

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – MESTRADO

AGENDA 21
ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL
NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

DANIEL TRENTO DO NASCIMENTO

Área de concentração
Políticas e Gestão Institucional

Florianópolis - Fevereiro de 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – MESTRADO

AGENDA 21
ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL
NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. Área de Concentração em Políticas e Gestão Institucional.

Florianópolis - Fevereiro de 2003.

Ficha Catalográfica elaborada por
Sílvia M. Berté Volpato - CRB 14/408

577.4
N244a

Nascimento, Daniel Trento do
Agenda 21: análise do processo de implantação
da Agenda 21 local no Município de Florianópolis / Daniel
Trento do Nascimento. - Florianópolis, 2003.

322f.; il. graf.; tab. e fig.

Orientador : Pedro Carlos Schenini.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de
Pós-Graduação Administração, Universidade Federal de Santa
Catarina, 2003.

1. Agenda 21. 2. Desenvolvimento sustentável. 3.
Administração municipal. 4. Florianópolis. 5. Planejamento. I.
Schenini, Pedro Carlos. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. III. Título.

AGENDA 21: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL NO
MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

DANIEL TRENTA DO NASCIMENTO

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Grau de Mestre em Administração na área de concentração em Políticas e Gestão Institucional do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e aprovada, em sua forma final, pela Comissão Examinadora composta pelos professores:

Florianópolis, 07 de fevereiro de 2003.

Prof. Nelson Colossi, Dr.
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora integrada pelos professores:

Prof. Pedro Carlos Schenini, Dr.
Orientador

Prof. Paulo Cesar da Cunha Maya, Dr.
Membro

Prof. Marison Luiz Soares, Dr.
Membro

*“Não busco explicar,
mas sim entender”*

RESUMO

NASCIMENTO, Daniel T. **Agenda 21 - Análise do Processo de Implantação da Agenda 21 Local no Município de Florianópolis**. 2003. 322f. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

Orientador: Dr. Pedro Carlos Schenini

Defesa: 07 de fevereiro de 2003

Agenda 21 é o resultado mais palpável do encontro realizado no Rio de Janeiro em 1992, chamado de ECO-92 ou RIO-92. Nesse encontro, mais de 170 países assinaram um acordo de propagar e implantar um plano global visando o desenvolvimento sustentável, que foi chamado de Agenda 21. Para tanto, a efetividade desse plano está fortemente ligada a capacidade de absorção de seus princípios e aplicação efetiva em todos os países, principalmente através das Agenda 21 Local. Este trabalho está focado na análise do processo de implantação da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis/S.C, que ocorreu no período de 1997 à 2000, e hoje procura formas para efetivar a sua implementação. Orientado pela teoria que cerca o assunto, que vai desde ecologia até planejamento governamental, foi efetuado uma contextualização do município de Florianópolis perante a questão social, econômica e ambiental. Após isso, foi elaborada uma descrição do processo de implantação da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis. Foram realizadas entrevistas com participantes do processo, bem como com executivos da ONU, em Nova Iorque, que em conjunto com a teoria, o contexto sócio-econômico e ambiental do município e o histórico do processo, foi elaborada uma análise buscando identificar a importância da Agenda 21 Local para a implementação de ações equilibradas e integradas entre o meio ambiente e o desenvolvimento no município de Florianópolis.

Palavras chaves: Agenda 21 Local; Desenvolvimento Sustentável; Florianópolis.

ABSTRACT

NASCIMENTO, Daniel T. **Agenda 21 - Análise do Processo de Implantação da Agenda 21 Local no Município de Florianópolis**. 2003. 322f. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

Adviser: Dr. Pedro Carlos Schenini
Date of presentation: February 7th of 2003.

Agenda 21 is the most concrete result of the United Nations Summit on Sustainable Development (UNSSD), held in Rio de Janeiro in 1992, known as Eco-92 or Rio-92. In this meeting, more than 170 countries signed on an agreement to propagate and to implement a global plan for the sustainable development, and it was called Agenda 21. In this sense, the effectiveness of this plan is based on the strong capacity of understanding the principles of the Agenda 21 and work for its effective application in all the countries, mainly through the Local Agenda 21. This work is focused on the analysis of the Local Agenda 21 process occurred in Florianópolis/S.C – Brazil, which started in 1997 and was finalized in 2000, and today it is in search of effective tolls for its implementation. Guided by the theory that surrounds the subject, going from ecology to governmental planning. It was developed a characterization of the city of Florianópolis seen the social, economic and environmental issues. After this, it was elaborated a description of the Local Agenda 21 process in Florianópolis City. Interview with participants of the process was carried out, as well with officers from the United Nations Head Quarters in New York, that with the support of the theoretical review, the characterization of the city and the description of the process, it was developed a complete and broad analysis to identify the importance of the Local Agenda 21 for the implementation of balanced and integrated actions between the environment and development in Florianópolis.

Key words: Local Agenda 21; Sustainable Development; Florianópolis.

LISTA DE QUADROS

Quadro – 1: Dimensões da Sustentabilidade.....	21
Quadro – 2: Resumo dos fatores e influências da Gestão Municipal.....	36
Quadro - 3: Comparação das abordagens sobre Planejamento Estratégico para o Setor público.....	45
Quadro – 4: Indicadores de Desenvolvimento e de Qualidade de Vida em Florianópolis.....	105
Quadro – 5: Entidades Integrantes da Comissão de Organização.....	120
Quadro – 6: Entidades Integrantes da Comissão de Organização ao final do Processo de Implantação da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.....	122
Quadro - 7: Agenda do Seminário.....	135
Quadro - 8: Roteiro dos temas de discussão.....	137
Quadro - 9: Datas e locais dos Seminários Regionais.....	140
Quadro - 10: Entidades pertencentes a Comissão Executiva para implementação da Agenda 21 Local de Florianópolis.....	150

LISTA DE FIGURAS

Figura – 1: Rede de Relações da Administração Municipal.....	35
Figura – 2: Triangulação.....	78
Figura – 3: Ilha de Santa Catarina.....	89
Figura – 4: Macrozoneamento de Florianópolis.....	90
Figura – 5: Organograma Prefeitura Municipal de Florianópolis.....	110
Figura – 6: Diagrama dos Processos formais da Agenda 21 Global à Agenda 21 Local de Florianópolis.....	115
Figura – 7: Esquema explicativo do processo de elaboração dos Relatórios dos países.....	187

LISTA DE TABELAS

Tabela – 1: PIB Per Capita em Florianópolis, Santa Catarina e Brasil - 1990 a 1999.....	102
Tabela – 2: Composição do PIB, Empregos e Setores de Atividade Econômica em Florianópolis – 1999.....	102
Tabela – 3: Composição Setorial da Economia de Florianópolis – 2000.....	102
Tabela – 4: PIB do Núcleo da Região Metropolitana de Florianópolis – 1999.....	103
Tabela – 5: Dados estatísticos referente a participação das entidades nas Reuniões Plenárias.....	131
Tabela – 6: Estatística em relação a presença nos Seminários da Agenda 21 Local de Florianópolis.....	139

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico – 1: Receita Estimada em US\$ - Florianópolis, 1986 a 2001.....	104
Gráfico – 2: Participação nas Reuniões Plenárias.....	132

SUMÁRIO

RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
LISTA DE QUADROS	viii
LISTA DE FIGURAS	ix
LISTA DE TABELAS	x
LISTA DE GRÁFICOS.....	xi
SUMÁRIO.....	1
1 - INTRODUÇÃO	4
1.1 JUSTIFICATIVA	6
1.2 - DELIMITAÇÃO DO TEMA DE ESTUDO	8
1.3 - PROBLEMA DE PESQUISA	9
1.4 - HIPÓTESES DE PESQUISA	10
1.5 – OBJETIVOS DA PESQUISA.....	12
1.5.1 – <i>Objetivo geral</i>	12
1.5.2 – <i>Objetivos específicos</i>	12
2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	13
2.1 DISTÚRBIOS AMBIENTAIS	13
2.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	16
2.2.1 <i>Desenvolvimento</i>	16
2.2.2 <i>Ecologia e Eco-desenvolvimento</i>	18
2.2.3 <i>O conceito Desenvolvimento Sustentável</i>	22
2.3 GESTÃO PÚBLICA.....	26
2.3.1 <i>Conceitos, princípios e poderes administrativos</i>	26
2.3.2 <i>A evolução da gestão pública no Brasil dos anos 30 aos 90</i>	30
2.3.3 <i>Administração Municipal</i>	32
2.3.3.1 – <i>Contextualização da administração municipal</i>	34
2.4 – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA O SETOR PÚBLICO	37
2.4.1 – <i>Planejamento Estratégico</i>	37
2.4.2 – <i>Planejamento Governamental</i>	40
2.4.3 – <i>Planejamento Municipal</i>	45

2.4.4 – <i>Participação no processo de planejamento</i>	47
2.5 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL	51
2.5.1 - <i>Política urbana e instrumentos legais de ordenamento das cidades</i>	56
2.6 - AGENDA 21	63
2.6.1 - <i>Agenda 21 Local</i>	65
2.7 - TERCEIRO SETOR E A COMUNIDADE	67
3 - METODOLOGIA	71
3.1 - CARACTERIZAÇÃO DE PESQUISA	71
3.2 - TÉCNICA DE COLETA DE DADOS	73
3.3 - PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE	77
3.4 - LIMITAÇÕES DA PESQUISA	81
4 – DESENVOLVIMENTO	83
4.1 - CONTEXTUALIZAÇÃO	83
4.1.1 - <i>Histórico da ocupação da Ilha de Santa Catarina</i>	84
4.1.2 - <i>Aspectos físico – geográficos e biológicos</i>	88
4.1.3 - <i>Aspectos sócio - econômicos</i>	96
4.1.4 - <i>Aspectos administrativos – legais</i>	106
4.1.5 - <i>Experiências em gestão participativa</i>	111
4.2 - AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – HISTÓRICO DO PROCESSO	115
4.2.1 - <i>Ações iniciais</i>	116
4.2.1.1 – Primeiro Encontro e Decreto de Criação do Fórum Agenda 21 do Município de Florianópolis	116
4.2.1.2 - Reuniões de conscientização e divulgação	117
4.2.2 - <i>Ações efetivas</i>	118
4.2.2.1 - Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis	118
4.2.3 - <i>A Agenda 21 Local do Município de Florianópolis</i>	141
4.2.3.1 – Versão Preliminar	141
4.2.3.2 – Versão Final	144
4.2.3.3 - Estrutura da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis	145
4.2.5 - <i>Custos</i>	148
4.2.4 - <i>Ações de continuidade do processo</i>	149
4.2.4.1- Primeira reunião de retorno	149
4.2.4.2 - Situação atual	151
4.2.5- <i>Questões Polêmicas</i>	154

