

Maria Lucila Bezerra [\[1\]](#)

Este texto é uma tentativa de analisar experiências que venho desenvolvendo, há algum tempo, na área de planejamento urbano, mediante a participação em processos de formulação de instrumentos de planejamento e acompanhamento de discussões e elaborações de planos de desenvolvimento, planos estratégicos e planos diretores, nas esferas municipais, estaduais e nacional. Portanto, ele pretende apenas comunicar algumas experiências de trabalho, visando muito mais a uma troca do que a estabelecer um debate teórico sobre os conceitos utilizados. As análises concretas permitem somente testar os referenciais teóricos aplicados, sem, no entanto, pretender oferecer um quadro teórico preciso. Este trabalho não tem nada de acadêmico, situando-se, ao contrário, no domínio preciso da nossa experiência.

O planejamento urbano no Brasil e, particularmente, no Nordeste, tem introduzido novos parâmetros de análises, dando realce ao modelo de desenvolvimento sustentável, como principal referência para o desenvolvimento das sociedades. Todavia, a utilização desse modelo de análise coloca algumas questões. Como conceitos teóricos (utilizados para respaldar práticas) se concretizam nas práticas urbanas cotidianas? O que se entende por sustentabilidade urbana? Como considerar o desenvolvimento urbano/ambiental?

Com efeito, a problemática socioambiental urbana se refere a um tratamento conjunto do urbano/ambiental, que naturalmente ultrapassa o modismo que se atribui ao novo enfoque.

Num rápido lance histórico, apenas para situar um pouco a questão conceitual, no início da década de 70 do século passado, prevaleceu o enfoque conservacionista nos discursos dos que se consideravam defensores do meio ambiente. Tratava-se de uma visão rígida, que não permitia a intervenção antrópica. Em seguida, procurou-se associar a preservação ambiental ao desenvolvimento econômico, consagrando-se a noção de sustentabilidade, adotada, inclusive, pelos ambientalistas. E, nesse sentido, o debate se ampliou e teve ressonância quando os organismos internacionais consideraram nos seus discursos que não poderia haver desenvolvimento que não fosse sustentável.

A partir daí, mas sobretudo na recente década de 90, as políticas, as estratégias e as iniciativas de intervenção formuladas pelos diversos setores trazem o enfoque do desenvolvimento sustentável a ser aplicado no âmbito do planejamento urbano, sendo, mesmo, o balizador de tal planejamento. Nesse sentido, adota-se um modo de planejar que enfatiza a equidade social, procurando elevar as condições de vida da população, colocando o crescimento econômico como uma condição fundamental para que isso ocorra e destacando as condições de preservação ambiental como necessárias, mas, fundamentalmente, adotando uma perspectiva de desenvolvimento comprometida com as gerações futuras.

1. Os conceitos que embasam o Planejamento Urbano

Nos anos 70, do século XX, havia uma área de estudo nitidamente reconhecida pelo seu objeto de análise: o urbano. Ocorre que este se revestiu de enfoques

diversos, na maioria das vezes, ligados a processos de industrialização e, sobretudo, à dicotomia urbano-rural. O capitalismo, na sua versão mais avançada, sobretudo na Europa, se expressava espacialmente na concentração urbano-industrial que tomava forma nos países industrializados do Primeiro Mundo. Tal modelo generalizou-se pelas nações em desenvolvimento, passando, assim, os processos de urbanização a serem respaldados pelo modelo urbano-industrial. Mais recentemente, ao enfoque urbano incorporou-se o ambiental, noção que, ao longo do tempo, passa a expressar um só objeto: urbano/ambiental. Com efeito, a problemática socioambiental urbana “soa” como uma roupagem da moda para as velhas questões sociais (urbanas) (Costa, p. 59). Hoje os temas ligados ao esgotamento sanitário, aos resíduos sólidos, à qualidade da água e à poluição fazem parte da problemática urbana das cidades e constituem prioridades da ação municipal, na medida em que têm forte rebatimento no meio ambiente. Na verdade, a dimensão ambiental da análise urbana extrapolou o enfoque sanitário, outrora bastante utilizado. Na perspectiva da abordagem urbano/ambiental, a requalificação, o controle e a manutenção dos espaços públicos são objeto da gestão ambiental do território urbano, de modo a que ativos naturais, como a praia, os rios e a cobertura vegetal, sejam encarados como um patrimônio da sociedade e, portanto, preservados para serem desfrutados pelas gerações atuais e futuras.

