



IX

**Encontro da Sociedade
Brasileira de Economia
Ecológica**

Brasília, 4 a 8 de Outubro de 2011

Políticas Públicas e a Perspectiva da Economia Ecológica

IX ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO
Outubro de 2011
Brasília - DF - Brasil

AGENDA 21 BRASILEIRA E SUAS INTERFACES COM PROGRAMAS FEDERAIS

Fernando Paiva Scardua (UnB) - fscardua@unb.br

Engenheiro Florestal, professor da Faculdade do Gama da Universidade de Brasília - FGA/UnB

Adriane Cristine Goldoni (MMA) - adrianegoldoni@yahoo.com.br

Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2006) e Bacharelado em Ciências Sociais na mesma universidade. Especialista em Gestão Pública Ambiental pelo CDS/UnB. Atualmente é Analista Ambiental do MMA

Título: Agenda 21 Brasileira e suas interfaces com Programas Federais

Eixo temático: Políticas Públicas e meio ambiente

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi buscar indicativos de influência da Agenda 21 Brasileira sobre os programas federais propostos nos Planos Plurianuais que perfazem o período de 2000 a 2011. Buscou-se, por meio da metodologia de análise documental, uma apreciação comparativa dos possíveis efeitos da publicação do documento Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias sobre a criação de programas nos PPAs que contemplem seus objetivos e recomendações. Para tanto, foi feito cruzamento entre três eixos prioritários emanados da Agenda 21 Brasileira (Objetivo 4 – Energia renovável e a biomassa; Objetivo 9 – Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde; e Objetivo 13 – Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável) e os programas presentes nos PPAs de 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011. Como resultado, observou-se que muitas das diretrizes da Agenda 21 Brasileira apresentaram rebatimento em programas ou ações nos planos orçamentários de 2000 a 2011, contudo, não é possível a demonstração de que o documento tenha sido a fonte (ou a única fonte) de subsídio para estas ações do governo federal. Ao mesmo tempo, sua influência não parece ter sido determinante na criação de novos programas, uma vez que muitas das ações próximas às recomendações da Agenda 21 Brasileira presentes nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 já se encontravam no PPA 2000-2003.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável; Agenda 21 Brasileira; Planos Plurianuais.

ABSTRACT

The main goal of this research was to seek indications of the influence of the Brazilian Agenda 21 on the federal programs proposed in the Brazilian national budget planning (the Plurianual Plans, called PPAs - the Brazilian government's main tool of budget planning for periods of four years each) from 2000 to 2011. Through the method of documents analysis it was possible to compare the effects that the publication of the Brazilian Agenda 21 had over the creation of governmental programs in the different PPAs to respond to its objectives and recommendations. For such analysis, three priority axes of the Brazilian Agenda 21 (Objective 4 – Renewable energy and biomass; Objective 9 – Democratization of environmental sanitation protecting the environment and health; and Objective 13 – Promote Local Agenda 21 and the sustainable and integrated development) were crossed over the governmental programs present in the PPAs of 2000-2003, 2004-2007 and 2008-2011. As a result, it was observed that many of the recommendations of the Brazilian Agenda 21 had an interface with programs or actions proposed in the budget plans from 2000 to 2011. However, it is not possible to demonstrate that the Brazilian Agenda 21 was the source (or the only source) for the creation of these programs by the Brazilian federal government. At the same time, its influence doesn't seem to have been determinant to the creation of new programs, given that many actions close to the

recommendations of the Brazilian Agenda 21 in the PPAs of 2004-2007 and 2008-2011 were already on the PPA 2000-2003, prior to the publication of the Brazilian Agenda 21.

Key-words: Sustainable development; Brazilian Agenda 21; Brazilian national budget planning.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é buscar indicativos de influência da Agenda 21 Brasileira nos programas federais propostos nos Planos Plurianuais que perfazem o período de 2000 a 2011. Busca-se, por meio do cruzamento entre as recomendações de três eixos prioritários emanados da Agenda 21 Brasileira e os programas presentes nos PPAs, realizar uma análise comparativa entre o período anterior (2000-2003) e o posterior (2004-2011) à publicação do volume “Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias”.

Será seguida a metodologia da análise documental, que busca identificar informações em documentos originais a partir de questões e hipóteses de interesse. Estas características incluem o princípio da análise de dados brutos / fontes primárias (que não passaram por análises prévias); os procedimentos de levantamento de documentos e de constituição de um *corpus* documental; a possibilidade do uso de diferentes níveis de análise dos documentos; e sua capacidade de acrescentar a dimensão temporal à pesquisa (SÁ-SILVA *et al.*, 2009). A escolha desta metodologia se deu exatamente por estas características.

O *corpus* de documentos deste trabalho será composto pela Agenda 21 Brasileira, principalmente seu volume “Ações Prioritárias”, e pelos Planos Plurianuais de 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011, incluindo suas leis de instituição e anexos, tanto referentes à apresentação de orientações estratégicas quanto aos programas de governo (finalísticos, de apoio a políticas públicas e não-orçamentários). Os procedimentos metodológicos serão os seguintes:

- Cruzamento entre as recomendações de três Objetivos presentes no volume “Ações Prioritárias” da Agenda 21 Brasileira e os programas e suas ações respectivas presentes nos Planos Plurianuais de 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011;

- Análise dos conteúdos (principalmente dos objetivos, atividades e projetos) dos programas levantados através do cruzamento inicial, observando sua proximidade às recomendações da Agenda 21 Brasileira e criando uma base de comparação mais geral entre cada período de governo.