4.2.5.1 - Plano Diretor do Campeche e Santinho:	155
4.2.5.2 – Seminários Regionais	157
4.2.5.3 - Agenda 21 Preliminar	158
4.3 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	164
4.3.1 – <i>Dados primários obtidos junto às entidades participantes do processo</i>	164
4.3.1.1 - Participação	164
4.3.1.2 – Coordenação, metodologia e planejamento técnico	168
4.3.1.3 – Documentação e validação	171
4.3.1.4 – Efetivação das ações.....	172
4.3.1.5 – Continuidade do processo.....	175
4.3.1.6 – Reflexos do processo.....	177
4.3.2 – <i>Apresentação dos dados primários obtidos na ONU</i>	182
4.3.2.1 – Agenda 21	183
4.3.2.2 – Aceitação da Agenda 21 ao longo dos anos	184
4.3.2.3 – Rio + 10	184
4.3.2.4 – Meios de Avaliar a Implantação da Agenda 21	185
4.3.2.5 – A Agenda 21 e o Setor Privado	188
4.4 – ANÁLISE AMPLIADA	189
4.4.1 – <i>Análise orientada pelos critérios de análise em organizações sem fins lucrativos</i>	189
4.4.1.1 - Relação entre os objetivos do processo e os meios utilizados para atingi-lo.....	191
4.4.1.2- Relação entre os objetivos do processo e os resultados atingidos.....	196
4.4.1.3 - Processo de formulação de estratégias	198
4.4.1.4 - Grau de participação.....	200
4.4.1.5 - Efeito das ações e programas elaborados.....	204
4.4.1.6 - Efeito da Agenda 21 Local de Florianópolis nos atores governamentais e não-governamentais.....	206
4.4.2 – <i>Análise do processo sob uma perspectiva global</i>	207
5 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	210
5.1 - CONCLUSÕES	210
5.2 – RECOMENDAÇÕES	213
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	215
ANEXOS	225

1 - INTRODUÇÃO

A idéia de crescimento e desenvolvimento que orienta a ação dos homens é produto de um longo processo que remonta aos primórdios existenciais, quando o homem começou a diferenciar-se dos demais animais e começou a transformação do mundo, que teve como um de seus marcos culminantes a Revolução Industrial, ocorrida há aproximadamente 250 anos atrás.

Esse processo alterou fortemente a forma de organização social do homem, que já vinha transformando seu meio, gerando um crescimento sem limites, fez com que o consumo dos recursos finitos da natureza fosse cada vez maior, produzindo uma degradação nunca antes vista, deixando impactos sociais e ambientais incomparáveis a qualquer outra época de sua história na terra.

O crescimento ocorreu de fato, e muitos avanços após a Revolução Industrial foram importantes para a melhora da qualidade de vida dos seres humanos e seu desenvolvimento. Porém, os custos desse processo também foram altos e hoje tem-se como grande desafio a inserção das variáveis social e ambiental no centro do processo em andamento.

Nas últimas décadas, devido a maior percepção dos impactos sofridos pelo ambiente e a sociedade, tem aumentado a atenção e busca por alternativas para um desenvolvimento equilibrado com a conservação dos recursos naturais. No entanto, esse “aumento da atenção” ainda não refletiu na mudança da postura da sociedade perante as questões ambientais.

No intuito de discutir e planejar formas de modificar a atual conjuntura de desenvolvimento desenfreado e sem limites, movimentos passaram a ser realizados em todo o globo para discutir a questão.

O Clube de Roma, criado em 1968, a Conferência de Estocolmo, em 1972, o Relatório Brundtland, em 1983, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), conhecida como Rio 92, e recentemente Cnumad 2002, conhecida como a Rio + 10, foram os principais marcos formais da preocupação das nações sobre os problemas ambientais.

Em 1992, no Rio de Janeiro, foi sediada a Cnumad, para tentar encontrar soluções para o problema vigente. Desse encontro, o resultado mais importante foi o lançamento da Agenda 21, um documento que contém os compromissos assumidos entre os países participantes, para a mudança do padrão de desenvolvimento no próximo século. A idéia era tornar possível a construção de um plano de ação e um planejamento participativo global, nacional e local, capaz de permitir, de forma gradual e negociada, o nascimento de um novo paradigma de desenvolvimento.

O Brasil, assim como os demais países signatários dos acordos oriundos da RIO-92, assumiu o compromisso de elaborar e implementar a sua própria Agenda 21, de acordo com as peculiaridades do país.

Assim, como decorrência da Agenda 21 Global, existe a Agenda 21 Local, esta destinada a aplicar os princípios e diretrizes aos municípios e comunidades, como parte da estratégia global, que tem nas ações locais a sua principal forma de atingir o desenvolvimento sustentável.

No entanto, para implementar essa Agenda, não existe uma metodologia exclusiva e nem hierarquia para iniciá-la, quando muitas vezes alguns municípios, bem como estados, podem tê-la pronta antes mesmo que o país, como no caso de Florianópolis.

Dessa forma, este trabalho vem analisar o processo de implantação da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, que teve início em 1997 e hoje busca sua implementação.

1.1 Justificativa

A Agenda 21 é o resultado do encontro que reuniu 179 países no Rio de Janeiro em 1992, Rio – 92. Nesse encontro, foram abordados assuntos relacionados com a poluição, o esgotamento dos recursos naturais e a qualidade de vida humana e sua relação com o desenvolvimento econômico.

O documento divulgado com os resultados do encontro realizado no Rio de Janeiro, propõe o fortalecimento e o envolvimento dos governos locais no esforço de alcançar a sustentabilidade, e indica claramente que a Agenda 21 é um processo de desenvolvimento de políticas e ações estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável e de construção de parcerias entre autoridades locais, comunidade e outros setores para implementá-la. (AGENDA 21, 1992).

Dentro do espírito de que a comunidade global é reflexo das comunidades locais, visto que, em um sistema de relações complexas, pequenas ações locais têm impactos globais em larga escala, surge a Agenda 21 Local, que é um processo em que são identificadas as oportunidades e obstáculos para que o município alcance o desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21 Local é um instrumento de planejamento sustentável do município. Se bem conduzido o seu processo de implantação, criando mecanismos de efetiva interação entre governo e sociedade, pode se tornar no principal norteador das atividades do município, pois

leva em consideração os aspectos sociais, econômicos e ambientais na elaboração de estratégias, programas e ações, e não se limita a ações imediatistas, visa também o médio e o longo prazo.

No Brasil, vários municípios já elaboraram sua agenda muito antes do governo federal elaborar a Agenda 21 Brasileira. No entanto, o atual desafio dos municípios que possuem sua Agenda 21 Local, é buscar sua implementação, ou seja, efetivar as ações elencadas no documento.

Hoje, percebe-se uma grande quantidade de produções acadêmicas, bem como planos, projetos e políticas públicas que visam modificar as atitudes do atual sistema de gestão pública.

Castro (1978, p.68), aborda a produção acadêmica de planos e propostas afirmando que é preciso conhecer a realidade, antes de tentar modifica-la, pois o desafio de desvendar a realidade é pré-condição para o desenho de legislação ou planejamento com perspectivas de sucesso.

“É necessário quebrar a tradição de redigir documentos em jargão legal, onde se descreve aquilo que gostaríamos que fosse a realidade, sem qualquer respeito pelo que de fato é a realidade, pelo que refratário à mudança e sem a astúcia de descobrir os pontos onde o processo é manipulável”.(CASTRO, 1978, p.69)

Assim, sendo a Agenda 21 um projeto global, e seu sucesso dependente diretamente das ações locais, entender como está sendo o processo de implantação da Agenda 21 Local é fundamental para poder orientar outros municípios e localidades na construção de suas

Agendas, e principalmente, esclarecer pontos importantes e fundamentais para sua efetivação e implementação das ações.

Em meio a complexa e interdisciplinar teoria que aborda as questões sócio-econômicas e ambientais, este trabalho justifica-se pela oportunidade de verificar cientificamente os avanços, falhas e pontos a melhorar no processo de Florianópolis, bem como, servir de experiência para outros municípios em fase de início, execução ou implementação de suas agendas, ou mesmo outros planos de gestão.

Ainda, pelo fato de a Agenda 21 ser um processo relativamente novo, ou seja, um plano global desenvolvido em conjunto com muitos países em assembléias de cúpula e transportado para o eixo local, ela apresenta um desafio a ser encarado por toda sociedade, que é fazer com que o espírito da Agenda 21 possa permear as peculiaridades de cada município, com cenários diversos e complexos, preservando os acertos e corrigindo os erros.

1.2 - Delimitação do tema de estudo

Há apenas alguns meses após encerrada a Rio + 10, encontro coordenado pela ONU sediado em Johannesburgo, em agosto e setembro de 2002, para avaliar como está o planeta após a Rio – 92, este trabalho está inserido num contexto importante, pois após dez anos de trabalhos pelo mundo, o redirecionamento só poderá ser bem sucedido com base nas experiências, exitosas ou não, de aplicação da Agenda 21 Local mundo afora.

Um dos principais resultados da Rio + 10, assim como ocorrido 5 anos atrás em Nova Iorque, foi o enfoque dado na implementação de fato da Agenda 21, ou seja, visou a busca de

formas viáveis de se colocar em prática os planos e projetos relacionados e influenciados, de uma forma ou de outra, pela Agenda 21.

No Brasil, dos mais de 5.000 municípios, menos de 5% já iniciaram esse processo, mesmo 10 anos após o lançamento oficial do programa. A implantação da Agenda 21 é algo ainda novo no Brasil, e todo trabalho buscando sua implantação deve ser avaliado e considerado de forma especial, pois traz uma mudança na cultura gerencial pública dos municípios, e exige repensar os vícios das antigas formas de articular e gerir as políticas públicas.

Dentro desse contexto global, este trabalho visa estudar um caso local, o processo de implantação da Agenda 21 Local de Florianópolis, que iniciou em 1997, e foi concluído em 2000. Assim, analisa-se como se deu o processo de implantação, pontos fortes e fracos e quais os caminhos que estão sendo adotados para buscar sua efetivação.

1.3 - Problema de Pesquisa

O problema de pesquisa é fundamental para direcionar toda a continuidade do trabalho. Da formulação do problema é que será desencadeado todo o desenvolvimento da pesquisa. Gil (1999, p.49), afirma que “o problema de pesquisa é qualquer questão não resolvida e que é objeto de discussão, em qualquer domínio do conhecimento”.

