade. Os primeiros defendiam o caráter tecnicista do documento; os segundos exigiam a consideração de fatores ambientais e sociais.

Uma das partes em que o conflito era mais evidente era o da energia, em que os técnicos defendiam a ampliação pura e simples da oferta de energia com a construção de novas e gigantescas usinas hidrelétricas e até usinas nucleares, enquanto os segundos apontavam a necessidade de se consagrar a prioridade para a conservação de energia, bem como se considerar os altos custos ambientais e sociais implícitos nas novas unidades. Só as discussões de caráter nacional em Brasília resolveram a questão - no documento -, consagrando a prioridade para a conservação de energia.

Da mesma forma, a questão dos “eixos de desenvolvimento” do País, em que o documento inicial incorporava a visão das políticas governamentais então vigentes, de implantar infra-estruturas de transporte e energia que levassem para a região amazônica os modelos agropecuários do Sul-

Sudeste e de produção de eletrointensivos para exportação (sem considerar os custos energéticos, ambientais e sociais dessa expansão). Também neste caso só os debates nacionais em Brasília mudaram o rumo.

Podem ser muitos os exemplos. Como a tributação progressiva de áreas localizadas em regiões dotadas de infra-estrutura para estimular sua ocupação, em lugar da expansão desordenada em áreas desprovidas de todas as infra-estruturas. A participação da sociedade na gestão pública, que enfrenta tantas resistências. O redirecionamento dos transportes públicos para reduzir a utilização do transporte individual e os dramas do congestionamento e da poluição atmosférica. A redução do lixo e a responsabilização de todos os produtores por sua coleta e destinação. Os programas de conservação de água, em lugar de obras de barramento, captação e tratamento novos. A internalização de custos ambientais no setor industrial. As políticas compensatórias (renda mínima, incentivos financeiros à escolarização). A redução da jornada de trabalho e das horas extras, para gerar empregos. A eliminação dos mecanismos que facilitam a sonegação e a elisão fiscal. Políticas capazes de desconcentrar a renda em termos nacionais e regionais.

Ao lado disso, não se fará sem conflito a definição dos sistemas de educação, ciência e tecnologia capazes de assegurar ao Brasil o lugar que precisa ocupar num mundo globalizado. Nem a implantação do princípio poluidor/pagador em todas as políticas públicas - que exigirá ainda a internalização das visões ambientais em todas as áreas, assim como a contabilidade ambiental, a construção de indicadores ambientais.

Para que tudo isso possa acontecer, será indispensável que o conceito de sustentabilidade inclua muitas vertentes:

- ecológica, que leve em consideração a base física do processo de crescimento e a manutenção dos estoques de capital natural;
- ambiental, que se preocupe com a manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas;
- social, que leve em conta a qualidade de vida da população e cuide de políticas de redistribuição da renda e universalização do atendimento na área social;
- política, que se refere ao processo de construção da cidadania e da participação social na gestão;
- econômica, preocupada com a gestão eficiente dos recursos;
- demográfica, que revele os limites da capacidade de suporte do território e de sua base de recursos;
- cultural, relacionada com a preservação de culturas e valores;

- institucional, que cuide de criar e fortalecer engenharias institucionais que considerem o critério de sustentabilidade;
- espacial, voltada para a busca de equidade nas relações inter-regionais.

Tudo isso exige também a construção de uma nova ética, ao lado da modernidade técnica, de modo a incorporar às intervenções transformadoras da realidade o compromisso com a perenização da vida. E, nesse caso, a sustentabilidade impõe-se a partir do esgotamento das concepções fundadas apenas nas lógicas da racionalidade econômica.

A atividade econômica não se desenvolverá sustentavelmente se a natureza que lhe fornece recursos materiais e energéticos estiver comprometida. A preservação do meio ambiente não emergirá de um mercado agressivo com a biosfera. Por isso, os critérios de eficiência econômica não poderão basear-se em ganhos de produtividade apenas, e sim na capacidade de atender às necessidades das pessoas, com o menor custo ecológico e humano.

Nesse processo de discussão de conflitos, como ficou claro no processo nacional, o maior desafio está em pensar simultaneamente as dimensões global, nacional, regional e local. Tal como se escreveu na primeira síntese dos diagnósticos (Agenda 21 brasileira - Bases para discussão), “o desenvolvimento sustentável pode ser entendido como um processo de afirmação das diferenças nacionais, regionais e locais no interior da unidade mundial localizada”. E o desafio da construção de projetos de desenvolvimento sustentável “deve começar prioritariamente não pela economia ou pela geopolítica, mas sim pelas identidades nacionais, regionais e étnicas presentes em cada sociedade”.

### **O capital social**

Em muitos momentos, os documentos do processo da Agenda 21 brasileira lembram que a construção do desenvolvimento sustentável é uma tarefa para toda a sociedade nacional, não apenas para os governos. Exigirá o empenho dos empresários e de todos os outros setores. Exigirá o engajamento de cada cidadão.

Isso vale para a construção da Agenda em todos os níveis sejam elas agendas estaduais, municipais, ou mesmo de algum setor ou comunidade específica. Lembrando que as decisões em uma área afetarão as outras, inevitavelmente.

Por isso, não haverá cidades sustentáveis sem agricultura sustentável, nem redução das desigualdades sociais sem as duas primeiras. Tampouco se conseguirá atingir a sustentabilidade

no campo ou na cidade sem ciência e tecnologia voltadas para as necessidades coletivas do País, muito menos sem que a gestão adequada dos recursos naturais permeie cada umas dessas instâncias e o setor de infra-estrutura. Nem se chegará à sustentabilidade se ela não tiver como base e como promotor o capital social do País.

Se houver um fator-chave no processo de construção de uma Agenda 21, será esse: o capital social. Só com a participação decidida de todos os setores e atores - capazes de explicitar os conflitos e pactuar soluções - se chegará à sustentabilidade.

Não se chegará aí do dia para a noite. Mas só o capital social construirá as fórmulas capazes de conceber e implantar a sustentabilidade ampliada e progressiva.

### **A memória disponível**

Não será preciso, no processo de construir outras Agendas 21, em qualquer nível, partir do zero. Já há um acervo importante de documentos que podem orientar essa construção - desde os diagnósticos setoriais, a primeira síntese de discussões, os resultados das consultas ao nível de macrorregiões e os dois documentos finais, com as ações prioritárias e o resultado da consulta nacional.

Condensa-se, aí, a experiência de 40 mil participantes - instituições, governos e pessoas. É um ponto de partida que não deve ser desprezado.

Como diz o documento final, “a chave do sucesso, entretanto, depende da capacidade coletiva de mobilizar, integrar e dar prioridade a algumas ações seletivas de caráter estratégico que concentrem os esforços e desencadeiem grandes mudanças. É compromisso coletivo, envolvendo os mais diversos atores, inclusive os meios de comunicação, para produzir grandes impactos” (Agenda 21 brasileira: Ações prioritárias).

Este último ponto, na verdade, tem sido até aqui o maior problema para a implantação da Agenda 21 brasileira. O tema mereceu - quando mereceu - escassa atenção dos meios de comunicação. Passou, por isso, quase despercebido da sociedade.

E isso impõe uma tarefa adicional a quem queira construir uma Agenda 21: é decisivo, desde o início, mobilizar os meios de comunicação, levá-los a participar de todo o processo, para que entendam todos os conflitos e sejam capazes de expô-los à sociedade para que ela se mobilize, participe. E decida como deve ser. Sempre.