A cidade, a sociedade urbano-industrial, o processo de urbanização e o desenvolvimento urbano sustentável

As pesquisas históricas revelam que nas primeiras aglomerações sedentárias - com alguma densidade populacional -, os processos técnicos utilizados e as condições sociais e naturais do trabalho permitiram aos agricultores produzirem mais do que eles necessitavam para subsistir, introduzindo, nesse momento, um sistema de repartição e distribuição do produto, resultante do desenvolvimento de uma capacidade técnica instalada e de um nível de organização social existente. Essas foram as condições ou o embrião das cidades. Elas se formaram e passaram a existir tendo por base o *surplus* produzido pelo trabalho da terra. As cidades tornam-se o local de residência dos proprietários rurais que não precisavam mais estar fixados no lugar da produção agrícola. “Elas são os centros religiosos, administrativos e políticos, expressão espacial de uma complexidade social determinada pelo processo de apropriação e de reinvestimento do produto do trabalho. Trata-se de um novo sistema de organização social, mas que não é separado do rural, nem posterior a ele, porque eles são estreitamente ligados no seio do processo de produção de formas sociais, mesmo se, do ponto de vista dessas formas, se esteja em presença de duas situações diferentes (Castells, 1973, p. 23)”. Concretizava-se naquele momento a separação entre campo e cidade, que se consolidaria depois em rural e urbano. Essa dicotomia rural/urbano deixa de existir no momento em que práticas antes restritas ao meio urbano são observadas também nos espaços rurais e, por sua vez, os espaços urbanos se expressam como uma extensão do rural, consolidando um *continuum* em que não se observa a distinção entre um espaço e outro. De outro lado, do ponto de vista das relações sociais, não é somente no ambiente urbano que se desenvolvem práticas em que predominam as características das relações das sociedades urbano-industriais, mas elas também são observadas em áreas destinadas à produção agrícola.

O termo *urbano* designa uma forma particular de ocupação do espaço por uma população, ou seja, a aglomeração, resultante de uma forte concentração e de uma densidade relativamente elevada, com uma grande diferenciação funcional e social. Mas, é sobretudo pelas relações sociais que se estabelecem nesse espaço, decorrentes de uma aproximação físico-territorial e de um sistema cultural sintonizado com um projeto de modernidade, que se expressa o modo de vida urbano.

Todavia, numa análise contemporânea, não se pode focar a questão urbana sem destacar a história do processo de urbanização, que, por sua vez, introduz a problemática do desenvolvimento das sociedades.” Isto quer dizer, se é claro que o processo de formação das cidades é a base das redes urbanas e condiciona a organização social do espaço, que quase sempre se detém na taxa de crescimento demográfico, ligando num mesmo discurso ideológico a evolução das formas espaciais de uma sociedade e a difusão de um modelo cultural sobre a base de uma dominação política” (Castells, 1973, p. 18).

Tal reflexão nos leva a precisar melhor o termo *urbanização*, que, segundo Castells, tem dois sentidos distintos: i) concentração espacial de uma população, a partir de certos limites de dimensão e de densidade; e ii) difusão de sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado “cultura urbana”.

Portanto, o termo urbanização se refere à constituição de formas espaciais particulares que tomam as sociedades, caracterizadas pela concentração de atividades e de população sobre um determinado espaço, bem como a existência de um sistema de organização cultural particular, denominada de cultura urbana. Costuma-se, como já foi destacado, relacionar urbanização à industrialização, construindo-se a dicotomia rural/urbano. Como a unidade industrial se localizou nos centros urbanos, passando a fazer parte da fisionomia físico-territorial do seu espaço, os dois processos se confundiram e conviveram numa relação simbiótica e interdependente.

O processo de urbanização contém uma dinâmica própria na qual uma população se concentra em um determinado espaço e estabelece relações sociais que se materializam e dão conformação ao espaço físico-territorial urbano. São as aglomerações urbanas que se apresentam funcionalmente e socialmente interdependentes, com uma relação de articulação hierarquizada, formando redes urbanas de cidades.

Por conseguinte, a análise da urbanização encontra-se estreitamente relacionada à problemática do desenvolvimento. Historicamente, o desenvolvimento resulta de transformações estruturais que, por sua vez, são conseqüência de movimentos cumulativos de recursos técnicos, materiais e humanos de uma sociedade. Nessa perspectiva, a paisagem urbana sofre uma evolução, em ritmos distintos, estabelecendo contornos e organizando a paisagem física. Nesse sentido, a noção de desenvolvimento tem a ver com a articulação da transformação da estrutura social de uma dada sociedade.