Os três Objetivos da Agenda 21 Brasileira escolhidos foram os seguintes:

Objetivo 4 – Energia renovável e a biomassa

Objetivo 9 – Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde

Objetivo 13 – Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável

1. AGENDA 21 BRASILEIRA

Sendo o Brasil signatário da Agenda 21 Global, documento proveniente da CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento ou Rio 92, abriu-se caminho para a constituição de uma Agenda 21 Brasileira. A Agenda 21 Global conta com 40 capítulos, formando um programa de ação com 2500 recomendações para a implementação do desenvolvimento sustentável ao longo do século XXI. Destaque-se que, dentre as recomendações da Agenda 21 Global, encontrava-se a determinação de que fossem desenvolvidas agendas 21 nacionais e locais, que serviriam como guias de ação moldados de acordo com as diferentes realidades de cada país signatário.

A construção da Agenda 21 Brasileira, conduzida pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira – CPDS, deu-se mediante um processo de quase quatro anos de consulta nacional. Esta consulta compreendeu as seguintes fases: consulta temática, em 1999; consulta aos estados da federação, ocorrida em 2000; encontros regionais, realizados em 2001; e consolidação dos documentos finais, entre 2001 e 2002. Durante o processo foram relacionados, nominalmente, seis mil atores sociais, representantes de diferentes instituições. Contudo, como na fase de consultas estaduais foram realizados diversos encontros de sensibilização, num período de quatro meses para cada estado, estima-se que cerca de 40 mil pessoas foram envolvidas no processo como um todo.

Composta pelo documento “Ações Prioritárias” (abordado nesta análise) e pelo documento “Resultado da Consulta Nacional”, a Agenda 21 Brasileira tem por principal característica a grande presença de demandas e estratégias com vistas a soluções para problemas sociais, ficando longe de restringir-se a uma agenda apenas ambiental.

Em seu terceiro capítulo o documento apresenta seus 21 Objetivos e respectivas Ações e Recomendações.

2. PLANOS PLURIANUAIS

Instituído pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165, o Plano Plurianual torna-se o instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. De acordo com a Carta Magna, a lei do PPA deve estabelecer para a administração pública, de forma regionalizada, as **diretrizes, objetivos e metas** que orientarão a aplicação dos recursos para um período equivalente ao do mandato do chefe do Poder Executivo.

As ações referentes à Agenda 21 no Brasil começam a se desenvolver no final dos anos noventa, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, e adquirem concretude institucional com a inserção da ação 2930 – “Formulação e implementação de políticas de desenvolvimento sustentável – Agenda 21” no programa 0511 - “Gestão da Política do Meio Ambiente” no PPA 2000-2003. Este período caracteriza-se pela abertura de uma nova possibilidade de planejamento de longo prazo, uma vez que com o Plano Real (a partir de 1994) assistia-se ao término de um longo período de luta contra a inflação.

O PPA 2004-2007 trazia três mega objetivos: 1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia. Ao mesmo tempo, as políticas, programas e ações pensadas para implementar esta estratégia foram distribuídas em seis dimensões: social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática.

Observando-se estas colocações, fica claro um alinhamento deste PPA aos debates relativos à perspectiva do desenvolvimento sustentável e aos conteúdos da Agenda 21 Brasileira. Contudo, este alinhamento não é explicitamente colocado, nem se pode inferir que seja diretamente resultante do lançamento da Agenda 21 Brasileira em 2002.

É também neste PPA que a Agenda 21 é elevada à condição de Programa, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. O Programa Agenda 21 (número 1102) apresenta-se tendo por objetivo “Promover a internalização dos princípios e estratégias da Agenda 21 Brasileira na formulação e implementação de políticas públicas nacionais e locais, por meio do planejamento estratégico, descentralizado e participativo, para estabelecer as prioridades a serem definidas e executadas em parceria governo-sociedade, na perspectiva do desenvolvimento sustentável”.

O Plano Plurianual 2008-2011 apresenta um claro foco no crescimento econômico, em investimentos em infra-estrutura (com destaque para o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento e com parcerias com o setor privado) e no que é chamado de Agenda Social, aqui com destaque para o PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação. A perspectiva do desenvolvimento sustentável aparece relacionada às prioridades de “Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional”, de “Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade” e de “Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda”.

3. ANÁLISE: INTERFACES ENTRE A AGENDA 21 BRASILEIRA E OS PLANOS PLURIANUAIS

3.1 OBJETIVO 4 – ENERGIA RENOVÁVEL E A BIOMASSA

O quarto objetivo da Agenda 21 Brasileira apresenta seis recomendações para a área de energia renovável e biomassa. Estas recomendações dizem respeito ao uso eficiente e à conservação de energia; à necessidade de planejamento de curto, médio e longo prazos, com controle social e busca de alternativas de consumo de energia; à pesquisa, desenvolvimento e incorporação de tecnologias de fontes renováveis de energia, de acordo com disponibilidades e necessidades

regionais; à reestruturação do Pró-Álcool; e à priorização do uso de fontes renováveis no meio rural e em localidades urbanas isoladas, com vistas à universalização do acesso à energia elétrica.

Com relação à recomendação referente à eficiência energética, se faz presente nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 o Programa Eficiência Energética, sob numeração 1046. Este programa tem por objetivo “Reduzir o desperdício e o uso ineficiente de energia”. No PPA 2000-2003 encontrava-se o Programa de Racionalização do uso de derivados de petróleo e do gás natural – CONPET (0287), ou seja, também referente a esta recomendação. Deduz-se que este programa (CONPET) tenha sido englobado pelo Programa Eficiência Energética nos dois últimos PPAs, uma vez que estes não fazem referência ao CONPET (nem dentre suas ações) apesar deste programa continuar em funcionamento. O PPA 2000-2003 ainda trazia, no Programa “Abastecimento de energia elétrica” (0274), ação referente à “Campanha de uso racional de recursos naturais”. Este programa é continuado no PPA 2004-2007, contudo, sem esta ação de racionalização de recursos.