Assim, pelo fato de a Agenda 21 ainda não estar totalmente difundida na sociedade, e sendo que este trabalho versa sobre administração e políticas públicas, e está inserido num novo tema, Agenda 21, foi formulado o seguinte problema de pesquisa: “**Qual a importância**

da Agenda 21 Local para a implementação de ações equilibradas e integradas entre o meio ambiente e o desenvolvimento no município de Florianópolis?”.

Pretende-se assim, averiguar qual a importância e influência da Agenda 21 Local na adoção de ações mais sustentáveis dentro do município, seja pelo poder público, pela incitativa privada ou organizações da sociedade civil organizada.

1.4 - Hipóteses de pesquisa

No sentido de orientar o planejamento dos procedimentos metodológicos necessários à execução da pesquisa, foram definidas as seguintes hipóteses de pesquisa:

- a) Hipótese básica: O processo de construção da Agenda 21 Local de Florianópolis teve um papel relevante na conscientização dos atores governamentais e não-governamentais, sobre a importância do meio ambiente para o desenvolvimento local.
- b) Hipóteses secundárias:
 - O processo da Agenda 21 local deixou claro, tanto para os atores governamentais como não-governamentais, a importância da participação social na elaboração de planos, ações e metas de âmbito local.
 - A Agenda 21 Local não é um órgão executivo e nem tem poder de lei, porém ela deve permear todos os planos e diretrizes dos órgãos governamentais, privados e do terceiro setor.
 - A participação social só ocorre quando existe interesse direto de ambas as partes, governo e sociedade.

- A Agenda 21 Local do Município de Florianópolis serviu para um amadurecimento, tanto do governo como da sociedade civil, no processo de planejamento público participativo com enfoque na sustentabilidade do município.
- O documento da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis é o resultado de um trabalho realizado em um dado momento e caracterizou a situação sócio-econômica e ambiental do município refletindo a realidade até ali construída.
- A efetivação das ações elencadas na Agenda 21 de Florianópolis teve maior ou menor grau de aplicação devido à organização ou não das comunidades locais e seus atores não-governamentais.
- Outros fatores foram também decisivos para a conscientização dos atores governamentais e não-governamentais sobre a importância do meio ambiente para o desenvolvimento.

1.5 – Objetivos da pesquisa

1.5.1 – Objetivo geral

Avaliar o processo de implantação da Agenda 21 Local e seus reflexos no Município de Florianópolis.

1.5.2 – Objetivos específicos

- Contextualizar o município de Florianópolis, visto sob a ótica do desenvolvimento urbano e da conseqüente degradação ambiental e social;
- Elaborar um levantamento histórico do processo de implantação da Agenda 21 Local em Florianópolis;
- Efetuar um levantamento de dados qualitativos referentes ao processo da Agenda 21 Local, através de entrevistas com os atores governamentais e não-governamentais participantes do processo;
- Analisar o processo de implantação da Agenda 21 Local de Florianópolis guiado pela teoria que cerca o assunto, o histórico do processo, entrevistas e outros materiais que possam servir de apoio.

2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Distúrbios ambientais

Muitos dos avanços da sociedade e dos padrões de vida podem ser atribuídos à ciência e tecnologia. Pode-se citar os rápidos e seguros meios de transporte, o grande avanço nas comunicações, a substituição da utilização da força animal ou humana por máquinas, o armazenamento e tratamento da água, o combate a inúmeras doenças, a otimização do tempo no trabalho com aumento da produtividade, deixando assim, o homem com mais tempo para atividades recreativas e culturais.

Entretanto, com tantos avanços, algum preço teria de ser pago. Assim, junto com os avanços vieram também muitos efeitos, como o desaparecimento de florestas, a poluição ambiental, o surgimento de novos organismos resistentes ao controle do homem, entre outros.

Na sociedade agrária, pode-se dizer que as pessoas viviam em uma certa harmonia com a natureza, plantando, caçando, fazendo roupas, tudo em uma medida que não ultrapassava o necessário. Os dejetos animais e humanos retornavam para o solo como fertilizantes orgânicos. Havia poucos, se é que havia, problemas como a poluição da água, terra e ar.

Com o decorrer do tempo, as relações sociais entre os seres humanos iam desenvolvendo-se. Nessa evolução das sociedades, vários períodos de ascensão, apogeu e declínio apareceram, e impactos diferenciados ocorreram no planeta.

Na história do ocidente, ocorreram transformações sociais enormes a partir do século XV, que conforme Drucker (1989), os primeiros trabalhos de impressão de Guttemberg, em 1457 e a reforma protestante, em 1515 foram os períodos áureos da renascença e também o

apogeu dos descobrimentos, pois foi o período em que a classe social, além de produtos importava idéias, abrindo a sociedade para transformações.

No ano de 1776, ocorreram eventos de grande relevância para as transformações fundamentais que estavam por vir, como a revolução americana, o aperfeiçoamento da máquina a vapor e a publicação da Riqueza das Nações de Adam Smith. De todas as etapas ocorridas nesse processo, pode-se afirmar que a Revolução Industrial foi o grande acontecimento, sendo o marco inicial de uma nova era de desenvolvimento.

Conforme relata Heinke & Henry (1996, p.55), algumas cidades da antiguidade, mais particularmente as do império romano, tinham sistemas de abastecimento de água e tratamento de suas sobras e dejetos. Existiam aquedutos provindos dos Alpes para o abastecimento de aproximadamente 1 milhão de habitantes, tudo isso com muito preparo e cuidado, principalmente para evitar doenças. A tecnologia municipal utilizada na época, parece que foi esquecida por aqueles que construíram as cidades européias no decorrer das civilizações, pois sistemas de armazenamento e distribuição de água e tratamento e destinação dos dejetos foram ignorados, o que resultou em grandes surtos de doenças como desinteira, cólera, diversos tipos de febre, entre outros males. Isso se manteve até metade do século XIX.

Também no século XIX, a revolução industrial veio aumentar consideravelmente os impactos ao ambiente, agravando-se principalmente na Europa e nos Estados Unidos, pois tal evento trouxe a industrialização e conseqüentemente um intenso aumento na urbanização, que são as principais causas da poluição do ar, terra e água.

Após a segunda grande guerra, os países industrializados vivenciaram um grande crescimento econômico, aumentando as suas populações, desenvolvendo novas tecnologias e consumindo energia como nunca. Durante as décadas de 50 e 60, o aumento da descarga de

poluição na água, terra e ar foi considerável. Isso foi seguindo um fluxo que até hoje ainda é intenso, e infelizmente, o problema tende a agravar-se, pois a capacidade de suporte do planeta é limitada.

O meio ambiente tem sido agredido de tal maneira que os espaços disponíveis para o uso comum estão começando a ficar escassos e a perder o seu valor de uso. São mananciais, córregos, vegetação, flora e fauna, porém, considerando que o meio ambiente vai muito além do "verde", tem-se encontrado um aumento na limitação de espaço nas cidades, que é o ambiente mais comum para as civilizações contemporâneas, e além disso, tem-se observado uma queda na qualidade da vida humana, se analisada a média mundial, em virtude do grande crescimento populacional.

Conforme destaca Schenini (1998, p.118), a população tem crescido de forma desordenada no planeta acarretando um aumento na demanda de bens e serviços e de muitos outros fatores, como o espaço, o calor, a energia disponível, os recursos não renováveis, a água e os alimentos, todos esses essenciais à sobrevivência humana na terra.

Com sorte, nos últimos anos têm sido desenvolvidos métodos e práticas a fim possibilitar a exploração dos recursos naturais, agrícolas, pastoris, de origem fóssil e as fontes de energia térmica e hidráulica de maneira mais sustentável. Tal nível de evolução tem permitido a melhoria do poder econômico de alguns países, regiões e cidades, o que lhes propicia uma elevação nos padrões de vida, no consumo de manufaturados, de energia elétrica ou de alimentos, entre outros parâmetros.

Entretanto, os efeitos mais graves do desenvolvimento atual são a explosão populacional, ainda fora de controle, a exaustão dos recursos naturais não renováveis, a perturbação da natureza e a introdução de elementos poluidores ao meio ambiente.

Segundo diretrizes da Agenda 21 Global (1992), e Agenda 21 Brasileira (2000), no que diz respeito a redução das desigualdades sociais, é necessário conferir prioridade ao aumento de capacidades e à mudança de mentalidades, tanto no nível do estado como na sociedade civil.

2.2 Desenvolvimento sustentável

2.2.1 Desenvolvimento

Antes de entender o que vem a ser desenvolvimento sustentável, é necessário revisar brevemente o que é desenvolvimento, visto que na sua essência, é crescimento, ampliação ou melhora sob uma determinada ótica.

Tem-se muito presente nos dias de hoje o termo desenvolvimento econômico, que foi a tônica vigente nas últimas décadas, e desenvolvimento social, que leva em consideração as condições e qualidade de vida das pessoas. Porém, neste trabalho trata-se de um conceito mais amplo que a questão econômica e social isoladas. Analisa-se tudo isso sob a perspectiva da conscientização e preservação ambiental, formando uma tríade – econômico, social e ambiental.

A teoria do desenvolvimento econômico, de acordo com Celso Furtado (1995) trata de explicar numa perspectiva macro econômica, é o conjunto de fatores de aumento da produtividade no trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza-se o produto social.

Já o desenvolvimento social, busca analisar as condições de atendimento das necessidades básicas do ser humano, analisando itens como saúde, educação, moradia, alimentação, entre outros.

Tendo em vista os diversos sentidos atribuídos a esse termo nos últimos anos, surge a necessidade de qualificar desenvolvimento. Entre os anos 40 e 90, houve uma bipolarização das relações mundiais, e a questão do desenvolvimento era compreendida como a necessidade de operar transformações na vida social tendo por pressuposto as transformações econômicas.

A questão do desenvolvimento econômico, para Fontes (1996), está centrada na produção de bens, concentra toda energia nos aspectos materiais da vida – deixando de considerar a economia como um subsistema que é, transformando-a na totalidade – sacrificando os demais aspectos da vida social, além de transferir valores, como ética, moralidade e justiça, para o âmbito da vida pessoal ou religiosa.

Nos anos 60 e 70, surgem questionamentos quanto à capacidade dos modelos de desenvolvimento em curso de promoverem a redistribuição da riqueza. Problemas como a concentração de recursos na geração de uma estrutura produtiva, cujos desequilíbrios monetários e financeiros não mais eram controláveis. O reconhecimento internacional da desigualdade econômica acentuou a necessidade de que fossem consideradas as dificuldades dos países em desenvolvimento para completar seu ciclo de progresso.

Após a crise do petróleo e um ciclo de recessão econômica nos países desenvolvidos, os termos do debate sobre desenvolvimento se modificam. Passa a ter relevância a idéia da liberação das forças de mercado, o liberalismo. É nesse quadro que começam a surgir questionamentos quanto a função do Estado como agente de desenvolvimento.

