

## **AGENDAR É PRECISO: A NECESSIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE AGENDA 21 EM MATO GROSSO**

*Marco Escobar<sup>1</sup>*

### **RESUMO**

*A Agenda 21 é um plano de ação aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, realizada no Rio de Janeiro. No documento estão definidos os compromissos que 179 países assinaram e assumiram de construir um novo modelo de desenvolvimento. Trata-se de um plano que resulte em melhor qualidade de vida para a humanidade e que seja econômica, social e ambientalmente sustentável. Desde 2002, o nosso país tem uma agenda 21 Brasileira. Falta em Mato Grosso que as demais esferas de governo articulem e organizem a Agenda 21 local. Entre as três cidades mais populosas de Mato Grosso, apenas Várzea Grande está com o documento elaborado desde 2007. É necessário que os municípios se atentem para implantar os compromissos para a defesa do meio ambiente.*

### **PALAVRAS-CHAVE**

*Agenda 21 local, Mato Grosso, municípios*

### **ABSTRACT**

*Agenda 21 is an approved action plan in the Conference of the United Nations on the Environment and development, the Rio-92, held in Rio de Janeiro. In the document they are defined the commitments that 179 countries signed and they assumed of building a new development model. It is a plan that results in better life quality for the humanity and that is economical, social and maintainable environmentally. Since 2002, our country has an Agenda 21 Brazilian. It lacks in Mato Grosso that the other government spheres articulate and organize the Agenda 21 place. Among the three more po-*

---

<sup>1</sup> Mestrando em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal de Mato Grosso, advogado, jornalista e docente.

*pulous cities of Mato grosso, just Várzea Grande is with the document elaborate since 2007. It is essential that the municipalities get aware in order to implant the commitments to environmental protection.*

### **KEYWORDS**

*Local Agenda 21, Mato Grosso, municipalities*

## **Introdução**

---

A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Constitui-se na mais abrangente tentativa já realizada de orientar para um novo padrão de desenvolvimento na chegada do século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando em todas as suas ações propostas.

Por ser um tratado internacional que resultou de consenso, trata-se de um plano de extrema importância também em nível nacional que recebe incentivo do Ministério do Meio Ambiente. O documento reúne o conjunto mais amplo de premissas e recomendações sobre como as nações devem agir para alterar seu vetor de desenvolvimento em favor de modelos sustentáveis e a iniciarem seus programas de sustentabilidade.

## **Histórico**

---

A Agenda 21 Global foi construída de forma consensual, com a contribuição de governos e instituições da sociedade civil de 179 países, em um processo que durou dois anos e culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). O encontro realizado no Rio de Janeiro em 14 de junho 1992 é também conhecido por Rio 92 ou Cúpula da Terra.

A comunidade internacional, durante o evento, acordou a aprovação de um documento contendo compromissos para mudança do padrão de desenvolvimento no próximo século, denominando-o Agenda 21. Resgatava, assim, o termo “agenda” no sentido de intenção, desígnio, plano e desejo de mudanças para um modelo de civilização em que predominasse o equilíbrio ambiental e a justiça social entre as nações.

Para Edis Milaré (1997), cuida-se de “um conjunto amplo e diversificado de diretrizes que, no suceder-se dos vários capítulos, recorre freqüentemente a outros textos das Nações Unidas”. Essa agenda possui 2.500 recomendações para implementar a sustentabilidade. Trata-se de uma carta de intenções para o século XXI.

A Agenda 21 trata de questões atinentes aos recursos naturais e à qualidade ambiental, procurando criar uma nova maneira de repensar o desenvolvimento econômico. Milaré destaca algumas diretrizes no documento: “estímulo a cooperação, seja internacional, seja dentro dos países; ênfase na gestão ambiental descentralizada e participativa”. Aponta que é preciso valorização e incremento do poder local; multiplicação de parcerias para o desenvolvimento sustentável; mudança de padrões de consumo nos processos produtivos.