Com relação à necessidade de planejamento do setor energético, o PPA 2000-2003 traz o Programa Gestão da política de energia e mineração (0276), incluindo ação de elaboração da matriz energética nacional. Este programa tem continuidade no PPA 2004-2007 sob mesma numeração (0276), mas nova nomenclatura, passando a se chamar Gestão da Política de Energia. Analisando estes programas sob a perspectiva da recomendação de que o planejamento primasse pelo controle social e a busca de alternativas energéticas, observa-se nestes dois programas contíguos uma lacuna, uma vez que não são explicitadas em suas ações as formas com que estes planejamentos serão realizados, nem uma preocupação clara com energias renováveis.

Por outro lado, ainda no PPA 2004-2007 é criado o Programa Energia alternativa renovável (1044) mantido no PPA 2008-2011 e que traz por objetivo “Ampliar a oferta de energia por meio de fontes renováveis, em base auto-sustentável, minimizando os impactos ambientais”. Outro programa, o de “Mudanças Climáticas” (0475), criado no PPA 2000-2003, torna-se Programa de Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084) no PPA 2004-2007, e só aí passa a

incluir ação de “Fomento à utilização de biocombustíveis e fontes alternativas de energia renovável”. Desta forma, estes programas atendem à recomendação de incorporação de tecnologias de fontes renováveis à matriz nacional.

Já no PPA 2000-2003, o Programa Pesquisa aplicada na área energética (0476) apresentava as seguintes ações, dentre outras: - Desenvolvimento de projetos aplicativos de tecnologias de energia renovável; - Estudos relativos a áreas e demandas potenciais de energia eólica, solar e de biomassa; e - Pesquisa e desenvolvimento sobre fontes novas e renováveis de energia.

No PPA 2004-2007 a numeração 0476 será acompanhada de nova nomenclatura, passando o programa a se chamar Programa de Desenvolvimento tecnológico do setor de energia. Com o novo nome vieram também alterações, sendo incluída ação de “Apoio à implantação de projetos para utilização de energia de biodiesel”, ao passo que não são mais especificadas ações referentes a energia eólica, solar e de biomassa (sendo as fontes alternativas referidas de forma genérica). O programa é mantido no PPA 2008-2011 com mesma numeração e nome, mas perde ainda mais referências específicas quanto às fontes alternativas em questão, constando em 2008 apenas a ação “Pesquisa de tecnologia avançada no campo dos equipamentos e sistemas elétricos”. Por outro lado, no PPA 2008-2011 é criado o Programa de Desenvolvimento da Agroenergia (1409), com ações de pesquisa e desenvolvimento, bem como ação de implantação de unidades de produção de biocombustíveis. Ou seja, com fonte alternativa especificada.

Outro programa que também atende à recomendação de pesquisa de tecnologias de energia renovável de acordo com necessidades e disponibilidades locais, e que encontra-se nos três PPAs em análise, é o programa 0471. Contudo, no PPA 2000-2003, sob a nomenclatura “Sistemas locais de inovação”, ainda não há referência a energias alternativas, apenas ações como as de “Fomento a processos de inovação tecnológica baseados em oportunidades e capacidades locais” e “Fomento à geração e adaptação de tecnologias apropriadas”. Já no PPA 2004-2007, sob o nome “Ciência e tecnologia para a inclusão social”, o programa trazia ação específica de fomento ao biodiesel: “Fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de projetos para viabilizar a produção e o uso de biodiesel”. No

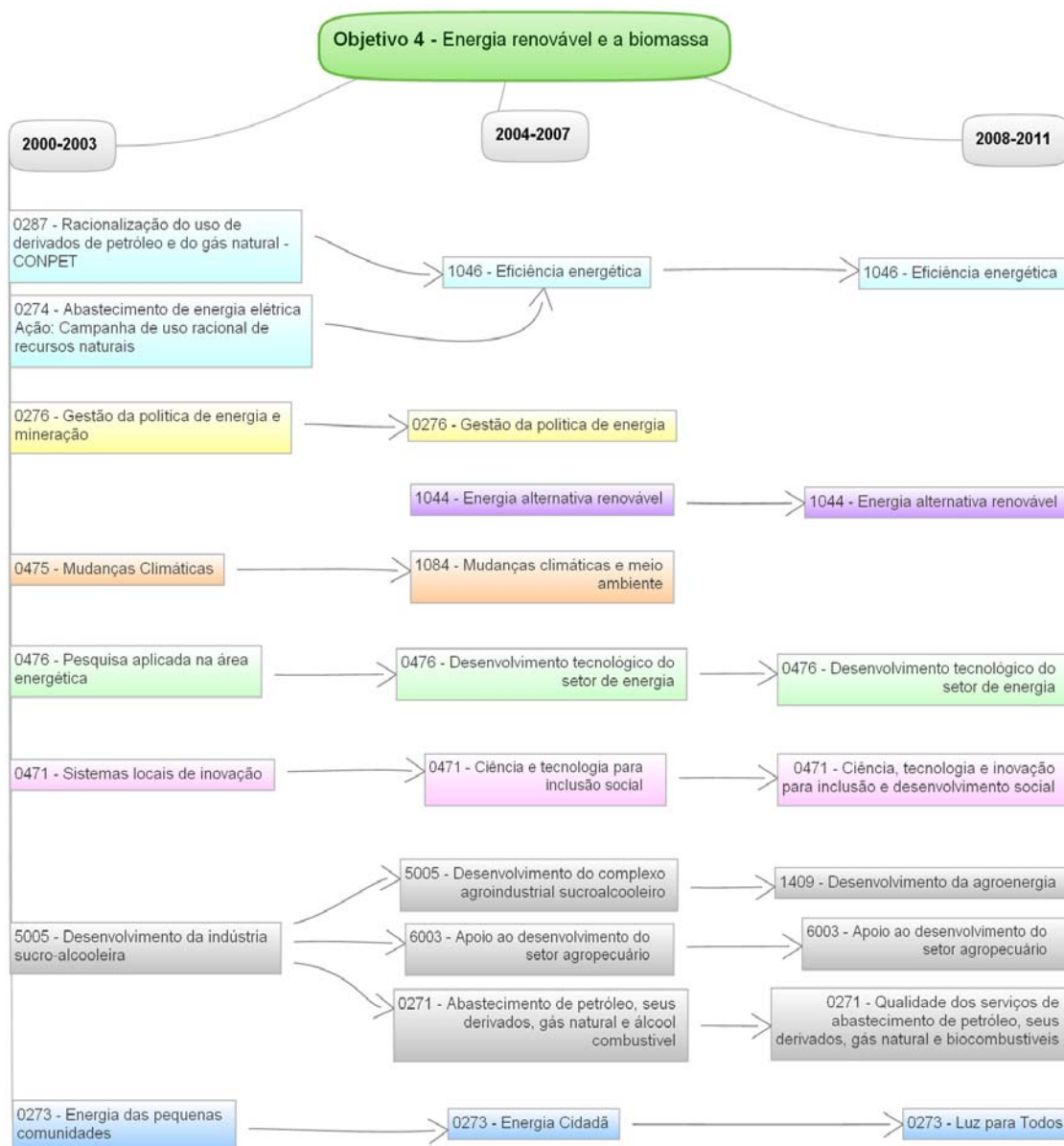
PPA 2008-2011 o programa volta à condição inicial em que não se especificam ações voltadas para a energia renovável.