Convém esclarecer o que se entende por desenvolvimento urbano, para, em seguida, tentar introduzir o conceito sustentável ou de sustentabilidade. Devem-se considerar, na discussão do desenvolvimento urbano, as potencialidades e as limitações do ambiente urbano, pois são esses elementos que conformam e dão concretude à realidade. Porém, mais que isso, interessa identificar a sustentabilidade desse ambiente no processo de desenvolvimento em questão. Com efeito, observa Costa, há uma fragilidade teórico-conceitual quando se trata de desenvolvimento sustentável. São várias as interpretações teóricas, revelando, na verdade, algumas imprecisões e pouca clareza do seu significado. E quando passamos à sua aplicabilidade, o conceito se revela ainda mais vulnerável,

exigindo certos instrumentos teóricos que muitas vezes não dão conta da complexidade da realidade social. É como se as formulações teóricas e as propostas de intervenções entrassem em uma espécie de conflito. A noção de desenvolvimento urbano sustentável traz consigo conflitos teóricos de difícil reconciliação: o conflito entre a trajetória da análise ambiental e da análise urbana, dado pelas origens das áreas de conhecimento diferentes, e entre a análise social/urbana e o planejamento urbano sustentável. São dois conceitos que estão em jogo: o urbano e o ambiental, que não são estáticos, mas podem mudar com o tempo. Para Costa, algumas considerações relevantes se destacam nesse debate: i) que poucos conceitos têm sido tão utilizados como o de desenvolvimento sustentável; ii) que a falta de precisão e conteúdo leva às mais variadas interpretações; iii) e que o conceito favorece o debate em torno da idéia de desenvolvimento e da noção de sustentabilidade (Costa, 2000, p.61).

A sustentabilidade é um conceito abrangente que incorpora todas as dimensões e considera todos os aspectos de uma realidade. Nesse enfoque, é importante destacar a compreensão sistêmica e holística que está subjacente. Como a noção de sustentabilidade muitas vezes se confunde com o meio ambiente, no seu sentido restrito, vale aqui chamar a atenção para ela. “A noção de sustentabilidade ambiental corresponde a uma dimensão a ser incorporada à própria noção de desenvolvimento. O discurso do desenvolvimento sustentável em sua versão urbana tem certamente o mérito de buscar certo pragmatismo para a utopia.” (Costa, 2000, p. 62 e 68)

Além das dimensões da realidade tratada, gravita em torno do conceito da sustentabilidade a idéia de autonomia e autodeterminação das comunidades e da governabilidade e gestão.

Para a sustentabilidade acontecer, são necessários arranjos institucionais e parcerias entre o público e o privado. Para tanto, o processo de planejamento deve assegurar um projeto que catalize as práticas cotidianas, fio condutor do planejamento de médio e longo prazos.

Por meio ambiente urbano compreendem-se as dimensões físicas (naturais e construídas) do espaço urbano sobre o qual ocorrem as intervenções do planejamento.

Há, ainda, mais um complicador na medida em que não há uma produção do conhecimento, no sentido forte do termo, de análises de situações concretas. Trata-se portanto da produção de instrumentos de conhecimento, e não da produção de conhecimentos relativos a situações reais.

2. O Planejamento Urbano Contemporâneo

Na Europa, os “problemas urbanos” tornaram-se essenciais nas políticas governamentais, sobretudo a partir dos anos 60 do século XX, quando o processo de urbanização já havia se instalado com todo vigor, e a população, em geral, através da comunicação de massa, passa a perceber o espaço urbano como o *locus* para onde deveriam ser dirigidas as políticas públicas, porque é nele que a prática social ocorre e onde as decisões políticas são tomadas e efetivadas. Castells, na sua obra *A Questão Urbana*, ressalta o caráter ideológico da temática, que para ele é a base da “questão urbana”. Ela pôde se expressar no movimento operário e nos movimentos culturais e políticos que tiveram força nas sociedades capitalistas industrializadas. Na época, assistiu-se a uma efervescente prática política nos bairros, nas lutas pelos equipamentos coletivos, transportes, emprego, entre outras reivindicações.

Tratava-se de uma luta política, de movimentos sociais com enfoque de contestação ideológica, como instrumento de reflexão de tendências políticas, abordando problemas sociais urbanos novos, oscilando entre o dogmatismo das formulações gerais e a percepção dessas questões por outro prisma que não o da ideologia dominante. (Castells, 1973, p. 9 e 10)

A visão européia do planejamento urbano caracteriza-se, sobretudo, pelas intervenções do Estado nos espaços urbanos (nas cidades), mediante políticas socioespaciais e ambientais. No Brasil, experiências inovadoras na área de governabilidade e poder local vêm resgatando a atualidade da discussão acerca do planejamento e da intervenção urbana, ressaltando, em

muitos casos, a sua complementaridade, a dimensão ambiental (Costa p.61). A prática do planejamento urbano tende a manter e a reforçar um determinado projeto de modernidade e, ao mesmo tempo, vem incorporando o discurso da sustentabilidade urbana. Traduzindo-se, mais ou menos, como se a modernidade se revestisse do enfoque da sustentabilidade.

3. Experiências de Planejamento no Brasil

Nesta parte são apresentadas algumas experiências de planejamento levadas a efeito nas regiões Sul e Nordeste do Brasil e uma mais geral, que atingiu o país como um todo. O propósito é focalizar o conceito (desenvolvimento sustentável) e a metodologia (participativa) utilizados e os resultados supostamente alcançados, já que não há ainda tempo suficiente para uma avaliação propriamente dita.