A partir dos anos 80, o mundo passa a experimentar um intenso processo de globalização, e em paralelo, constatam-se aprofundamentos da crise mundial, registrando-se números alarmantes quanto a fome nos países pobres, conflitos armados, racismo, e uma grave crise ambiental.

O que se constata, é que a nova ordem econômica mundial, determinada pelas leis do mercado, não silenciou o debate sobre o sentido do desenvolvimento. Ao contrário, surgem muitos questionamentos quanto ao modelo então vigente – neoliberal. É onde aparecem novos conceitos como o do desenvolvimento humano, formulado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), que procuram resgatar o princípio da igualdade e justiça social.

A década de 80 deu início a debates sobre os limites econômicos, e é onde emerge com força a dimensão ambiental como um indicador desses limites. Assim sendo, a questão do desenvolvimento adquire novos rumos a partir dos anos 90, tornando claro a urgência de um novo modelo e práticas do processo de civilização para além do Estado e das relações econômicas.

2.2.2 Ecologia e Eco-desenvolvimento

Em 1968, cientistas de vários países criaram o Clube de Roma e em 1971 D. Meadows lança o importante artigo intitulado “*limits to growth*” (limites do crescimento) e nesse mesmo ano, num painel técnico preparativo para a Conferencia de Estocolmo, foi apresentado o conceito de “eco-desenvolvimento”.

A questão ecológica passou a ser discutida com mais frequência nas últimas décadas, que após a segunda guerra mundial, teve um impulso com a Conferência Mundial sobre a Biosfera em 1968.

É atribuído geralmente a Haeckel, zoólogo alemão, a criação da palavra ecologia, em 1866. Mas, existem documentos que provam que tal palavra era conhecida pelo menos oito anos antes.

Malthus (1798), com suas idéias sobre crescimento de populações e aumento da subsistência, parece ter influenciado Darwin, cuja obra “Origem das espécies” (1858) tornou-se famosa. Nas obras de ambos, vê-se um enfoque para o relacionamento entre os seres vivos e o ambiente em que vivem, mostrando que suas idéias já abordavam um pensamento ecológico.

Depois da criação da palavra ecologia, conforme relata Paulo Lago (1991, p.78), “esta ciência ficou quase sem desenvolvimento até praticamente a década de 30 [do século XX]”.

Em 1927, Charles Elton, naturalista inglês publicou uma obra clássica “*Animal ecology*”, na qual abordava a grande importância da teoria ecológica. Porém, antes disso, o britânico dinamarquês, Eugênio Warming, que realizou estudos no Brasil no estado de Minas Gerais, durante três anos (1863 – 1866), publicou uma obra importante em 1895, sendo esse o primeiro livro de ecologia.

Essas informações sobre o surgimento do pensamento ecológico são essenciais para perceber que o grande barulho que se faz hoje acerca do tema meio ambiente e ecologia, já era há tempos estudado por cientistas mundo afora.

Na década de setenta, eventos e ações de importância começaram a sensibilizar mais os governantes e gestores públicos. Entre esses encontros, foram de extrema importância os relatórios do Clube de Roma, e principalmente o conceito introduzido por Maurice Strong

(Secretário Geral da Conferência de Estocolmo em 1972) – O Ecodesenvolvimento – amplamente difundido por Ignacy Sachs, a partir de 1974.

Na proposta do Programa Ambiental das Nações Unidas (em inglês *United Nations Environmental Program* - Unep) é apresentada a seguinte formulação:

“Desenvolvimento em níveis local e regional (...) consistentes com os potenciais da área envolvida, dando-se atenção ao uso adequado e racional dos recursos naturais e à aplicação de estilos tecnológicos”. (UNEP apud NOBRE, 2002, p.35),

É importante frizar esta tríade do desenvolvimento, que envolve a questão social, econômica e ambiental, sendo todos os três elementos interdependentes.

O eco-desenvolvimento leva a sociedade para uma mudança nos padrões de consumo e de vida, pois possibilita compreender que o conjunto de valores por ele indicado apontam uma visão futura que ultrapassa gerações, e visa a sustentabilidade do planeta como ponto principal.

Para Sachs (1993, p.14), “trata-se de gerir a natureza de forma a assegurar aos homens de nossa geração e a todas as gerações futuras a possibilidade de se desenvolver”. Segundo esse raciocínio, Sachs desenvolveu as cinco dimensões da sustentabilidade do ecodesenvolvimento, que podem ser melhor observadas a seguir:

- a) Sustentabilidade social: visa a criação de postos de trabalho que permitam renda individual adequada à melhor condição de vida, à melhor qualificação profissional, e a produção de bens dirigidos prioritariamente às necessidades básicas das populações.

- b) Sustentabilidade econômica: visa um fluxo permanente de investimentos públicos e privados, o manejo eficiente dos recursos, e a absorção pela empresa dos custos ambientais, e conta com suas próprias forças.
- c) Sustentabilidade ecológica: tem como premissa produzir respeitando os ciclos ecológicos dos ecossistemas, dando prioridade à produção de biomassa e à industrialização de insumos naturais renováveis, busca a redução de intensidade energética e conservação de energia, assim como o uso de tecnologias limpas.
- d) Sustentabilidade geográfica: busca uma descentralização espacial, desconcentração e democratização local e regional do poder e uma relação cidade campo equilibrada.
- e) Sustentabilidade cultural: procura soluções adaptadas a cada ecossistema, assim como respeito a formação cultural comunitária.

Em resumo, se for levado em consideração a relação entre a dimensão e o objetivo proposto por Sachs, de acordo com Montibeller (1993, p.30), pode-se apresentar esta relação da seguinte forma (Quadro 1):

DIMENSÃO	OBJETIVO
Sustentabilidade Social	Redução das desigualdades sociais
Sustentabilidade Econômica	Aumento da produção e da riqueza social sem dependência externa
Sustentabilidade Ecológica	Qualidade do meio ambiente e preservação das fontes de recursos energéticos e naturais para as próximas gerações
Sustentabilidade Geográfica	Evitar o excesso de aglomerações
Sustentabilidade Cultural	Evitar conflitos culturais com potencial regressivo

Quadro – 1: Dimensões da Sustentabilidade

Fonte: Montibeller (1993, p.30)

2.2.3 O conceito Desenvolvimento Sustentável

O conceito desenvolvimento sustentável passou a ser difundido a partir da década de 80, com os eventos internacionais promovidos principalmente pela *International Conservation of the Nature* (Iucn). Esse termo foi cunhado pela Comissão Brundtland e começou a ser divulgado pelo relatório “Nosso futuro comum”, a partir de 1987 e ganhou força com a Rio-92. O termo encerra a tese-chave de que é possível desenvolver sem destruir o meio ambiente e propõe que todos os países se unam para evitar a catástrofe global: degradação crescente não só das grandes cidades industriais, quando primeiro se fizeram sentir os efeitos da destruição ambiental, mas do ambiente global (atmosfera, florestas, oceanos).

Os princípios do desenvolvimento sustentável são os seguintes:

- a) Integrar a conservação da natureza e desenvolvimento;
- b) Satisfazer as necessidades humanas fundamentais;
- c) Perseguir equidade e justiça social;
- d) Buscar a autodeterminação social e a diversidade cultural; e
- e) Manter a integridade ecológica.

A definição mais conhecida do que vem a ser desenvolvimento sustentável é: “Buscar as necessidades básicas da atual geração sem comprometer as possibilidades das gerações futuras o fazerem”. (Brundthland, 1988)

Entretanto, o conceito de Desenvolvimento Sustentável ainda causa muita polêmica, como observa-se:

“Cabe-nos, portanto, trazer à luz a disputa teórica e política pela atribuição de sentido ao conceito de desenvolvimento sustentável que subjaz às ‘contradições’ e ‘imprecisões’ já fartamente documentadas pela literatura sobre o tema”. (O’RIORDAN apud NOBRE, 2002, p. 45)

Assim, o impacto maior do movimento pelo Desenvolvimento Sustentável é a rejeição de que conservação ambiental seja necessariamente um constrangimento ao desenvolvimento ou que o desenvolvimento signifique necessariamente poluição ambiental. (Nobre, 2002)

Mais que um conceito ou uma teoria, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e às aspirações humanas. (Brundtland, 1988).

Becker (1993, p.113), aponta três princípios, identificados sob o discurso do desenvolvimento sustentável:

- a) Eficácia no uso dos recursos através da utilização da informação e de novas tecnologias em atividades e produtos capazes de consumir menos matérias-primas e energia, em menor tempo, e passíveis de reutilização.
- b) Valorização da diferença, necessária a inovação contínua pela diversidade de mercados e recursos, bem como por condições sociais e políticas que potencializam de modo diverso os recursos locais.
- c) Descentralização, referente a transferência de decisões e ações a todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento, com definição de direitos e deveres.

Segundo Godard citado em Montibeller (1993, p.31), os atributos do desenvolvimento sustentável podem ser assim expressos:

- a) Transforma em utopia positiva o que é visto de modo negativo (a poluição, a degradação).
- b) Manifesta um conteúdo ético: a preocupação com as gerações futuras.
- c) O termo tem a virtude de apaziguar as preocupações com relação ao futuro, na medida em que deve ter a característica durável.
- d) A flexibilidade do conceito, que consegue abrigar concepções variadas.
- e) Abre a possibilidade da revisão dos conteúdos econômicos e sociais presentes na problemática do desenvolvimento.

Para Schenini (1998), o desenvolvimento sustentável se firma em três pilares básicos, que são o crescimento econômico, a equidade social e o equilíbrio ecológico, “sendo todos imbuídos do mesmo espírito holístico de harmonia e responsabilidade comum”.

Devido aos questionamentos feitos no modelo de desenvolvimento vigente, que tem uma ênfase meramente econômica, é que se começou a trabalhar com a idéia do desenvolvimento sustentável.

Apesar do estado de degradação que o planeta atingiu ser irreversível, é ainda viável uma mudança nos processos de desenvolvimento vigentes, que nos trouxe até este ponto, e é nesse sentido que o desenvolvimento sustentável tem sido pregado, como a alternativa para a minimização dos problemas ambientais no globo terrestre.

Buscar uma alternativa que, por um lado minimize ao máximo os impactos ao ambiente advindos da busca pelo desenvolvimento, incluindo-se aí as dimensões sociais e econômicas, e por outro lado, alimentar um ciclo contínuo em que a capacidade de absorção dos impactos pelo planeta seja maior que a utilização de seus recursos, é o que consiste o longo caminho da sustentabilidade.

Atribui-se longo caminho para a sustentabilidade pela complexidade desse termo que, apesar de tão utilizado, ainda não tem uma definição clara. Geralmente o seu uso carece de aprofundamento. Dessa forma, para entender o que é desenvolvimento sustentável, é muito importante abordar alguns aspectos do termo sustentabilidade.