Quanto à recomendação de reestruturação do Pró-Álcool, os PPAs 2000-2003 e 2004-2007 traziam o programa 5005, inicialmente sob denominação “Desenvolvimento da indústria sucro-alcooleira” e no segundo momento como “Desenvolvimento do complexo agroindustrial sucroalcooleiro”. Em ambos os PPAs este programa é voltado para a pesquisa, o abastecimento interno de álcool, sua estabilidade de preço e a criação de possibilidades de exportação. No PPA 2008-2011 este programa é descontinuado, o que pode ser explicado pela criação do Programa de Desenvolvimento da Agroenergia (citado anteriormente) e da ação de “Fomento a pequenos e médios produtores rurais de culturas destinadas à produção de biodiesel” dentro do Programa 6003 – Apoio ao desenvolvimento do setor agropecuário. Outro programa que fará referência aos biocombustíveis e ao álcool combustível é o 0271, presente no PPA 2004-2007 como programa de “Abastecimento de petróleo, seus derivados, gás natural e álcool combustível” e no PPA 2008-2011 sob o nome “Qualidade dos serviços de abastecimento de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis” que, contudo, encontra-se ligado à antiga matriz focada no petróleo.

Com relação à recomendação da Agenda 21 Brasileira de priorização ao uso de fontes renováveis no meio rural e em localidades urbanas isoladas, com vistas à universalização do acesso ao uso de energia elétrica, temos nos três PPAs o programa 0273, que receberá denominação diferente a cada ciclo de governo. No PPA 2000-2003 o programa chama-se “Energia das pequenas comunidades” e traz ações como as de “Aproveitamento da energia eólica”, “Atendimento das demandas por energia elétrica em comunidades não-supridas”, “Identificação de comunidades carentes” e “Instalação de placas de captação de energia solar”. No PPA 2004-2007 o programa se chamou “Energia Cidadã”, tendo por objetivo “Promover o acesso à energia elétrica para famílias de baixo poder aquisitivo localizadas na área rural e atender demandas comunitárias de escolas, postos de saúde e sistemas de bombeamento d’água, seja por meio de extensão de redes ou de atendimento descentralizado”. As outras ações presentes no programa no PPA 2004-2007 versam sobre a ampliação de redes para eletrificação rural. No PPA

2008-2011, sob a denominação “Luz para Todos”, o viés de energias alternativas é excluído do programa, sendo todas as ações voltadas para a ampliação da rede elétrica com vistas à universalização do suprimento.

Figura 1. Programas com correspondência às recomendações do Objetivo 4 da Agenda 21 Brasileira



3.2 OBJETIVO 9 – UNIVERSALIZAR O SANEAMENTO AMBIENTAL PROTEGENDO O AMBIENTE E A SAÚDE

Este objetivo da Agenda 21 Brasileira traz doze recomendações, sendo que estas versam sobre: universalização do saneamento básico, do abastecimento de

água e da coleta e tratamento de esgoto; atuação conjunta entre governo e ONGs para divulgação de boas práticas de saneamento ambiental; estímulo ao controle social sobre as obras e o sistema de saneamento ambiental; proteção de corpos hídricos poluídos, com prioridade para bacias densamente povoadas; eliminação dos lixões mediante implantação de aterros sanitários; promoção de hábitos de redução da produção de lixo; implantação de coleta seletiva e reciclagem com geração de renda para população empobrecida; drenagem urbana e combate à impermeabilização do solo; divulgação de técnicas de obtenção de água e disposição de esgoto e lixo em áreas rurais.

O PPA 2000-2003 trazia dez programas com referência ao tema. O primeiro deles, intitulado “Brasil Joga Limpo”, sob numeração 0516, apresentava ações relacionadas à criação de projetos demonstrativos de gestão integrada de resíduos e saneamento ambiental, ao beneficiamento de resíduos sólidos, à coleta seletiva e à implantação de um sistema de informação ambiental sobre a gestão integrada de resíduos sólidos. No PPA 2004-2007, não é mais encontrado o Programa Brasil Joga Limpo, no entanto, sua numeração (0516) passa a constar no programa “Viver sem contaminação”, cujo objetivo refere-se a questões de segurança química e de resíduos perigosos industriais. Ou seja, a característica principal do programa Brasil Joga Limpo (tratamento de resíduos sólidos) será incorporada por outros programas (conforme se verá em seguida), ao passo que sua numeração é transferida para o mote da segurança química. Já ao observarmos o PPA 2008-2011, temos que a questão de resíduos industriais perde a característica de programa, sendo inserida no Programa Qualidade Ambiental, sob numeração 1346.