Quando se refere aos seus meios de implementação, o plano da agenda ressalta a promoção da consciência ambiental e o fortalecimento das instituições para o desenvolvimento sustentável, evidenciando instrumentos, e mecanismos legais internacionais. Como não poderia deixar de fazer, o tratado “apela fortemente para a consciência dos poderes públicos e da sociedade, no sentido de criarem ou desenvolverem e aperfeiçoarem o ordenamento jurídico necessário à gestão ambiental num cenário de desenvolvimento sustentável” aponta o autor. Assim a erradicação da pobreza, a proteção da saúde humana, a promoção de assentamentos humanos sustentáveis surgem como objetivos sociais de transcendental importância, devendo estes prevalecer sobre os interesses econômicos.

Essas questões foram reavaliadas em 1997, através do Segundo Congresso Internacional de Direito Ambiental. Para Sir-

vinskas (2006), cinco anos depois da Conferência da Rio 92 avалиou-se sem sucesso, pois a situação internacional não melhorou depois da Agenda 21. E mais recentemente, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, também conhecida por Rio+10, reuniu-se na cidade de Johannesburgo na África do Sul, no dia 26 de agosto a 04 de setembro de 2002, para dar continuidade às discussões iniciadas há 30 anos pela Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento Humano (1972), em Estocolmo, e dez anos após a ECO-92, no Rio de Janeiro.

Mais do que um documento, a Agenda 21 é um processo de planejamento participativo que analisa a situação atual de um país, Estado, município e/ou região, e planeja o futuro de forma sustentável. Esse processo de planejamento deve envolver todos os atores sociais na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para a sua solução a curto, médio e longos prazos.

Em seu Capítulo 28, a agenda define que “cada poder local deve entrar em diálogo com os seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e adotar uma Agenda 21 Local”. Por meio de processos consultivos e de estabelecimento de consensos, os poderes locais deverão aprender com os cidadãos e com as organizações locais, cívicas, comunitárias, comerciais e industriais e adquirir a informação necessária para elaborar melhores estratégias. O processo de consulta deve aumentar a consciência familiar em questões de desenvolvimento sustentável.”

A análise e o encaminhamento das propostas para o futuro devem ser feitos dentro de uma abordagem integrada e sistêmica das dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional. Em outras palavras, o esforço de planejar o futuro, com base nos princípios de agenda, gera produtos concretos, exequíveis e mensuráveis derivados de compromissos pactuados entre todos os atores, o que garante a sustentabilidade dos resultados.

Trata-se de um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, que constitui a mais abrangente tentativa de promover em escala planetária o novo padrão de desenvolvimento sustentável. Criou-se um instrumento de planejamento

para construção de sociedades sustentáveis, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

Propõe um desdobramento nos diferentes níveis: global, nacional e local. O termo Agenda 21 foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança para um novo modelo de desenvolvimento no Século 21.

Além do compromisso documentado em si, é um processo de planejamento participativo que resulta na análise da situação atual de um país, estado, município, região, setor e planeja o futuro de forma sustentável. E deverá esse processo, envolver toda a sociedade na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para a sua solução na localidade.

### **Agenda 21 Brasileira**

---

O Brasil é o país da América Latina mais adiantado na elaboração de projetos dentro do comprometimento das nações em elaborarem seus planos estratégicos. Trata-se de um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. O documento é resultado de uma consulta à população brasileira, sendo construída a partir das diretrizes do tratado internacional. Constituiu-se, portanto, de um instrumento fundamental para a construção da democracia participativa e da cidadania ativa no País.

A construção da Agenda 21 Brasileira teve início em 1996, o trabalho foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável – CPDS, e teve o envolvimento de cerca de 40.000 pessoas de todo o Brasil. O documento final do Brasil foi concluído em 2002.

A partir de 2003, a Agenda 21 Brasileira entrou na fase de implementação assistida pela CPDS, como também foi elevada à condição de Programa do Plano Plurianual, PPA 2004-2007. Como programa, adquire mais força política e institucional, passando a ser instrumento fundamental para a construção das di-

retrizes da política ambiental do governo, transversalidade, desenvolvimento sustentável.

Este plano de ação para o Desenvolvimento Sustentável, resultado de amplo processo de debate realizado pela sociedade brasileira entre 1997 e 2002, que definiu como linhas estratégicas:

- A economia da poupança na sociedade do conhecimento;
- Estratégia de sustentabilidade urbana e rural;
- Inclusão social para uma sociedade solidária;
- Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas;
- Governança e ética para promover-se a sustentabilidade.