Henrique Ratner (1999), apresenta muito bem a complexidade desse termo. Segundo ele, a falta de precisão do conceito de sustentabilidade evidencia a ausência de um quadro de referencial teórico, capaz de relacionar sistematicamente as diferentes contribuições dos discursos e campos de conhecimento específicos. A sustentabilidade é ainda um conceito em construção.

“O conceito de sustentabilidade transcende o exercício analítico de explicar a realidade e exige o teste de coerência lógica em aplicações práticas, onde o discurso é transformado em realidade objetiva”.
(HENRIQUE RATNER, 1999, p. 01)

O atual sistema centrado no mercado, como bem retrata Ramos (1989), Ratner (1999) assim como Capra (1982), entre outros autores relevantes, é claramente insustentável do ponto de vista econômico, cultural, ambiental, social, político e ético.

É necessário assim, a busca de um novo paradigma econômico, quando, o Estado e o mercado, sejam capazes de cumprir sua função social de uma forma menos excludente.

Com base nessas colocações, percebe-se que a sustentabilidade não depende apenas da preservação ambiental, mas, sim, de um equilíbrio entre as forças que movem a sociedade e o homem, como o mercado e o Estado. Entende-se assim, que a partir do momento em que um novo paradigma econômico mais justo seja incorporado na sociedade, a preservação ambiental passa a ser uma consequência direta desse processo.

Dessa maneira, percebe-se a complexidade do conceito de sustentabilidade, e fica mais evidente o desafio das gerações atuais, que é o de conciliar as práticas de desenvolvimento em curso com esses novos princípios ainda não muito claros.

2.3 Gestão Pública

2.3.1 Conceitos, princípios e poderes administrativos

A atividade governamental existe desde as origens do funcionamento dos sistemas políticos, que através de objetivos estabelecidos, buscam a tomada de decisão. Fazendo-se um retorno histórico, pode-se observar que foi só após o século XVIII, com cameralismo alemão, preocupado com a administração do governo, que a administração pública tornou-se especialidade para os estudantes daquele país. Todavia, antes disso, outras fontes serviam de base para os interessados na matéria do governo, como, por exemplo, a *Bilbia*, o *Arthasastra*, de Kautilya, da Índia antiga, a *Política*, de Aristóteles, e *O Príncipe*, de Maquiavel, bem como, outras obras de filósofos da época.

Nos Estados Unidos, esse estágio só foi atingido no século XIX, mais precisamente em 1887, com a publicação do ensaio de Woodrow Wilson, “*The study of administration*”. A partir daí, o conhecimento da administração pública passou a ser conhecido como uma área de interesse especializado.

Após consulta em várias bibliografias da área para buscar uma definição do que vem a ser administração pública, é possível ter a clara percepção de que o mais sensato a dizer, é que

não existe uma única definição, no entanto, é possível afirmar que a administração pública é o setor da administração que existe num contexto político relacionado basicamente às decisões da política governamental tomadas pelos detentores da autoridade.

De acordo com Meirelles (1990,p.52), pode-se falar de administração pública aludindo-se aos instrumentos de governo, como a gestão dos interesses da coletividade, que como ele bem ressalta:

“A administração pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, com o fim de realizar o bem comum”. (MEIRELLES, 1990 p. 52).

Pode-se dizer com base nisso que, todo administrador público assume um compromisso para com a coletividade de bem servi-la, e sendo assim, toda sua atividade deve ser voltada para esse objetivo.

Os princípios básicos da Administração pública estão consubstanciados em três regras de observância permanente e obrigatória, que segundo Meirelles (1990), são: Legalidade, moralidade e finalidade, a saber:

- a) Legalidade: significa que o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não deve se afastar ou desviar, ou seja, só é permitido fazer o que a lei autoriza.
- b) Moralidade: Não se trata da moral comum e sim da moral jurídica, que é o conjunto de regras de conduta da disciplina interior da administração, ou seja, é dever de saber distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto, o justo do injusto, enfim, ser ético.

c) Finalidade: É o princípio a que deve atender todo ato administrativo, quando o interesse público, o bem estar coletivo e o atendimento das exigências da comunidade são os objetivos únicos.

A Constituição de 1988 inovou ao fazer menção a alguns princípios da Administração pública, são eles: princípio da legalidade; da impessoalidade, da moralidade administrativa; e da publicidade.

Vale aqui ressaltar, que nem todos os autores aceitam a existência do princípio da moralidade, pois alguns alegam que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso, ou que acabe sendo absorvido pelo próprio conceito de legalidade. Porém, Di Pietro (1992), lembra que a distinção entre direito e moral é antiga, sendo ambos representados por círculos concêntricos, e o maior representa a moral e o menor o direito, numa aceitação ampla de brocardo segundo o qual “*non omme quod licet honestum est*” (nem tudo que é lícito é honesto).

Observados os princípios que devem estar na base de toda a função administrativa do Estado, é necessário examinar alguns dos poderes que deles decorrem para as autoridades administrativas.

Para gerir os negócios públicos, são designados ao gestor os poderes administrativos, que serão os instrumentos de trabalho indispensáveis para a realização de sua tarefa pública.

Conforme DiPietro (1992), embora o vocábulo “poder” dê a impressão de que se trata da faculdade da Administração, na realidade trata-se de “poder-dever”, já que reconhecido ao poder público para que o exerça em benefício da coletividade; os poderes são, pois, irrenunciáveis.

Os poderes administrativos são apresentados sob diversas modalidades em função do modo e forma de sua atuação e seus objetivos, conforme Meirelles (1990), podem ser classificados:

a) Segundo a liberdade de utilização:

- poder vinculado.
- poder discricionário.

b) Segundo seu fundamento:

- poder hierárquico.
- poder disciplinar.

d) Segundo sua finalidade normativa:

- poder regulamentar.

d) Segundo o objetivo de proteção:

- poder de polícia.
- poder de polícia sanitária.

O poder vinculado é aquele que a lei confere ao administrador público para a prática de ato de sua competência, determinando o conteúdo, o modo, o tempo e forma de seu cometimento.

O poder discricionário é o que o direito concede à administração de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos, com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo.

O poder hierárquico é o que dispõe o executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos e serviços, estabelecendo relação de subordinação entre os servidores de seu quadro administrativo.

O poder disciplinar vem a ser a faculdade que se confere ao administrador público de reprimir as infrações funcionais de seus subordinados, no âmbito interno da administração.

O poder regulamentar é a faculdade que dispõem os chefes do executivo (Federal, Estadual e Municipal) de explicitar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência, ainda não regulada por lei.

O poder de polícia é a faculdade discricionária que se reconhece à administração pública, de condicionar e restringir o uso e gozo dos bens e direitos individuais, em benefício do bem estar da coletividade.

E o poder de polícia sanitária, dispõe de um amplo campo de atuação, que é difícil classificar todas as atividades a ela referente. No nosso sistema constitucional os assuntos de saúde e assistência pública ficam sujeitos à tríplice regulamentação, Federal, Estadual e Municipal, por interessar simultaneamente a todas as entidades.

2.3.2 A evolução da gestão pública no Brasil dos anos 30 aos 90

Com base na obra de Teixeira e Santana, “Remodelando a Gestão Pública” (1995), pode-se fazer uma breve revisão das últimas décadas no que tange a gestão pública no país.

Na década de 30, a administração pública no Brasil, associada a um modelo de industrialização baseado no forte aparelhamento do Estado, centrou-se nas questões da integração nacional, estendendo a todo o território redes de comunicação, transportes e outros elementos de infra-estrutura básica, instituições e mecanismos de administração voltados para

o fortalecimento do mercado interno e a constituição de um forte aparelho central de governo. Um processo que fez com que o Brasil assumisse o papel de Estado produtor.

Nos anos 50 e 60, ao fim do período de substituição das importações, foi-se dando uma modernização de certos setores da administração governamental. Estabeleceram-se, assim, grandes disparidades organizacionais, de formas de estruturação e atuação entre organismos do próprio aparelho do estado, constituindo-se diferenciações regionais e setoriais em termos de estilo de atuação, objetivos, nível de modernização organizacional, salários, etc.

Já na década de 70, registrou-se um novo avanço do papel do Estado como principal investidor na economia, marcado com um modelo de centralização política, diminuindo a força de atuação dos Estados e Municípios.

Nos anos 80, o Brasil mergulha numa crise que desestabiliza as bases do modelo então vigente. Uma abertura política iniciou, e com ela novas forças sociais. A falência do modelo de administração pública atual resulta fundamentalmente da impulsão de novas forças no espaço político de nossa sociedade.

A administração pública tem como característica específica uma relação de responsabilidade direta com o processo histórico global que se dá no desenvolvimento da sociedade. Daí a necessidade de continuamente redefinir a sua missão em face de novos imperativos, sob pena de comprometer a sua capacidade sinérgica.

Nesse momento em que a sociedade brasileira necessita fortalecer os seus mecanismos societários, o modelo de gestão pública vigente no país demonstra toda a sua fragilidade. De acordo com Teixeira e Santana (1995), é necessário introduzir mudanças na administração pública, propor novas diretrizes e mecanismos de gestão, representa sempre ir ao encontro de interesses estabelecidos, ultrapassados pelas novas exigências da sociedade e adequar-se a

novos anseios e procedimentos, interferindo na cultura organizacional do aparelho administrativo do Estado.

2.3.3 Administração Municipal

O município brasileiro tem suas origens na república romana, que com influências de visigodos, árabes e mais tarde, portugueses chegou ao Brasil baseado na estrutura conhecida, que engloba funções políticas, administrativas e legislativas.

De acordo com o Ibam (2002), apesar de praticamente subjugados pelo poder centralizador das Capitâneas, os municípios brasileiros, através de suas Câmaras, sempre buscaram autonomia e independência administrativa da metrópole, apoiados pela igreja, nunca pelos donatários.

Na república velha, o município era tido mais como um instrumento do coronelismo para manutenção do poder estadual do que como um ente independente política e administrativamente, pois não tinha diretrizes definidas e justamente por isso as intervenções dos estados nos municípios eram comuns.

Foi só com Getúlio Vargas no poder, mais especificamente com a constituição 1934, que o município adquiriu nível de importância igual da União e dos Estados. Isso porque, de acordo com Ibam (2002), os fatos políticos pressionaram Getúlio Vargas.