Retornando ao ponto referente aos resíduos sólidos, podemos observar a continuidade das propostas constantes no Programa Brasil Joga Limpo (PPA 2000-2003) e sua ampliação através do Programa Resíduos Sólidos Urbanos, presente nos dois últimos PPAs sob a numeração 8007. Este programa traz como objetivo “Incentivar a redução, reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos urbanos, ampliar a cobertura e aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços de limpeza pública, de coleta, de tratamento e de disposição final e promover a inserção social de catadores por meio da eliminação dos lixões e do trabalho

infantil no lixo”. Ou seja, boa parte das recomendações do objetivo nove da Agenda 21 Brasileira possuem reflexo neste programa.

Com relação às recomendações voltadas para questões de saneamento, o PPA 2000-2003 trazia os programas 0128 – Morar Melhor (com ações de implantação de saneamento básico); 0121 – Nosso Bairro (com ações de implantação e melhoria das condições de saneamento em áreas de pobreza extrema); 0119 – Saneamento Básico (trazendo ações de saneamento para pequenas localidades, de construção e ampliação de sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto); e 0122 – Saneamento é Vida (com ações de apoio a consórcios para o tratamento de resíduos e financiamento de concessionárias de tratamento de esgotos, resíduos e abastecimento de água, bem como ações desta natureza para bacias específicas). Nos PPAs seguintes muitas destas ações foram agregadas em programa sob numeração 0122, a mesma do Programa Saneamento é Vida. Contudo, a numeração estará acoplada a nomes diferentes de programas em cada PPA, sendo “Saneamento Ambiental Urbano” no PPA 2004-2007 e “Serviços Urbanos de Água e Esgoto” no PPA 2008-2011. Estes dois programas trazem como objetivo ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento, agregando entre suas ações praticamente todas as ações elencadas no PPA 2000-2003 referentes ao saneamento.

Outro programa criado no PPA 2004-2007 e mantido no PPA 2008-2011, com similaridade com relação ao programa Nosso Bairro, é o 1128 - Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários, que traz ação de apoio a “projetos de saneamento ambiental em assentamentos precários (PAT/Prosaneer)” e ação de “apoio a empreendimentos de saneamento integrado em assentamentos precários em municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou municípios com mais de 150 mil habitantes”.

Além dos programas supracitados, o PPA 2000-2003 ainda traz o programa 0311 - Gestão Urbana, com ações tanto na área de saneamento quanto de gestão de resíduos sólidos. Uma perspectiva e ações similares são encontradas no PPA 2004-2007 no programa 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano e no PPA 2008-2011 no programa 1136 – Fortalecimento da Gestão Urbana.

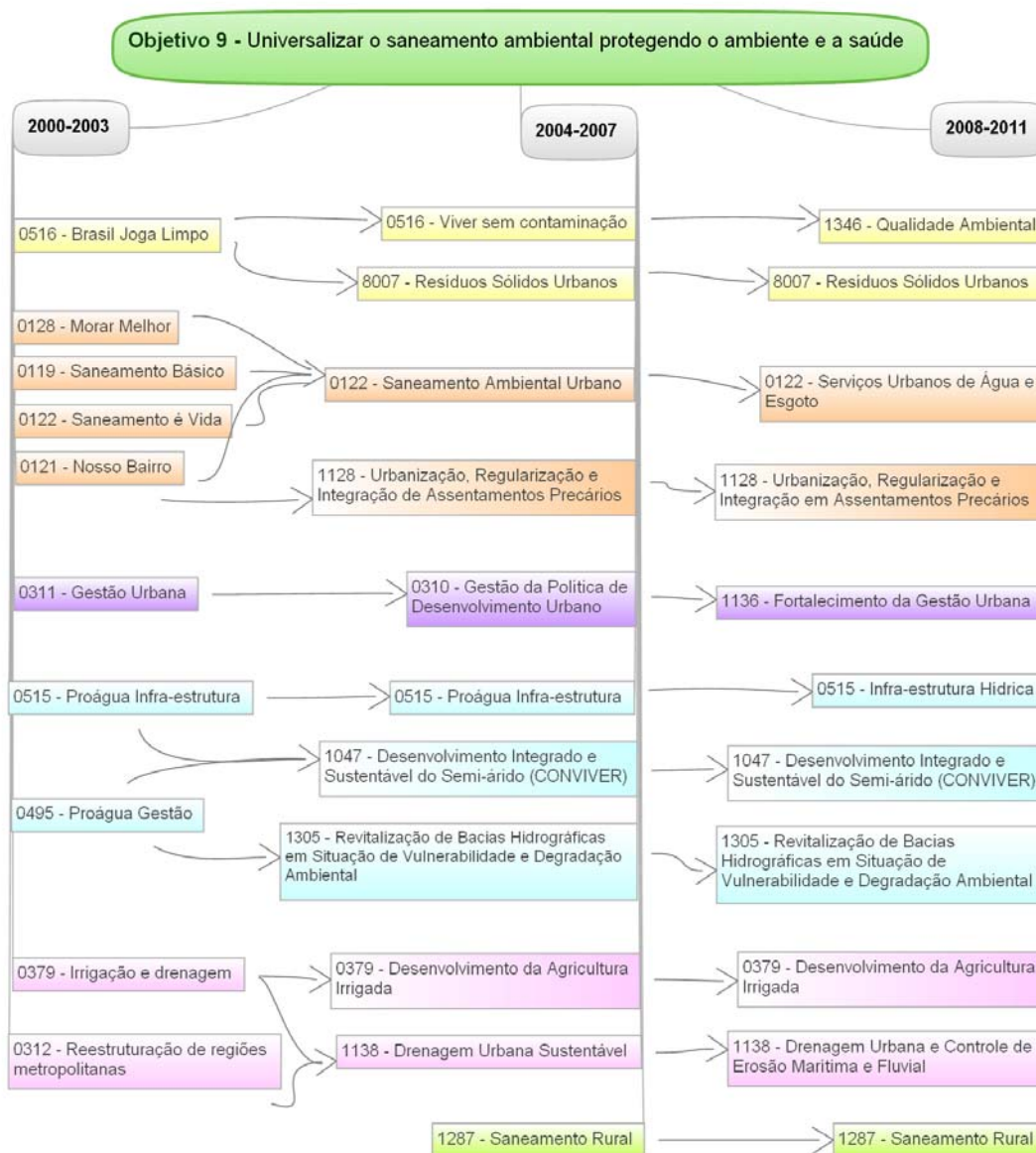
Mais especificamente com relação às recomendações relativas ao abastecimento de água, à proteção de corpos hídricos poluídos, drenagem e à obtenção de água potável, o PPA 2000-2003 traz os programas 0515 – Proágua Infra-estrutura, com ações referentes à construção de obras para abastecimento de água e convivência com a seca, dessalinização de água e implantação de canais de drenagem, e 0495 – Proágua Gestão, voltado a ações de despoluição de bacias, recuperação de nascentes, mananciais e praias, bem como disponibilização de água no semi-árido. O PPA 2004-2007 mantém o programa 0515 com mesmo nome e o PPA 2008-2011 traz o programa 0515 com a nomenclatura “Infraestrutura hídrica”. Estes programas, presentes nos dois PPAs mais recentes, possuem foco no financiamento a construções para o abastecimento de água, ao passo que as ações voltadas para a obtenção de água no semi-árido estão mais presentes no programa 1047 – Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido (CONVIVER), principalmente no PPA 2004-2007, tendo suas ações reduzidas no PPA 2008-2011.