Dois documentos compõem a Agenda 21 Brasileira. O primeiro é o resultado da Consulta Nacional, um produto de discussões realizadas. Em seguida, delineou-se as ações prioritárias, um documento que estabelece os caminhos preferenciais da construção da sustentabilidade.

Espera-se que seja um guia eficiente para processos de união da sociedade, compreensão dos conceitos de cidadania e de sua aplicação, é hoje um dos grandes instrumentos de formação de políticas públicas no Brasil.

Um outro grande passo foi a utilização dos princípios e estratégias da Agenda Brasileira como subsídios para a Conferência Nacional de Meio Ambiente, Conferência das Cidades e Conferência da Saúde. Esta ampla inserção do planejamento remete à necessidade de se elaborar e implementar políticas públicas em cada município e em cada região brasileira.

O programa em nível nacional é composto por três ações estratégicas que estão sendo realizadas com a sociedade civil: implementar a Agenda 21 Brasileira; elaborar e implementar as Agendas 21 Locais e a formação continuada em elaboração do documento. A prioridade é orientar para a elaboração e implementação nas esferas locais, com base nos princípios da Agenda 21 Brasileira que, em consonância com a Agenda global, reconhece a importância do nível local na concretização de políticas

públicas sustentáveis. Atualmente, existe mais de 544 processos de Agenda 21 Locais em andamento no Brasil, quase três vezes o número levantado até 2002.

A metodologia de trabalho para a Agenda Brasileira selecionou as áreas temáticas que refletem a nossa situação e problemática sócio-ambiental, e definiu a necessidade de proposição de novos instrumentos de coordenação e acompanhamento de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.

Ao analisar-se o documento do Ministério do Meio Ambiente, verifica-se que a escolha dos seis temas centrais da Agenda 21 Brasileira foi feita de forma a abarcar a complexidade do país, dos estados, municípios e regiões dentro do conceito da sustentabilidade ampliada, permitindo planejar os sistemas e modelos ideais. Destacam-se os assuntos:

- Para o meio rural, através do tema Agricultura Sustentável;
- Para a população urbana, com as Cidades Sustentáveis;
- Para os setores estratégicos de transportes, energia e comunicações, questões-chave do tema Infra-estrutura e integração Regional;
- Para a proteção e uso sustentável dos recursos naturais, o tema Gestão dos Recursos Naturais;
- Para reduzir as disparidades sociais, o tema Redução das Desigualdades Sociais;
- Para o campo da Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável.

Conforme Acselrad (2006), o plano só se realiza quando há participação das pessoas, avançando, dessa forma, na construção de uma democracia participativa no Brasil. É necessária a ampliação da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais.

Passada a etapa da elaboração, a Agenda Brasileira tem agora o desafio de fazer com que todas as suas diretrizes e ações prioritárias sejam conhecidas, entendidas e transmitidas, entre outros, por meio da atuação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Brasileira. É importante que

os trabalhos não parem, e que se criem mecanismos de implementação e monitoramento junto aos municípios que ainda não fizeram o documento. Necessário se fazem planos para ajudar os municípios na elaboração das Agendas 21 Locais. Como não tomaram a iniciativa, percebe-se que as prefeituras precisam de orientação para a elaboração e implementação das Agendas 21 Locais.

É de suma importância que se implemente na esfera local, por ser um dos principais instrumentos para se conduzir processos de mobilização, troca de informações, geração de consensos em torno dos problemas e soluções locais e estabelecimento de prioridades para a gestão de desde um estado, município, bacia hidrográfica, unidade de conservação, até um bairro ou uma escola.

### **Agenda 21 Local**

---

A Agenda 21 Local é um instrumento de planejamento de políticas públicas que envolve tanto a sociedade civil e o governo em um processo amplo e participativo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais e o debate sobre soluções para esses problemas através da identificação e implementação de ações concretas que visem o desenvolvimento sustentável local.

O capítulo 28 da Agenda 21 global estabelece que “cada autoridade em cada país implemente uma Agenda 21 local tendo como base de ação a construção, operacionalização e manutenção da infra-estrutura econômica, social e ambiental local, estabelecendo políticas ambientais locais e prestando assistência na implementação de políticas ambientais nacionais”. Ainda segundo o texto do documento, como muitos dos problemas e soluções apresentados neste documento têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais são fatores determinantes para o alcance de seus objetivos.