O Paraná é um estado que se destaca, na região Sul e no Brasil, por adotar uma prática de planejamento urbano que o coloca como referência nacional, tornando-se, mesmo, um paradigma de estado planejado. Isso se reflete nas intervenções realizadas em áreas como a de transporte urbano e sistema viário, a de planejamento ambiental e outras ligadas ao urbano-ambiental. Resultado: hoje o Estado do Paraná apresenta boas condições de oferta de serviços e de infra-estrutura físico-social e ambiental que são responsáveis pela qualidade de vida da população.

O Estado do Paraná também se destaca pelo seu modelo de gestão e governabilidade, em que se revelam sistemas institucionais eficientes e flexíveis. São ações planejadas no passado que se refletem no presente e colocam o Estado do Paraná numa posição diferenciada quando se examina o contexto brasileiro de práticas de planejamento. Foi nesse contexto que, em 1998, foi implantado um processo de planejamento coordenado pelo Governo estadual, com o apoio de técnicos da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do IPEA/PNUD, nas regiões do setentrião e do oeste paranaenses. Essa experiência de planejamento regional tomou por base a implantação das bem sucedidas práticas de Curitiba. Mas, além disso, uma outra motivação impulsionou o Governo do Estado: a intenção de descentralizar e interiorizar a ação governamental, visando garantir maior eficiência e eficácia à atuação administrativa oficial.

Essa experiência (de elaboração dos planos regionais), no Paraná, adotou como base o conceito de desenvolvimento sustentável, considerado como ponto de referência para o trabalho de formulação dos Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável. Ao mesmo tempo, orientou o seu enfoque metodológico por uma concepção de planejamento como processo técnico e político. Também buscou no processo de mobilização das sociedades regionais a sua sustentabilidade político-institucional, adotando como metodologia a participação dos atores sociais e agentes públicos, de modo a que o envolvimento da população assegurasse a sustentabilidade das propostas e projetos contidos nos Planos, garantindo assim a sua implementação. Ao final da elaboração dos Planos, foram instituídos fóruns de Desenvolvimento Regional com a participação desses atores sociais e agentes públicos regionais, para garantir o gerenciamento e o acompanhamento dos produtos consubstanciados nos Planos Regionais.

Na construção do diagnóstico foram contempladas seis dimensões da realidade regional: econômica, social, ambiental, infra-estrutura, político-institucional, científico-tecnológica. A leitura da realidade foi feita mediante a identificação dos problemas e potencialidades de cada dimensão. Paralelamente, foram sendo identificadas as oportunidades externas ao contexto regional e construídos cenários que orientassem a definição do futuro desejado para as duas regiões. A partir desses cenários, foram definidos as opções estratégicas e o modelo de gestão.

O fio condutor do debate para a construção do futuro regional desejado foi o conceito de desenvolvimento sustentável que, num processo de discussão coletiva, foi expresso no nível de qualidade de vida, estando esta garantida, especialmente, pelo acesso aos serviços básicos de excelência nas áreas de saúde, educação e segurança.

Antes da experiência do Paraná, alguns estados do Nordeste (Pernambuco, Paraíba, Rio

Grande do Norte) - cuja realidade difere da encontrada no Paraná – já haviam adotado a noção de desenvolvimento sustentável nas suas experiências de planejamento. A utilização do conceito, nos casos específicos, permitiu incorporar reflexões e equacionar desafios decorrentes de sua aplicabilidade em realidades diferentes.

Essas experiências incorporaram a definição consagrada pela Comissão Brundtland, expressa no Relatório *Nosso Futuro Comum*, que considera o desenvolvimento sustentável como “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (CMMDA, 1987). Nesta definição está subentendida a noção de solidariedade para o desenho de um novo paradigma de desenvolvimento (Sousa, 1994), enfoque que pressupõe a continuidade e permanência da qualidade de vida e das oportunidades da sociedade, ao longo do tempo, incorporando, assim, a perspectiva de longo prazo. O enfoque da sustentabilidade recupera a visão holística, numa abordagem sistêmica em que as várias dimensões da realidade se integram, num movimento de permuta de elementos que a compõem. Nesse caso, “o desenvolvimento seria resultante da transformação da realidade como uma unidade formada de elementos que compõem subsistemas integrados com relações de restrições e constrangimentos e mecanismos de regulação e controle. Economia, sociedade e ecologia são vistos como subsistemas da totalidade complexa, constituindo uma identidade integrada e organizada, cada qual definindo os limites e os condicionantes das outras” (Bacelar e Bezerra, 1999, p. 5).