Nos dois últimos PPAs é incluído novo programa: 1305 – “Revitalização de bacias hidrográficas em situação de vulnerabilidade e degradação ambiental”, que visa a divulgação de práticas de conservação, uso e manejo da água e a recuperação de bacias, com ênfase especial na Bacia do Rio São Francisco. Neste programa observa-se a continuidade de ações do Programa Proágua Gestão, ainda que haja forte direcionamento de ações à Bacia do São Francisco.

Com relação à recomendação de drenagem urbana presente na Agenda 21 Brasileira, o PPA 2000-2003 traz o Programa Irrigação e Drenagem (0379) e o Programa Reestruturação de Regiões Metropolitanas (0312), com ações referentes à implantação de projetos de infraestrutura de drenagem, redes de galerias pluviais, contenção de encostas e recuperação ambiental. Nos dois PPAs seguintes, a numeração do Programa Irrigação e Drenagem (0379) passa a estar associada ao Programa Desenvolvimento da Agricultura Irrigada, perdendo todas as ações referentes à drenagem. Contudo, é criado no PPA 2004-2007 o Programa Drenagem Urbana Sustentável (1138), com ações similares às dos programas do PPA 2000-2003. Estas ações são mantidas no PPA 2008-2011 no Programa Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial (1138).

A única recomendação da Agenda 21 Brasileira neste objetivo (Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde) que não apresenta programa ou ação com interface clara no PPA 2000-2003 é a recomendação que faz referência à disposição de esgoto e lixo em áreas rurais. No PPA 2004-2007 é criado o programa 1287 – Saneamento Rural, mantido no PPA 2008-2011, com ações de saneamento básico para áreas rurais e aldeias indígenas, melhorias habitacionais e abastecimento de água, dentre outras.

Figura 2. Programas com correspondência às recomendações do Objetivo 9 da Agenda 21 Brasileira



Um ponto relevante a ser destacado foi a aprovação da PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos em julho de 2010 e sanção presidencial em agosto do mesmo ano, após quase 21 anos de tramitação. Esta política, que traz um conjunto de estratégias e instrumentos para a gestão de resíduos sólidos no país, contempla diversas recomendações da Agenda 21 Brasileira com relação a esta temática. Especialmente, são encontradas na PNRS ações com relação à eliminação dos lixões, implantação de aterros sanitários e disseminação da coleta seletiva e da reciclagem com geração de renda para grupos organizados de catadores.

3.3 OBJETIVO 13 – PROMOVER A AGENDA 21 LOCAL E O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL

O Objetivo de número 13 apresenta sete recomendações, que incluem: incentivar a realização de Agendas 21 Locais em parceria governo/sociedade, com o objetivo de definir planos estratégicos e participativos de ações econômicas, sociais e ambientais para o desenvolvimento das pequenas, médias e grandes cidades brasileiras; realizar o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de apoio à elaboração destes planos; definição de que os órgãos de governo priorizem o financiamento de ações municipais construídas na Agenda 21 Local; elaborar indicadores de desenvolvimento sustentável adotando os princípios contidos na Agenda 21 Brasileira; estimular parcerias intermunicipais e de consórcios para solução de problemas comuns e otimização de recursos humanos e financeiros; promover cadeias produtivas locais que correspondam às identidades culturais e ambientais da cidade, bem como construir espaços de integração e convivência de trabalho e lazer.

Assim, apresenta-se, neste objetivo, uma estratégia complexa de desenvolvimento local envolvendo planejamento participativo com base em ferramentas de zoneamento e transversalização de políticas, previsão de meios de financiamento e monitoramento, bem como possibilidade de integração regional e desenvolvimento econômico local.