Apesar de a Constituição de 1934 ser derrogada pela de 1937, os municípios não mais seriam esquecidos e consolidariam a tendência de lhes ampliar o papel e garantir a autonomia, tornando-a mais imune ao jogo político-eleitoral dos Estados e das oligarquias regionais. (Ibam, 2002)

Foi com a constituição de 1988, que o município passa a ser mencionado legalmente como integrante da federação, pois anteriormente isso não ocorria. Conforme o artigo primeiro e o artigo 18 da C.F, o município é entendido como um ente federativo e autônomo. Os artigos 29 e 30 da C.F. tratam da competência dos municípios.

De acordo com Ibam (2002), em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do Município.

Em se tratando de participação social na administração municipal, a constituição de 1988 inovou ao introduzir alguns dispositivos como o mandado de injunção, importante medida para assegurar ao cidadão a aplicação de direitos constitucionais que ainda não tenham sido objeto de regulamentação por leis ou atos normativos. (Ibam, 2002)

Assim, ainda vale lembrar o conceito de cidadania, que segundo o Ibam (2002), cidadania envolve naturalmente o direito da maior participação possível dos cidadãos no processo decisório governamental, muito particularmente no campo dos chamados serviços sociais: educação, saúde, saneamento básico, transportes coletivos, recreação, cultura, previdência social e várias formas de assistência social.

2.3.3.1 – Contextualização da administração municipal

Contextualizar a atuação da administração pública municipal procurando identificar as diversas forças que interagem e interferem na sua gestão é essencial para estudos e análises referentes a planos, políticas e ações de âmbito municipal.

Quando se estuda administração, é preciso evitar analisar os fatos isoladamente, pois uma organização, por mais simples que seja, sempre tem relações sistêmicas com outros organismos, que lhe dão subsídios para exercer sua função principal, a qual terá um objetivo final, que por sua vez também deve ser encarado como parte desse sistema vivo de inter-relações.

Assim sendo, pode-se identificar numa sociedade vários fatores, grupos e instituições que costumam desempenhar um papel relevante juntamente com a gestão pública do município. São eles: o comportamento cíclico da administração municipal e conseqüentemente de suas políticas; a atuação da União, Estado e outros Municípios; a Câmara de Vereadores do Município; o Ministério Público; os fornecedores de insumos e serviços para a administração municipal; as empresas e indústrias que atuam no município; a imprensa local e regional; e o terceiro setor e a comunidade em geral, essa desempenhando um papel fundamental.

Para melhor demonstrar esta rede de relações que envolve a gestão pública municipal, Nascimento (2000, p.77), esquematizou a rede de relações da administração municipal, que pode ser observada abaixo:



Figura – 1: Rede de Relações da Administração Municipal

Fonte: Nascimento, 2000.

Assim, percebe-se mais claramente o contexto em que ocorre a administração municipal e seus diversos fatores de interferência, dando uma noção dessa ampla rede de relacionamentos existentes, permitindo uma análise mais precisa da gestão municipal e dos programas dela provenientes.

Abaixo segue um quadro relacionando o fator e a influência de cada um destes elementos que interagem com a administração municipal:

FATOR	INFLUÊNCIA
Comportamento cíclico das políticas públicas	- Planejamento.
União, Estado e outros municípios	- Planejamento; - Serviços públicos; - Infraestrutura e integração; - Legislação.
Câmara de vereadores	- Legislação; - Fiscalização; - Serviços públicos.
Ministério público	- Legislação; - Fiscalização.
Fornecedores (insumos e serviços)	- Planejamento; - Serviços públicos; - Legislação.
Empresas e indústrias	- Planejamento; - Legislação; - Infraestrutura.
Imprensa	- Integração; - Fiscalização; - Comunicação.
Organizações do terceiro setor e comunidade	- Planejamento; - Organização; - Serviços públicos; - Infraestrutura; - Fiscalização.

Quadro 2 - Resumo dos fatores e influências da Gestão Municipal

Fonte: Nascimento, 2000.

2.4 – Planejamento estratégico para o setor público

Este capítulo tem como objetivo apresentar alguns conceitos importantes sobre o que vem a ser planejamento estratégico parara o setor público. Assim, para facilitar o entendimento, este capítulo divide-se da seguinte forma:

- Planejamento Estratégico.
- Planejamento Governamental.
- Planejamento Municipal.
- Participação no processo de planejamento.

2.4.1 – Planejamento Estratégico

Em um contexto de constantes mudanças e alta complexidade, quando as organizações necessitam cada vez mais de velocidade na tomada de decisão e ao mesmo tempo, precisão em suas ações, o planejamento passou a ser um instrumento de gestão indispensável.

É válido lembrar que, “a gestão de um sistema tem por objetivo assegurar seu bom funcionamento e seu melhor rendimento, mas também sua perenidade e seu desenvolvimento” (VIEIRA & WEBER 1997, p.209).

O planejamento é apresentado como premissa para assegurar a perenidade e o desenvolvimento de um sistema organizacional, visto que se trata de antever problemas e apontar soluções.

Como o próprio nome já diz, o termo planejamento estratégico provém da junção de planejamento e estratégia.

O planejamento define passos para buscar ou atingir objetivos criando possibilidades de decidir antecipadamente. O planejamento é uma atitude reflexiva, voltada à ação, que pressupõe o controle dos resultados e metas traçadas durante um determinado período de tempo.

Estratégia é a forma como a organização utiliza seus pontos fortes existentes e potenciais para alcançar seus objetivos, levando sempre em consideração as mudanças do ambiente externo e interno.

Planejamento Estratégico, por sua vez, é um processo que consiste na análise sistemática dos pontos fortes e fracos da organização e das oportunidades e ameaças do meio, com o intuito de estabelecer objetivos, estratégias e ações que possibilitem alcançar os resultados esperados.

Cunha (2002), dividiu didaticamente o planejamento estratégico em 3 passos:

- a) Pré-planejamento;
- b) Elaboração de estratégias; e
- c) Implementação e controle.

No entanto, é importante frisar que, de acordo com Mintzberg (1994), planejamento estratégico não é pensamento estratégico. O planejamento estratégico, como vem sendo praticado, tem sido na verdade uma programação estratégica, a articulação e elaboração de estratégias ou visões que já existem.

O pensamento estratégico, em compartida, se refere à síntese. Ele envolve intuição e criatividade. O resultado do pensamento estratégico é uma perspectiva integrada do empreendimento, uma visão de direção que nem sempre é precisamente articulada.

Ainda assim, sabendo-se das limitações do planejamento estratégico, é importante rever alguns conceitos que embasam essa prática tão comum nas organizações de hoje. Para o setor público, ter uma programação estratégica é muito importante, pois formaliza os objetivos da administração e orienta as suas ações de uma forma mais articulada.

A decisão de planejar decorre da percepção de que os eventos futuros poderão não estar de acordo com o desejável se nada for feito. O ponto de partida para essa percepção é a disponibilidade de diagnósticos, de análises e projeções da organização.

De acordo com Banfield *apud* Moura (1997), bom planejamento é aquele em que os meios atingem os fins, ou aumentam as chances de atingi-los.

Para Souza (1992, p.17), o processo de planejamento possui quatro etapas importantes:

- a) o conhecimento da realidade.
- b) a decisão.
- c) a ação.
- d) a crítica.

No entanto, Souza (1992), lembra que, o processo de planejamento nem sempre é pacífico, e a ênfase está em uma maior preocupação com a eficiência do que com a eficácia, ou seja, fazer as coisas certas é melhor do que fazer certo as coisas.

O processo de planejamento muitas vezes implica em mudanças na organização e também na sua cultura. Quanto a isso, Ricardo Semler (1988), coloca que gerir mudança nas organizações é gerir pessoas para que essas mudem seus modelos mentais e conseqüentemente

suas atitudes, para daí então, iniciarem um longo processo, que é o da mudança cultural. Mudar uma cultura não é algo simples.

A estratégia organizacional que hoje é objeto de amplos e profundos estudos, teve seus primeiros passos formalizados em meados dos anos 60, quando o planejamento estratégico começou a tomar corpo, e tal idéia fora abraçada pelos líderes da época como o único e melhor caminho que uma organização poderia tomar. Porém, embora não esteja morto, hoje o planejamento estratégico caiu de seu pedestal, principalmente por que planejamento estratégico não é pensamento estratégico. (MINTZBERG, 1994)

Traçar estratégias não é um processo isolado, ao contrário, traçar estratégias é um processo de entrelaçamento de tudo o que é preciso para administrar uma organização. Sistemas não raciocinam, e quando são usados para mais do que a simples facilitação do pensamento humano, eles podem dificultar o ato de pensar. (MINTZBERG, 1994)

Dessa forma, como bem coloca Bryson (1988), o planejamento estratégico não acontece por si só, mas sim por que pessoas comprometidas, corajosas, envolvidas e engajadas fazem ele acontecer.

2.4.2 – Planejamento Governamental

No Brasil, o movimento em prol do planejamento governamental foi impulsionado principalmente pela Comissão Econômica para a América Latina – Cepal, pelo Banco Mundial, bem como por outras organizações internacionais que estimularam a emergência de organizações de nível estadual e nacional, como os bancos e órgãos regionais de desenvolvimento. (SCHMITZ, 1985)

Carlos Von Doellinger *apud* Schmitz (1985, p. 28), resume bem a controvérsia vivida no início da tentativa de se planejar a economia brasileira:

“Se entendermos planejamento em sentido amplo, de organização da economia a partir da atuação de órgãos ou colegiados governamentais, se não confundirmos com os muitas vezes irrelevante processo de redação de um plano a partir de uma agência central, veremos que desde 1934 experimentações deste tipo estiveram presentes na administração pública brasileira”.(CARLOS VON DOELLINGER *apud* SCHIMTZ, 1985, p. 28)

Em Santa Catarina, de acordo com Schmitz (1985), a primeira tentativa de planejamento global das ações do governo estadual ocorreu em 1961. Essa tentativa se materializou com a Lei 2.772, de 21 de julho de 1961, que se referia sobre o Plano de Metas do Governo Estadual (Plameg) para o quinquênio de 1961/1965 do então Governador Celso Ramos. O Plameg se destinava à execução, aperfeiçoamento e atualização de obras e serviços públicos, e ao desenvolvimento social e econômico do Estado.

As organizações sem fins lucrativos apresentam uma série de características que lhes são peculiares. Não possuem o lucro como finalidade básica, mas sim a promoção do interesse público, e os seus objetivos são muitos e sem consenso, assim como as decisões são tomadas em grupo e com predominância de padrões políticos e fortemente influenciadas por grupos de interesse. (SOUZA, 1992, P.35)

Souza (1992), lembra que o processo de planejamento nem sempre é pacífico e a ênfase está em uma maior preocupação com a eficiência do que com a eficácia, ou seja, fazer as coisas certas é melhor do que fazer certo as coisas.

Um fator característico nas organizações públicas é a descontinuidade do planejamento. São comuns as quebras no ciclo de planejamento e na implantação de programas e projetos, e comumente os planos são alterados a cada mudança de governo.