Para o governo brasileiro, a construção da Agenda 21 Local vem ao encontro da necessidade de se construir instrumentos de gestão e planejamento para o desenvolvimento sustentável. O processo de Agenda 21 Local pode começar tanto por iniciativa

do poder público quanto da sociedade civil. De fato, o documento em nível municipal é processo e documento de referência para Planos Diretores e orçamento municipais, entre outros, podendo também ser desenvolvida por comunidades rurais, e em diferentes territorialidades, em bairros, áreas protegidas, bacias hidrográficas. E, reforçando ações dos setores relevantes, o plano para Agenda na escola, na empresa, nos biomas brasileiros é uma demanda crescente, cuja maioria das experiências existentes tem-se mostrado muito bem sucedidas.

A formulação da agenda local requer apenas formação de um grupo de trabalho composto por representantes da sociedade e do governo, no caso de um município ou determinada territorialidade. Pode o grupo ter a liderança de qualquer segmento da comunidade (governo, ONG, instituição de ensino, por exemplo). As atribuições desse grupo devem envolver desde a mobilização e a difusão dos conceitos e pressupostos da Agenda 21, até a elaboração de uma matriz para a consulta à população sobre problemas enfrentados e possíveis soluções, incluindo o estabelecimento de ações sustentáveis prioritárias a serem implementadas no processo de construção localmente, envolvendo:

- O estabelecimento de uma metodologia de trabalho;
- A reunião de informações sobre as questões chaves de desenvolvimento local;
- A identificação dos setores da sociedade que devem estar representados, em função das particularidades locais.

Em Mato Grosso, há projetos sendo desenvolvidos em cidades como Denise, Nova Xavantina, Poxoréo, São José dos Quatro Marcos e Terra Nova do Norte, entre outras.

A capital ainda não possui Agenda 21. Mas, desde novembro de 2007 representantes de 42 instituições de Cuiabá foram convidados a participar da elaboração do documento. Reuniões vão ser realizadas para dar o encaminhamento. A proposta foi criada, mas não de fato concretizada, em 2002 na gestão do então prefeito Roberto França.

Um dos casos interessantes é o do município de Sapezal, onde está localizado o Pólo de Integração Regional MT/RO, uma iniciativa no sentido de pôr em prática as premissas da agenda, com a participação da comunidade.

É preciso destacar-se aqui a importância da implementação da Agenda 21 nos municípios mato-grossenses, tendo em vista que, com a tendência de queda nos subsídios para a agricultura em todo o mundo, o desrespeito ao meio ambiente deve ser usado pelos países industrializados como entrave à importação de produtos brasileiros.

Desde que se concluiu a Agenda Brasileira, tenta-se fazer Agenda 21 em Mato Grosso. A então Fundação Estadual de Meio Ambiente, atual Secretaria Estadual de Meio Ambiente, dividiu o Estado em dez pólos. Tentou-se trabalhar nesses pólos para fazer a proposta de desenvolvimento sustentável de cada região e elaborar uma agenda que será um instrumento de política pública, para compor os orçamentos de Estados e municípios. Mas as trocas de governo nas esferas estadual e municipal prejudicaram a proposta da Fundação Estadual do Meio Ambiente.

A cidade de Várzea Grande está com o documento elaborado desde 2007. Cinco eixos temáticos norteiam o planejamento e a elaboração do documento: Gestão de Recursos Naturais, Modelos Produtivos – Perfil Econômico, Infra-Estrutura e Integração Regional, Redução das Desigualdades Sociais e também Cultura e Sociabilidade.

As propostas para Várzea Grande, que incluem as diretrizes de ação, têm os prazos estabelecidos para a realização. Podem ser para realização dentro de 02, 05 ou 10 anos. Administradores públicos e a sociedade de um modo geral vão ser responsáveis pela aplicação da Agenda 21 e ambos terão seus direitos e deveres neste novo contexto.

No documento de Várzea Grande são identificados com fotografias os pontos de maior degradação ambiental no município. A maioria está relacionada aos recursos hídricos, em função das fragilidades naturais e riscos.