Com base nestas recomendações, foram levantados vinte e três programas no PPA 2000-2003. Destes, treze são programas de “Desenvolvimento integrado e

sustentável” de diferentes regiões e um refere-se à mesma metodologia enquanto programa especial. São eles:

Quadro 1. Programas de desenvolvimento integrado e sustentável no PPA 2000-2003

0077	Desenvolvimento integrado e sustentável da região da Bacia do Itabapoana
0079	Desenvolvimento integrado e sustentável da região da Chapada das Mangabeiras
0080	Desenvolvimento integrado e sustentável da região da Chapada do Araripe
0081	Desenvolvimento integrado e sustentável da região da Metade Sul do Rio Grande do Sul
0093	Desenvolvimento integrado e sustentável da região da Zona da Mata Canavieira Nordestina
0076	Desenvolvimento integrado e sustentável da região de Águas Emendadas
0074	Desenvolvimento integrado e sustentável da região do Alto Solimões
0078	Desenvolvimento integrado e sustentável da região do Bico do Papagaio
0082	Desenvolvimento integrado e sustentável da região do Vale do Jequitinhonha/Mucuri
0090	Desenvolvimento integrado e sustentável da região do Vale do Ribeira/Guaraqueçaba
0091	Desenvolvimento integrado e sustentável da região do Vale do Rio Acre
0092	Desenvolvimento integrado e sustentável da região do Xingo
0075	Desenvolvimento integrado e sustentável da região Grande Fronteira do Mercosul
0094	Programa especial de desenvolvimento do entorno do DF

Estes programas trazem ações referentes à capacitação de recursos humanos para a gestão do desenvolvimento local; à criação de fóruns de desenvolvimento local e integrado; à elaboração de planos e ao gerenciamento de projetos para o desenvolvimento sustentável da região respectiva; e à mobilização de comunidades, mediante o associativismo e o cooperativismo. Ou seja, a estratégia referente à construção e implementação das Agenda 21 Locais já se encontrava presente na primeira versão do anexo referente aos programas finalísticos de governo do PPA 2000-2003, dois anos antes desta proposta receber a denominação de “Agenda 21 Local” na Agenda 21 Brasileira. Destaque-se que a ação de referência do Programa Agenda 21, criado no PPA 2004-2007, tem como propósito principal o apoio e acompanhamento aos processos de Agendas 21 Locais e, aqui, percebe-se que estas ações já eram desenvolvidas no governo anterior e organizadas a partir de territórios de referência.

Além destes quatorze programas, o PPA 2000-2003 trazia ainda os seguintes:

Quadro 2. Outros programas que possuíam interface com o Objetivo 13 da Agenda 21 Brasileira no PPA 2000-2003

0757	Gestão da política de integração nacional
0808	Desenvolvimento da região centro-oeste
0800	Desenvolvimento da região nordeste
0311	Gestão urbana
0512	Zoneamento Ecológico-Econômico
0120	Desenvolvimento social da faixa de fronteira
0071	Comunidade ativa
0419	Desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas
0103	Geração de emprego e renda

Destes programas, destaque-se que os quatro primeiros também traziam referência a planos e projetos de desenvolvimento sustentável, ainda que sem a estratégia mais complexa de capacitação, criação de fóruns e mobilização da comunidade. Já os últimos três programas se aproximavam mais da recomendação da Agenda 21 Brasileira referente à promoção de cadeias produtivas locais.

Apenas seis programas aparecem nos três PPAs em análise mantendo suas ações características, contudo, apresentam variação de nomenclatura e numeração.

O único programa presente nos três PPAs que não sofre variação de nome ou numeração é o Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico (0512), que atende diretamente a uma recomendação da Agenda 21 Brasileira neste objetivo, podendo servir também como subsídio para a aplicação dos outros programas cujo foco é o desenvolvimento territorial, integrado e sustentável.

Observando agora o PPA 2004-2007, vemos a continuidade de sete programas presentes no PPA 2000-2003, a descontinuidade de dezesseis e a criação de dez novos programas (sendo que, destes últimos, nove são mantidos no PPA 2008-2011). Todos os programas presentes no Quadro 1, que trazem no nome a questão do “desenvolvimento integrado e sustentável”, foram descontinuados nos PPAs seguintes. Contudo, sua metodologia e princípios passam a ser a base do Programa Agenda 21 nos dois últimos PPAs.

Ao mesmo tempo, a questão do desenvolvimento integrado local se fará presente em outros programas novos, sendo que a referência a territórios específicos será mantida especialmente no caso do PROMESO – Programa de Promoção da sustentabilidade em espaços sub-regionais, no Programa de desenvolvimento da faixa de fronteira, no Programa de Desenvolvimento

sustentável de territórios rurais e no CONVIVER, Programa de desenvolvimento do semi-árido.

Apresentamos a seguir quadro comparativo entre o PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011, com destaque para a continuidade dos programas criados no PPA 2004-2007. Os programas que já estavam presentes no PPA 2000-2003 foram excluídos do Quadro abaixo.

Quadro 3. Programas com interface com o Objetivo 13 da Agenda 21 Brasileira nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011

PPA 2004-2007		PPA 2008-2011	
1334	Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	1334	Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
1102	Agenda 21	1102	Agenda 21
1133	Economia solidária em desenvolvimento	1133	Economia solidária em desenvolvimento
1250	Esporte e lazer na cidade	1250	Esporte e lazer na cidade
0413	Gestão das políticas de esporte e lazer	0413	Gestão das políticas de esporte e lazer
1047	Desenvolvimento integrado e sustentável do semi-árido - CONVIVER	1047	Desenvolvimento integrado e sustentável do semi-árido - CONVIVER
1025	Promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais - PROMESO	1025	Promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais - PROMESO
1015	Arranjos produtivos locais		
8009	Organização produtiva de comunidades pobres - PRONAGER		
1022	Promoção e inserção econômica de sub-regiões - PROMOVER		

Com base no Quadro 3, observamos que foram criados doze novos programas com proximidade às recomendações do Objetivo 13 da Agenda 21 Brasileira no PPA 2004-2007, sendo que nove destes tem continuidade no PPA 2008-2011. Os programas “Esporte e Lazer na Cidade” e “Gestão da Política de Esporte e Lazer” aproximam-se especialmente da recomendação de criação de espaços de convivência, integração e lazer.