Outro fator que torna o planejamento público um grande desafio, de acordo com Souto Maior (1996, p.7), é que o Estado é demasiadamente pequeno para as coisas grandes e grande demais para as coisas pequenas. E por isso não se pode ter a ilusão de que sociedade civil poderá substituir o estado.

Souto Maior (1994), afirma que:

“o planejamento governamental tornou-se um fim em si mesmo. Isto é, passou a ser uma atividade de tecnocratas, cuja preocupação maior era e em alguns países ainda é de produzir documentos volumosos, cheios de tabelas, gráficos e mapas, que hoje preenchem as prateleiras das estantes governamentais, mas cujo índice de realização de metas ‘e altíssimo’”. (SOUTO MAIOR, 1994, p. 57)

Ainda, segundo Souto Maior (1994), o planejamento governamental fracassou por que numa sociedade democrática e pluralista, o mecanismo mais aceito para conciliar os interesses individuais com os coletivos é a negociação, que é muitas vezes conflituosa e demorada, o que vai contra a racionalidade do planejamento, que exige, ao mesmo tempo, uma bem definida seqüência de etapas, e sobretudo, uma postura cooperativa dos seus formuladores.

Em relação ao planejamento público, existem vários autores relevantes, e cada um apresenta uma forma diferenciada de elaboração de planejamento ou programação estratégica.

Lauri Basso (1995), elaborou um estudo comparando as diversas abordagens do planejamento para o setor público de diversos autores influentes na área: Nutt & Backoff (1992), Bryson (1988), Souto Maior (1996), Cornelly (1978) e Castro (1988).

No entanto, antes de apresentar a síntese desenvolvida por Basso (1995), é apresentado a seguir um sucinto detalhamento das etapas de cada uma das abordagens dos referidos autores:

a) Abordagem de Nutt & Backoff:

- Etapa 1 – Contexto histórico;
- Etapa 2 – Avaliação da situação;
- Etapa 3 – Formação de agenda de tensões;
- Etapa 4 – Opções estratégicas;
- Etapa 5 – Estudo de viabilidade;
- Etapa 6 – Implementação.

b) Abordagem de Bryson:

- Etapa 1 – Acordo inicial;
- Etapa 2 – Identificação dos mandatos da organização;
- Etapa 3 – Clarificação da missão e valores da organização;
- Etapa 4 – Avaliação do ambiente externo (oportunidades e ameaças);
- Etapa 5 – Avaliação do ambiente interno (pontos fortes e pontos fracos);
- Etapa 6 – Identificação das questões estratégicas;
- Etapa 7 – Formulação de estratégias para as questões identificadas;
- Etapa 8 – Estabelecimento de uma visão organizacional efetiva para o futuro.

c) Abordagem de Souto Maior:

- Etapa 1 – Acordo inicial;
- Etapa 2 – Histórico;
- Etapa 3 – Identificação dos “*stakeholders*” e definição da missão da organização;
- Etapa 4 – Avaliação do ambiente externo;
- Etapa 5 – Avaliação do ambiente interno;
- Etapa 6 – Identificação das questões estratégicas;
- Etapa 7 – Formulação de estratégias e plano de trabalho;

Etapa 8 – Definição de mecanismos de acompanhamento, avaliação e revisão.

d) Abordagem de Cornelly:

Etapa 1 – Anamnese;

Etapa 2 – Diagnose;

Etapa 3 – Prognose;

Etapa 4 – Elaboração do plano.

e) Abordagem de Castro:

Etapa 1 – Identificação da situação atual do município;

Etapa 2 – Apresentação da proposta de gestão participativa;

Etapa 3 – Constituição do grupo base pedagógico organizativo;

Etapa 4 – Capacitação, investigação e diagnóstico;

Etapa 5 – Formulação do plano municipal integrado participativo;

Etapa 6 – Execução e avaliação;

Etapa 7 – Novo município;

Etapa 8 – Reflexão e aperfeiçoamento.

O importante trabalho desenvolvido por Basso (1995), buscou a sintetização e nivelamento do momento e âmbito de execução de cada etapa. Assim, são apresentadas 8 etapas-base componentes do planejamento estratégico para o setor público. A síntese abaixo reúne os tópicos similares existentes nas cinco abordagens teóricas e práticas com base nos supracitados autores:

Etapas	Nutt&Backoff	Bryson	Souto Maior	Cornelly	Castro
1 – Decisão de realizar o planejamento	-	1	1	-	1 – 2 – 3
2 – Elaboração e apresentação de síntese histórica	1	-	2	1	4
3 – Análise do mandato e da missão		2 -3	2 -3	2	4
4 – Análise do ambiente: interno e externo	2 – 3	4 – 5	4 -5	-	-
5 – Identificação de questões estratégicas	4	6	6	3	-
6 – Ações para operacionalização das questões estratégicas	5 -6	7	7	4	5 – 6
7 – Redação do plano	-	-	7 - 8	4	5 – 6
8 – Visão estratégica	-	8		-	7 – 8

Quadro – 3: Comparação das abordagens sobre Planejamento Estratégico para o setor público.

Fonte: Basso, 1995.

Obs.: Os números indicam o momento de execução de cada etapa.

Percebe-se assim que, mesmo cada autor adotando diferente abordagem para traçar as estratégias e os planos da organização, em essência, todas as etapas se encaixam nos oito eixos básicos apresentados por Basso (1995).

2.4.3 – Planejamento Municipal

O planejamento governamental no âmbito municipal é entendido e praticado “como um processo constante, que permite diagnosticar os problemas locais e promover incessantemente a melhoria dos serviços públicos e o bem-estar da população do município”. (OLIVEIRA APUD BASSO, 1995, P.17)

De acordo com Basso (1995, p.16), planejamento municipal oportuniza o direcionamento ou realinhamento dos rumos do município, se constituindo em um balizador, para as ações dos diferentes agentes que nele atuam.

Conforme Silva (1995, p.130), considera-se um processo de planejamento municipal a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos.

De acordo com Silva (1995), um processo de planejamento municipal é composto pelo seguintes etapas:

- a) Plano de desenvolvimento municipal;
- b) Plano diretor;
- c) Plano plurianual;
- d) Lei de diretrizes orçamentárias;
- e) Orçamento anual.

Silva (1995, p.132), apresenta como princípios básicos do planejamento local:

- a) o processo de planejamento é mais importante que o plano.
- b) é fundamental que os planos sejam adequados a realidade do município.
- c) os planos devem ser exeqüíveis.
- d) o nível de profundidade dos estudos deve ser apenas o necessário para orientar a ação da municipalidade.
- e) integração e complementaridade das políticas , programas , projetos e planos.
- f) adequação a realidade regional.
- g) democrática e acesso as informações disponíveis.

Em resumo esses princípios são: aceitabilidade, exequibilidade, viabilidade e sensibilidade.

O planejamento no âmbito municipal e local é de suma importância, pois é no município que as ações são implementadas, e é no município que a sociedade pode sentir melhor os efeitos do planejamento.

2.4.4 – Participação no processo de planejamento

Platão foi um dos primeiros filósofos a manifestar sua preocupação com a participação da sociedade no governo. Naquele tempo, desenvolveu um estudo e calculou a população ideal para participação no governo, e afirmava que, a participação direta dos cidadãos no governo só seria possível para uma comunidade de no máximo 5.040 pessoas.

Já Demo *apud* Souza (1992, p.27), afirma que não existe participação suficiente, acabada ou definitiva, pois a participação é um processo e não pode ser vista como um produto.

No Brasil, os planos de desenvolvimento com participação popular iniciaram-se em meados dos anos 70, através do desenvolvimento dos movimentos sociais urbanos, o que, de uma certa forma, acompanhou o processo de abertura política no país.(SOUZA, 1992, p.2)

O planejamento participativo é uma metodologia que permite à organização pública ou privada, sem fins lucrativos ou à comunidade, desenvolver e implantar um conjunto de estratégias, decisões e ações desenvolvidas de forma participativa. (SOUTO MAIOR, 1996)

Se o objetivo da administração pública é o bem comum, nada melhor que saber do povo o que é ou não é bom para a sociedade. Como bem coloca Basso (1995, p.20), “o Estado, por si só, não cria necessidades, pelo contrário, atua no sentido de atender demandas sociais”.

No entanto, Souza (1992), coloca que não existe por parte do Estado e do grupo dominante interesse em estabelecer processos legítimos de participação, pois esses mexem profundamente na estrutura de poder da sociedade (questionam a ordem, pedem rodízio, prestação de contas, etc).

Ainda, de acordo com Souza (1992, p.30), outro obstáculo à participação diz respeito a representatividade dos grupos em relação ao conjunto da população, que mesmo quando as lideranças têm intenções democráticas, a lei da oligarquia prevalece, tornando difícil sustentar, por um longo período de tempo, índices altos de participação. Essa pouca participação pode ser explicada pela apatia ocasionada por fatores estruturais e comportamentais e pela diversidade de interesses de membros.

Em relação a esse fenômeno, Freire *apud* Souto Maior (1996), afirma que é importante atentar para o fato de que essa inação da sociedade, tanto pode resultar da ignorância, da falta de conscientização, como também da angústia do saber.

Souto Maior (1989, p.1567), afirma que as reivindicações comunitárias normalmente são orientadas por interesses imediatistas e setoriais, e por isso, muitas vezes míopes. Dessa forma, é importante ter noção de que as reivindicações populares, mesmo sendo muito importantes para a democracia, nem sempre são voltadas para o médio e o longo prazo, constituindo assim em bases importantes, porém insuficientes para orientar todas as decisões.

Souto Maior (1996), também afirma que não aceita a idéia de que a participação no planejamento e na administração só é válida se for “ampla e irrestrita”. Essa seria uma

imposição ético-democrática absolutista. Entretanto, uma vez que a participação de todos é uma impossibilidade prática nas sociedades modernas, a participação tem que ser seletiva.

Outra questão colocada por Souto Maior (1996, p.40), é que muitos consideram que a participação só é efetiva em algumas fases do planejamento. E em outro trabalho, o mesmo autor afirma que:

“O envolvimento direto e efetivo dos cidadãos em todas as fases do processo decisório governamental só é possível no âmbito das comunidades, com certas limitações no âmbito municipal e ao máximo ao âmbito micro-regional”. (SOUTO MAIOR 1989, P.1569)

De acordo com Schenini (1997), a participação popular é importante, mas em certos momentos, o aprofundamento técnico é necessário. Assim, a participação deverá ser complementada por trabalhos de técnicos especializados para melhor quantificar e qualificar os levantamentos.