Do ponto de vista operacional, o desenvolvimento sustentável foi definido nas experiências do Nordeste e do Paraná como “o processo de mudança social e elevação da qualidade das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e da solidariedade entre gerações” (Buarque, 1994). A essas três dimensões, consideradas preponderantes, outras tantas foram acrescentadas na análise dessas realidades (em conformidade com a realidade analisada), como a cultural, a científico-tecnológica, a físico-territorial ou espacial e a político-institucional. Ou seja, as dimensões destacadas para a leitura analítica dependem da sociedade em questão. Assim, a totalidade social é desagregada em dimensões – cortes analíticos em que se diferencia cada objeto -, sendo trabalhados todos os aspectos que estão estreitamente relacionados ao conceito e aos objetivos do desenvolvimento sustentável. Trata-se, portanto, de uma abordagem multidimensional da realidade objeto de análise. Dessa forma, o planejamento com o enfoque sustentável procura estruturar por dimensão a análise do tratamento técnico e da tomada de decisões de natureza política.

Na aplicação desse enfoque são considerados fundamentais, como objetivos da sociedade contemporânea, para alcançar o desenvolvimento sustentável, a democracia e a participação. Com efeito, a participação do cidadão torna-se condição principal para a sustentação e a viabilidade política necessárias ao desenvolvimento sustentável. Nesse caso, o planejamento como processo técnico e político considera a participação dos atores envolvidos e comprometidos com a transformação de uma realidade para um outro patamar, como uma exigência para a sustentabilidade política das decisões tomadas no processo de planejamento. Por isso, entende-se o planejamento como parte do processo político de tomada de decisão sobre as ações que irão interferir no futuro, constituindo um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando e articulando interesses nas definições de alternativas para a sociedade. “Planejar é também produzir e redefinir hegemonias que se manifestam em estratégias, prioridades e instrumentos de ação, especificamente em torno do objetivo do planejamento e das decisões” (BUARQUE, 1997). A relação entre a análise e a elaboração técnica, de um lado, e o processo político de decisões de escolhas, de outro, constitui o grande desafio para o planejamento do desenvolvimento sustentável. São duas lógicas a serem confrontadas: a lógica política e a racionalidade técnica. Enquanto o trabalho técnico deve, fundamentalmente, gerar

elementos informacionais e oferecer o suporte racional e analítico aos atores sociais para que eles possam escolher de forma mais apropriada as alternativas, as decisões de escolhas são sempre políticas, correndo-se o risco de prevalecerem interesses inconsistentes com as possibilidades concretas de sustentabilidade do desenvolvimento (BACELAR e BEZERRA, 1999, p.9). Portanto, o Plano, produto técnico e político, que resulta do processo de planejamento, é considerado apenas um estágio do planejamento e um instrumento das escolhas e decisões efetivas, por meio do qual podem ser organizadas e articuladas as ações, catalizando agentes e instrumentos de intervenção. Trata-se de um instrumento de negociação política que serve de referencial na busca de apoios financeiros necessários à sua implementação.

Nesses casos, a aplicação do enfoque teórico-conceitual nos planos de desenvolvimento regional sofreu adaptações na sua operacionalização, sobretudo no que se refere aos pilares teóricos: o desenvolvimento sustentável e a concepção de planejamento. As dificuldades na aplicabilidade se expressaram na tradução dos conceitos em instrumentos concretos de interpretação da realidade e formulação das opções estratégicas resultantes do processo de planejamento do desenvolvimento sustentável.

Mais recentemente, 1999/2002, a formulação da Agenda 21 Brasileira foi outra experiência que mobilizou os governos e a sociedade das cinco regiões do país para que, num processo de participação e envolvimento social, fossem construídas as bases do desenvolvimento brasileiro, tendo como pressuposto a sustentabilidade. Trata-se de uma experiência que extrapola o planejamento urbano na medida em que tem como objeto do planejamento as regiões brasileiras no seu conjunto.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, aprovou um documento contendo compromissos para mudança do padrão de desenvolvimento para o século XXI, denominando-o Agenda 21. “Resgata-se o termo ‘**agenda**’ no seu sentido de intenções, desígnio, desejo de mudanças para um modelo de civilização onde predominasse o equilíbrio ambiental e a justiça social entre as nações” (CPDS, 2002). A Conferência do Rio, em 1992, em contraste com a Conferência de Estocolmo, de 1972, orientou-se para o desenvolvimento e definiu que a Agenda 21 não seria uma Agenda Ambiental, e sim uma Agenda de Desenvolvimento Sustentável, em que o meio ambiente é destacado como uma importante dimensão. “ *O enfoque desse processo de planejamento apresentado com o nome de agenda 21 não é restrito às questões ligadas à preservação e conservação da natureza mas sim a uma proposta que rompe com o planejamento dominante nas últimas décadas com predominância do enfoque econômico. A Agenda considera, dentre outras, questões estratégicas ligadas à geração de emprego e de renda; à diminuição das disparidades regionais e interpessoais de renda; às mudanças nos padrões de produção e consumo; à construção de cidades sustentáveis; à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão* “ (Documento CPDS).

O processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira foi conduzido pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável–CPDS[2] e da Agenda 21 Nacional, tendo como principal objetivo redefinir o modelo de desenvolvimento do País, introduzindo o conceito de sustentabilidade e procurando identificar as potencialidades e as vulnerabilidades do Brasil. Mais do que um documento, a Agenda 21 Brasileira é um processo de planejamento estratégico participativo.

A metodologia de elaboração da Agenda privilegiou uma abordagem multissetorial da realidade brasileira, procurando focalizar a interdependência das dimensões ambiental, econômica, social e institucional. Além disso, determinou que o processo de elaboração e implementação deveria observar o estabelecimento de parcerias, entendendo que a Agenda 21 não é um documento de governo, mas um produto de consenso entre os diversos setores da sociedade brasileira.

A primeira etapa da construção da Agenda 21 está em sua fase final e diz respeito ao processo de elaboração, em que a parceria entre governo, setor produtivo e sociedade civil é

considerada fundamental. A segunda etapa, da implantação, está ainda sendo discutida pelos membros da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável-CPDS e representações da sociedade que participaram do processo referente à primeira etapa. Mas, pode-se já avançar que a estratégia (discutida) a ser adotada será a de internalizar as proposições que a Agenda 21 apontar como políticas públicas brasileiras, nas políticas nacionais e, sobretudo, quando da elaboração do Plano Plurianual do Governo – PPA 2004/2007, obrigação constitucional brasileira, que a cada quatro anos é discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, que indica onde serão aplicados os recursos públicos do país.

Portanto, “a Agenda 21 Brasileira é um poderoso instrumento estratégico mediante o qual deverá ser construída a ponte entre o modelo de desenvolvimento vigente e o desejado, com base nas aspirações coletivas de melhor qualidade de vida e nas prioridades reais de desenvolvimento sustentável” (CPDS, 2002).

A metodologia de trabalho adotada selecionou seis áreas temáticas: Agricultura Sustentável, Cidades Sustentáveis, Infra-estrutura e Integração Regional, Gestão dos Recursos Naturais, Redução das Desigualdades Sociais, e Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável. A escolha desses temas centrais foi feita de modo a abarcar a complexidade do País e suas regiões dentro do conceito da sustentabilidade ampliada. Com efeito, são dimensões da realidade brasileira que estão presentes e dissecadas no processo de construção da Agenda 21.

Foi uma experiência que envolveu a participação dos segmentos organizados da sociedade civil na construção de políticas públicas voltadas para várias dimensões da realidade brasileira. Tratou-se, portanto, de um processo de planejamento governamental em que prevaleceram um arranjo e uma negociação permanente entre o Estado e as instituições da sociedade civil. Conforme Haddad, “o compromisso democrático impõe a todas as etapas do processo de planejamento o fortalecimento de estruturas participativas e a negação dos procedimentos autoritários que inibem a criatividade e o espírito crítico.” Ele diz, ainda, que “não há a menor dúvida, contudo, de que o processo de concepção da Agenda 21 Brasileira se constituiu na mais ampla experiência de planejamento participativo que já se desenvolveu no Brasil em nível de coordenação do Governo Federal, nos anos recentes pós-Constituição de 88”. O conceito de sustentabilidade esteve presente em todo o debate e deu sustentação às propostas concebidas nesse processo, com conseqüências operacionais para as políticas, os programas e os projetos de desenvolvimento sustentável de determinados setores ou comunidades. Essa experiência mobilizou um número expressivo de representações da sociedade civil, bem como foi coletado, processado e analisado um conjunto de informações para a formulação da Agenda 21 Brasileira.

Ao adotar o conceito de desenvolvimento sustentável, a Agenda 21 considera que a maior geração de emprego e renda, com equidade social, e a valorização do capital social e dos recursos humanos são o fim último e essencial do desenvolvimento, portanto, a garantia de qualidade de vida para todos. Acredita-se que apenas por esses meios é possível conseguir o amplo consenso necessário para desencadear as transformações desejadas, tanto no plano global quanto nos níveis nacional, regional e local.

Na consecução desses objetivos, o documento prevê dois importantes instrumentos: o financiamento do desenvolvimento, através de ajuda multilateral, e a transferência de tecnologia dos países mais ricos para os mais pobres. Como medida inovadora, a Agenda 21 propõe a criação dos Conselhos e Comissões Nacionais de Desenvolvimento Sustentável e os Fóruns da Agenda 21, envolvendo as comunidades e o poder local, os trabalhadores e associações de classe, os empresários, as ONGs, a comunidade científica, a mídia e as lideranças sociais e políticas regionais e locais.