Um ponto a ser observado no Quadro 3 é o fato de que os três programas criados no PPA 2004-2007 e descontinuados no PPA 2008-2011 estão mais próximos à recomendação de incentivo a cadeias produtivas locais (Arranjos produtivos locais, PRONAGER e PROMOVER).

Ao realizarmos um balanço dos três PPAs em análise, observa-se que a maioria dos programas encontrados com interface com o Objetivo 13 trata das recomendações de planejamento local, zoneamento e promoção de cadeias produtivas, contudo, há lacunas quanto à elaboração de indicadores de desenvolvimento sustentável e à priorização de financiamento para ações presentes nos planos locais de Agenda 21.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises realizadas com base em três dos vinte e um objetivos da Agenda 21 Brasileira, pudemos observar que quantidade relevante de suas recomendações tiveram algum tipo de implementação por meio de políticas públicas.

No caso dos programas relacionados a questões de promoção de energias alternativas, vimos que com a transição entre o PPA 2000-2003 e os dois mais recentes houve uma migração de foco de determinados tipos de fontes de energia alternativa a outros (havendo inicialmente maior atenção para energia eólica e solar e, posteriormente, foco em biocombustíveis). Outro ponto relevante com relação a este objetivo foi a criação de programa específico, chamado “Energia alternativa renovável”, no PPA 2004-2007, uma vez que este é o primeiro PPA pós publicação da Agenda 21 Brasileira.

No caso do Objetivo 09 da Agenda 21 Brasileira, referente ao saneamento ambiental, observamos um processo de agregação de ações entre um PPA e seu seguinte. Ou seja, nos Planos Plurianuais mais recentes buscou-se agregar ações, ao mesmo tempo em que foram criados dois programas com maior destaque para especificidades: o Programa Saneamento Rural e o Programa CONVIVER, como ênfase no semi-árido.

Com relação ao Objetivo 13, que traz recomendações sobre planejamento local integrado e Agendas 21 Locais, este foi o que permitiu a maior surpresa durante este estudo, na medida em que demonstrou-se que a metodologia adotada nas Agendas 21 Locais, e seguidamente apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente como o grande trunfo e a originalidade do Programa Agenda 21, já era implementada pelo governo brasileiro.

Ao considerarmos que desde a publicação da Agenda 21 Brasileira, em 2002, passaram-se nove anos, acreditamos, com base nas análises expostas acima, que este documento tenha sido um elemento importante mais para a inserção da temática socioambiental nas pautas da grande mídia, do empresariado brasileiro e dos governos e associações locais do que propriamente na determinação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. Seu caráter pedagógico, de informação e divulgação dos princípios do desenvolvimento sustentável merece destaque, contudo, neste estudo não foram encontradas diferenças contundentes que indiquem alterações relevantes nos programas de governo em direção a uma perspectiva de desenvolvimento sustentável a partir da publicação da Agenda 21 Brasileira.

Ao mesmo tempo, como os programas analisados não faziam referência à Agenda 21 Brasileira (com exceção do Programa Agenda 21), observamos que, enquanto ferramenta de planejamento estratégico, este documento elaborou um horizonte base para a elaboração de políticas públicas, ainda que não possa ser comprovada uma estrita ligação entre estas políticas e a agenda. Mesmo que muitas das diretrizes da Agenda 21 Brasileira tenham rebatimento em programas que foram implementados de 2000 a 2011, não é possível a demonstração de que o documento tenha sido a fonte (ou a única fonte) de subsídio para estas ações do governo federal.

Ou seja, a Agenda 21 Brasileira serviu enquanto instrumento de mobilização social, em seu período de elaboração, bem como enquanto bússola ou quadro referencial disponível para a elaboração de políticas e programas voltados à promoção do desenvolvimento sustentável. Contudo, não parece ter tido influência determinante na criação de novos programas. Uma vez que muitas das ações, com rebatimento na Agenda 21 Brasileira, presentes nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 já se encontravam no PPA 2000-2003, sua relevância no processo de elaboração destas peças orçamentárias de planejamento fica reduzida.

A Agenda 21 Brasileira foi elaborada no intuito de ter um papel estratégico dentro do processo de transformação de políticas e migração para práticas mais sustentáveis de desenvolvimento em nosso país. Embora de forma ainda desarticulada e fragmentada, seus eixos de ação estão refletidos, em maior ou

menor grau, em diversas iniciativas do Governo Federal, embora com pouca (ou nenhuma) explicitação do vínculo entre uma determinada iniciativa e essa plataforma brasileira para a sustentabilidade nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENDA 21 BRASILEIRA: Ações Prioritárias. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. 138p.

AGENDA 21 BRASILEIRA: Resultado da Consulta Nacional. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. 158 p.

AGENDA 21 BRASILEIRA: Bases para Discussão/por Washington Novaes (Coord.), Otto Ribas e Pedro da Costa Novaes. Brasília, MMA/PNUD 2000. 196 p.

PLANO PLURIANUAL 2000-2003. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. 133 p. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=lst&cat=155&sub=175&sec=10>

PLANO PLURIANUAL 2004-2007. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003. 604 p. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. 133 p. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=lst&cat=155&sub=175&sec=10>

PLANO PLURIANUAL 2008-2011. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. 133 p. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=lst&cat=155&sub=175&sec=10>

SÁ-SILVA, J. R. S.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J.F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas.** Revista Brasileira de História e Ciências Sociais, v. 1, p. 1-15, 2009.