Observam-se pela Agenda a degradação de recursos hídricos, inundações que colaboram para processo de erosão. As fotos

deixam clara a contaminação das águas superficiais e do aquífero por resíduos industriais, domésticos, lixo, entulhos. A ocupação indevida provoca a supressão de Áreas de Preservação Permanente. Sobre o Rio Cuiabá, percebe-se assoreamento e ocupações irregulares. Verifica-se a erosão na margem do Rio Cuiabá, falta de mata ciliar, tráfego intenso de veículos pesados.

Outros problemas apontados em Várzea Grande são a veiculação de vetores transmissores de doença, empobrecimento do solo, aterramento de lagoas, nascentes e interferência no ecossistema local. A maioria destas situações encontra-se em estágio avançado. Como soluções para os problemas, a Agenda aponta o monitoramento e fiscalização das áreas de preservação permanente. O poder público também se compromete a coibir plantios de culturas nas margens do rio e fazer projetos de sensibilização das comunidades. A comunidade é chamada para ajudar nestas medidas, entre elas a recuperação das matas ciliares das margens dos rios, córregos, lagos e nascentes. Sobre as ocupações irregulares, propõe o município o controle destas com a aplicação das leis específicas.

Apesar de termos em execução no Brasil mais de 500 cidades com o documento local, o que se observa é que o processo de elaboração das Agendas locais segue um ritmo bem aquém do desejável, se confrontados os 5.560 municípios brasileiros.

É por isso que está em tramitação na Câmara Federal uma Proposta de Emenda à Constituição, para obrigar o poder público a elaborar e implantar, em conjunto com a sociedade, as agendas locais. Como não criaram por conta própria nem a sociedade organizou-se, talvez com a obrigação legal nosso ambiente passe a ser colocado entre as prioridades dos programas de governo e políticas públicas.

### **Considerações Finais**

Com a Agenda 21 criou-se um instrumento aprovado internacionalmente, que tornou possível repensar o planejam-

to. As ações prioritárias da Agenda 21 brasileira são os programas de inclusão social (com o acesso de toda a população à educação, à saúde, e à distribuição de renda), a sustentabilidade urbana e rural, a preservação dos recursos naturais e minerais e a ética política para o planejamento rumo ao desenvolvimento sustentável. Mas, o mais importante ponto dessas ações prioritárias, segundo este estudo, é o planejamento de sistemas de produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício. A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente.

A Agenda 21 é baseada no comprometimento firmado pelos países que coloca entre as diretrizes a incumbência de elaborar planos de ações e metas voltados para a resolução de problemas ligados ao meio ambiente e por extensão ao homem.

O instrumento, no caso de Mato Grosso, deverá mostrar-se efetivo, de forma a evitar que não perca sua aplicabilidade. Alguns fatores parecem ter contribuído para uma diminuição da efetividade do instrumento, entre os quais podemos citar: falta de fiscalização e responsabilização dos infratores, dificuldades operacionais do órgão gestor e falta de transparência e de diálogo mais efetivo com o Ministério Público e outros órgãos da esfera federal e estadual.

A Agenda é um plano estratégico que deve ser concluído por meio do consenso de todos os atores e grupos sociais, opinando e comprometendo-se com as ações e atividades escolhidas pelos mesmos participantes. O programa é uma estratégia universal para alcançar o desenvolvimento sustentável ainda no século XXI.

As parcerias são responsáveis pela implantação da Agenda 21. Com ela, todos os cidadãos brasileiros podem garantir um meio ambiente equilibrado para nós e para as futuras gerações, cumprindo assim, nosso dever de cidadão.

## **Referências Bibliográficas**

### **Documentos e Legislações**

AGENDA 21. *Agenda 21 brasileira*: Bases para discussão. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2002. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em maio 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão do Meio Ambiente. *Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente*: relatório da delegação brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, 1993.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até 01/01/2008. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

VÁRZEA GRANDE. *Agenda 21 do Município de Várzea Grande*. Várzea Grande, 2007.

### **Obras**

ACSELRAD, Henri. *Cidade, ambiente e política*: problematizando a Agenda 21 local. Cecília Mello e Gustavo Bezerra. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 133p.

BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade*: para uma teoria geral da política. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BUARQUE, S.C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. *Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA*. Brasília. 1999. 105p.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MILARÉ, Edis. *Agenda 21: a cartilha do desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 167 p.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2006.