Na operacionalização do conceito de sustentabilidade, na construção da Agenda 21 Brasileira, procurou-se não lhe dar um tratamento fragmentado: *sustentabilidade ecológica* (manutenção de estoques de capital natural), *sustentabilidade ambiental* (manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas), *sustentabilidade social* (implica a adoção de

políticas distributivas e/ou redistributivas e a universalização do atendimento na área social), *sustentabilidade política* (processo de construção da cidadania), *sustentabilidade econômica* (gestão eficiente dos recursos em geral, caracterizando-se pela regularidade de fluxos do investimento público e privado), *sustentabilidade demográfica* (revela os limites da capacidade de suporte de determinado território e de sua base de recursos), *sustentabilidade cultural* (capacidade de manter a diversidade de culturas, valores e práticas no planeta, no país e/ou numa região), *sustentabilidade institucional* (fortalecimento de engenharias institucionais e/ou instituições que considerem critérios de sustentabilidade), *sustentabilidade espacial* (busca de maior equidade nas relações interregionais). Isso porque se entendeu que essas diversas sustentabilidades estão expressas no conceito abrangente da sustentabilidade ou do desenvolvimento sustentável.

Diante dessas dimensões multifacetadas da sustentabilidade, Haddad admite que o conceito de desenvolvimento sustentável está em processo de construção e que, ao adotá-lo como idéia-força para formular e executar políticas públicas, é preciso operacionalizá-lo sem, contudo, dar-lhe um tratamento fragmentado. E mais ‘‘Se a questão conceitual apresenta inúmeras dificuldades para se obter um certo grau de consenso entre pesquisadores acadêmicos e os que lidam com a prática de políticas, inúmeras e novas dificuldades emergem quando se busca operacionalizar o conceito de desenvolvimento sustentável na gestão do cotidiano das burocracias governamentais. É possível que uma burocracia pública especializada possa fragmentar o conceito de desenvolvimento sustentável e adaptá-lo às suas necessidades de gestão setorial, como, por exemplo, a sustentabilidade cultural, e assim obter algum tipo de sucesso no seu planejamento de médio prazo. Mas, na Agenda 21 Brasileira, o que se busca é um mínimo de integração dentro de um processo de desenvolvimento entre transformações produtivas, equidade social e redução da degradação ambiental, numa perspectiva de sustentabilidade ampliada e progressiva, sendo que esta integração tem de acontecer dentro de um aparelho burocrático que se encontra em fase de reconstrução após uma seqüência de reformas administrativas mal sucedidas ao longo dos últimos anos’’ (Haddad, 2002).

Haddad ainda adverte para o fato de que quase sempre os problemas de insucesso na implementação de programas e projetos de desenvolvimento sustentável não se encontram na ausência de bases conceituais ou de estruturas organizacionais para a sua efetividade. Os problemas de insucesso podem estar nas dificuldades político-institucionais de sua implementação ou na necessidade de invenção de novos instrumentos mais adequados para lidar com as complexas questões de sustentabilidade multifacetada.

À guisa de conclusão

Essas experiências permitem algumas conclusões que, se vistas como lições, podem ajudar na construção (em processo) do conceito de sustentabilidade e na sua eficácia operacional. Assim, alguns aspectos se destacam: • o conceito se constrói na sua aplicação e se ajusta à realidade objeto de análise e intervenção;

- as dimensões da realidade são cortes analíticos que ajudam a melhor investigá-la, mas o enfoque holístico e sistêmico deve ser observado;
- o processo de participação da sociedade é que vai garantir a maior ou menor eficácia e sustentabilidade do Plano; trata-se de uma prática pedagógica de participação e transformação que leva setores das comunidades, técnicos e líderes empresariais a se mobilizarem para a implantação de programas e projetos de desenvolvimento sustentável;
- a construção de parcerias público-privado é fundamental para garantir o desenvolvimento de programas e projetos de desenvolvimento sustentável;
- a sustentabilidade político-institucional se destaca como viabilizadora dos processos que levam em consideração o desenvolvimento sustentável e o têm como o fio condutor da transformação que se deseja implementar. **Bibliografia**

- Desenvolvimento Regional*, Cascavel, dezembro de 1998.
- AMOP- Associação Municipal do Oeste Paranaense. *Plano de Desenvolvimento Regional*, Maringá, dezembro de 1998.
- BACELAR, Tania e BEZERRA, M^a Lucila – *Experiências Recentes em Planejamento: os Casos das Associações de Municípios do Setentrião e do Oeste do Paraná*. Curitiba, PARANACIDADE, 1999.
- BEZERRA, Lucila e SOUSA, Ester – *Contribuições da Região Nordeste para a Agenda 21 Brasileira – Síntese Regional*, Brasília, junho de 2001
- BEZERRA, Lucila e SOUSA, Ester – *Contribuições da Região Norte para a Agenda 21 Brasileira – Síntese Regional*, Brasília, agosto de 2001
- BEZERRA, Lucila e SOUSA, Ester – *Contribuições da Região Sudeste para a Agenda 21 Brasileira – Síntese Regional*, Brasília, outubro de 2001
- BEZERRA, Lucila e SOUSA, Ester – *Contribuições da Região Sul para a Agenda 21 Brasileira – Síntese Regional*, Brasília, setembro de 2001
- BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável*. Recife, IICA, 1995 (mimeo). Publicado pelo IICA como *Desarrollo Sostenible – Metodología de Planeamiento Experiencias del Nordeste de Brasil*. San José, Costa Rica : BMZ7GTZ-IICA , 1997a.
- _____. *Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco*. Recife: SEPLAN/PR-IICA, mar. 1994 (Versão final, mimeo).
- _____. *Planejamento do Desenvolvimento Sustentável - Problemas teóricos e técnicos de uma Nova Abordagem do Planejamento*. Recife: ICID, 1991 (Paper apresentado no Seminário do ICID , mimeo).
- _____. *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável - Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal*. Recife: INCRA-IICA, 1997b (Publicado em livro pelo MEPF/INCRA-IICA).
- CASTELLS, Manuel – *La Question Urbaine*, Ed. François Maspero, Paris, 1973
- CONDEPE – Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco. *PERNAMBUCO 2010 – Estratégia de Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco*. Recife: Condepe, 1996.
- _____. *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão de Pernambuco*. Recife, Condepe , 1997.
- COSTA, Heloísa Soares – *Desenvolvimento Urbano Sustentável: uma contradição de termos?*“ in Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, A.1, n.2, 1999 .
- GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. VICE-GOVERNADORIA & SEPLANTEC.**
Projeto Sertão Forte; programa de desenvolvimento sustentável do semi-árido baiano. Salvador, SEPLANTEC, ago. 1995 (xerox).
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995 – 1998)**. Fortaleza , SEPLAN, 1995.
- GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA - SEPLAN. Plano de Desenvolvimento Sustentável - 1996-2010**. João Pessoa: IICA-SEPLAN-PB, 1997.
- HADDAD, Paulo R. *Agenda 21 Brasileira - Versão Preliminar*, Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional – Secretaria-Executiva, fevereiro 2002.
- _____. *Plataforma de Ação da CPDS - Texto para Discussão, Agenda 21*

Brasileira – Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional – Secretaria-Executiva, abril 2002.

_____ Processo de Elaboracao – Texto Informativo - Agenda 21

Brasileira –

Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional – Secretaria-Executiva, abril 2002.

_____ Os Meios de Implementação da Agenda 21 Brasileira: Mecanismos

Institucionais e Instrumentos – Texto para Discussão, Agenda 21 Brasileira – Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional Secretaria-Executiva . abril 2002

IICA . *Proyecto ARIDAS - Una Estrategia de Desarrollo Sostenible para el Nordeste de Brasil* . San José, Costa Rica: IICA-BMZ/GTZ , 1997. (Publicação em espanhol do Relatório do Grupo VI do Projeto ÁRIDAS, intitulado *Desenvolvimento Sustentável - Conceito, Metodologia de Planejamento e Modelo de Gestão*, Relatório Técnico do Grupo de Trabalho -Bloco conceitual-metodológico. Brasília: SEPLAN-PR, dez., 1994).

MMA- Ministério do Meio Ambiente - *Agenda 21 Brasileira – Bases para Discussão*, Brasília, 1999

PARANÁ. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. *Diagnóstico das Associações de Municípios*. Curitiba, 1997. 10 v. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD- Projeto BRA/95/005.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. *Associações de Municípios: uma proposta de união e desenvolvimento*. Curitiba, 1997.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. *Consórcios intermunicipais: institucionalização, dispositivos e procedimentos legais*. Curitiba, 1998. 56 f.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. *Relatório de avaliação das Associações de Municípios do Estado do Paraná*. Curitiba, 1999.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano .*Política urbana no Estado*

***do Paraná: lições da experiência e desafios para o futuro*. Curitiba, 1997. 1v.**

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

SEPLAN-PR - Projeto ÁRIDAS - Nordeste: Uma Estratégia De Desenvolvimento Sustentável”. Brasília : dez., 1994 (Versão Preliminar).

SEPLAN-RN/IDEC. *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte*. Natal : SEPLAN-RN/IDEC, 1996 (mimeo).

SEPLANTEC- GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia* . Salvador: SEPLANTEC, ago. 1995 (mimeo).

SOUSA, Ester. *Desenvolvimento Sustentável : um marco conceitual para o ÁRIDAS*. Recife, IICA, 1994.

[1] Pesquisadora do Instituto de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco

[2] A CPDS foi criada por Decreto Presidencial de 26/02/97. Composição: Ministério do Meio

Ambiente; Ministério do Planejamento; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério das Relações Exteriores; Secretaria de Assuntos Estratégicos; Câmara de Políticas Sociais; Fórum Brasileiro das Ongs e Movimentos Sociais; Instituto Nacional de Altos Estudos; Fundação Movimento Onda Azul; Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável; e Universidade Federal de Minas Gerais.