Dowbor (1987), Moura (1997), Schenini (1997), Souto Maior (1996), abordam a questão do papel da comunidade e dos técnicos. Em suma, chegam à conclusão de que é preciso trabalhar mais na interação entre comunidade e técnicos, pois cada um tem seu papel, e ambos são importantes.

Souto-Maior & Gondim (1992), afirmam que, “nem tudo que é eficaz é participativo, nem tudo que é participativo é eficaz”. E complementam:

“No Brasil, em muitos casos, passou-se do planejamento sem participação, para a participação sem planejamento, o que, embora possa representar um avanço em termos estritamente democráticos, pode representar por outro lado, um retrocesso em termos de eficácia governamental”. (SOUTO-MAIOR & GONDIM 1992, P.140-151)

Vários dos autores citados colocam que no processo de participação da população no planejamento público, de todos os obstáculos enfrentados, o maior deles é a implementação. Isso é atribuído principalmente à dificuldade em se mobilizar as comunidades para a participação.

Para tentar minimizar esse problema, respeitar as características locais é fundamental, e como coloca Drucker (1990, p.07), é importante respeitar os valores da organização para evitar choques e sua descontinuidade, pois “quando você viola os valores de uma instituição, você está fadado a fazer um péssimo trabalho”.

Em relação as perspectivas de participação social nos anos vindouros, Ignacy Sachs (2001, p.57), afirma que, “o século XXI será o século da economia negociada e pactuação quadripartite entre os trabalhadores, os empresários, os poderes públicos e a sociedade civil organizada.”

Embora a Agenda 21 Local de Florianópolis não tenha seguido à risca nenhuma das abordagens apresentadas anteriormente. Segundo palavras do Coordenador Técnico do processo, Pedro Carlos Schenini, na Agenda 21 Local, foi desenvolvida uma metodologia chamada de Planejamento Sustentável Participativo (PSP), que foi baseada nos pressupostos da Agenda 21 Global, em outras experiências de planejamento governamental, e nos autores supracitados.

Um dos momentos mais importantes do processo de planejamento participativo são as reuniões participativas. Em relação à isso, de modo geral, Schenini (2000), apresenta alguns procedimentos de técnicas de reuniões de planejamento participativo importante para a obtenção de uma clara definição dos objetivos que se pretende alcançar:

- a) As reuniões para levantar problemas, deverão ser separadas das reuniões para propor soluções;

- b) As atenções dos participantes, devem ser centralizadas em questões objetivas;
- c) O intercâmbio oral, deve ser precedido por atividades em silêncio, de preferência por escrito;
- d) Deve-se evitar que as discussões prematuras fiquem restritas à poucos assuntos;
- e) As idéias apresentadas devem ser anotadas seqüencialmente, uma a uma, e deixadas ao fácil acesso de todos;
- f) Devem-se evitar avaliações precoces e argumentações desnecessárias, fazendo escolhas por votação.

2.5 Legislação Ambiental

Leis e regulamentos estão entre os mais importantes instrumentos para transformar o meio ambiente e o desenvolvimento de políticas em ação, não só através de métodos de “comando e controle”, mas também como uma estrutura normativa para o planejamento econômico e instrumentos de mercado. O processo legal que deve facilitar o progresso para padrões sustentáveis de desenvolvimento, está geralmente desproporcional à escala e ritmo das mudanças sociais e econômicas e ao grau de participação pública e transparência nas decisões necessárias a esse processo. (UNITED NATIONS, 1992, p. 06)

Em relação a legislação ambiental, Vieira e Weber (1997, p.242), colocam que:

“Se a questão da legitimidade dependesse apenas da lei o problema da natureza estaria regrado. Mas podemos constatar a frequente incapacidade da lei em fornecer os meios para a gestão dos conflitos e em equacionar as contradições que surgem.” (VIEIRA E WEBER, 1997, p.242)

A legislação Ambiental Brasileira tem sua origem na Corte Portuguesa, e como bem relata Matos (2001, p.19), era muito rigorosa, no entanto, guiada por interesses econômicos e não pela preocupação com a natureza e o esgotamento dos recursos a longo prazo.

Wainer *apud* Matos (2001, p.21), expõe que a Corte Portuguesa viveu períodos de falta de alimentos, assim criaram normas para controlar a coleta de frutos e caça de alguns animais para assegurar o abastecimento para a Corte, abaixo seguem alguns textos legais da época:

“Título XCVII – protege abelhas, coibindo a comercialização de suas colméias pelos vendedores que não houvessem preservado a vida desses insetos”

“Título LXXV – mantém a proibição relativa ao corte do fruto, tipificando como crime, para incluir o Brasil como local para cumprimento da pena de degredo definitivo pelo infrator que cortasse as referidas árvores de valor superior a trinta cruzados. (...) Proibição de corte de pau – Brasil sem expressa licença real ou do provedor mor da fazenda da capitania, em cujo distrito estivesse a mata em que se houvesse de cortá-lo, sob pena de morte e confiscação de toda a fazenda do infrator. (...) Proteção de manguezais nas capitanias do rio de Janeiro, Pernambuco, Santos e Ceará, decretada através de alvará datado de 09 de julho de 1760.” (WAINER *apud* MATOS, 2001, p.23)

Assim, no decorrer da história do Brasil Colônia, desde a criação da Casa Brasil, passando pelo período Holandês, até a proclamação da Independência, existem alguns bens voltados à defesa do meio ambiente. Porém, como ressalta Matos (2001), os últimos anos que antecederam à proclamação da Independência foram marcados por uma grande destruição das matas e os governadores eram os principais responsáveis por isso.

A fase Brasil Império, no que diz respeito à legislação ambiental foi muito estática, salvo poucos artigos acrescentados ao código penal. Depois disso, só em 1934 a Constituição fazia alguma mudança significativa no tocante às leis ambientais, que determinava a competência da União e dos Estados para a proteção das belezas naturais, monumentos e obras de arte.

Hoje, o estado aparece como executor e fiscalizador das ações legais e normativas para a obtenção do Desenvolvimento Sustentável, tanto nas próprias atividades como nas atividades de terceiros. Para tanto se baseia na Lei Federal, Estadual e Municipal.

Conforme a lei 6.938/81, que é fundamentada nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 225 da Constituição Federal, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA e institui o Cadastro de Defesa Ambiental.

Em seu artigo 2º, é claramente expresso pela Política Nacional do Meio Ambiente os seus objetivos, que são: a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso nacional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

O artigo 6º da Política Nacional do Meio Ambiente dispõe sobre os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, que constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

O Sisnama tem como órgão Executor o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V – Estabelece como sendo os órgãos setoriais os órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal Direta ou Indireta, bem como as Fundações instituídas pelo

Poder Público, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais.

VI – Os órgãos seccionais são os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização das atividades capazes de provocar degradação ambiental;

VII - Órgãos Locais são os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Temos então mais comumente a atuação do SISNAMA, IBAMA, FATMA (Santa Catarina), Órgãos Municipais e Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CONDEMA.

São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamento e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;

VII - o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SISNIMA;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de defesa ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção de degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

Observados alguns aspectos legais, pode-se destacar que, os instrumentos jurídicos administrativos como o EIA- Estudo de Impacto Ambiental (alguns autores chamam de EPIA, para dar ênfase à necessidade de ser um Estudo Prévio de Impacto Ambiental), e o RIMA- Relatório de Impactos ao Meio Ambiente, cumprem um papel importante no controle dos impactos ao ambiente.

2.5.1 - Política urbana e instrumentos legais de ordenamento das cidades

O Brasil é um país com uma urbanização recente, sabe-se que até meados da década de 40 sua população era muito mais localizada na área rural do que na urbana. Só com o início da industrialização do país é que esse quadro começou a reverter. Getúlio Vargas, com a política de dar infraestrutura básica ao país, que ele chamava de “fábrica de fábricas”, ou seja, dotar o país de usinas para gerar energia, sistema viário e outros aspectos fundamentais para o processo instalação e funcionamento de indústrias e conseqüentemente buscar o desenvolvimento.

As políticas desenvolvimentistas adotadas nos anos 50 e 60 assim como o “milagre econômico” dos anos 70, fomentaram o processo industrial e a migração da população rural para a zona urbana, incrementando o crescimento das cidades e a conseqüente demanda por moradia nesses centros.

Até a Constituição Cidadã, a articulação em termos de planejamento urbano, conforme Bayer (1977), consistia em programas aos quais somente os estados e municípios que tivessem condições de obter financiamentos para projetos específicos poderiam participar.

De acordo com Neto *apud* Bayer (1977, p.34), a Constituição de 1967 e a de 1969 não se preocupavam com um dos mais significativos e aflitivos problemas do século XX, o urbanismo e sua devida legislação. Ainda conforme o autor citado, a competência para a atuação estatal era assistemática e apenas em dispositivos esparsos encontrava-se algo referente ao assunto, como o artigo 160, inciso III de 1967, que estabelecia a função social da propriedade.

Até 1977, nenhuma Constituição Estadual continha qualquer preceito sobre a matéria urbanística. De 1967 até 1975, conforme relata Bayer (1977, p.53), foram baixadas nove leis orgânicas dos municípios dispendo sobre a organização municipal e sua competência. A Lei Orgânica dos Municípios era o instrumento adequado para definir uma política urbanística em âmbito estadual e dotar os municípios de capacidade de regular o processo de urbanização.

Desde meados da década de 30, até o fim da década de 80, a legislação federal havia criado alguns instrumentos de ordenação das áreas urbanas, porém sempre com uma visão limitada de planejamento e meio ambiente. De modo geral, a ação legislativa municipal se restringia à delimitação dos perímetros urbanos e a aprovação do código de obras e postura.

Um dos maiores avanços nessa área, como bem relata Fernandes (2000, p.23), antes de 1988, foi a aprovação da Lei Federal nº6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Ainda orientava ações dessa natureza a Legislação de proteção ao patrimônio cultural e a Legislação Ambiental, essa última com uma visão muito mais voltada para a flora e fauna que para os ecossistemas urbanos, fonte dos maiores impactos ao ambiente.

Foi só a partir da Constituição de 1988 que a questão urbana passou a tomar forma legal definida, até então conforme Fernandes (2000), essas áreas eram pouco sistemáticas e estavam envoltas por controvérsias de várias ordens, especialmente quanto à competência dos municípios para agir em matérias urbanísticas e ambientais. A nova Constituição veio assegurar uma maior autonomia aos municípios, que passou a ter maior liberdade para a gestão local.

Vânia Fonseca, prefaciando Matos (2001), afirma que, o fortalecimento do município deve ser incentivado, pois se traduz em potencial de atendimento mais democrático e de melhor qualidade às demandas da sociedade, o que reflete em uma melhora nas condições ambientais locais e, conseqüentemente nacionais.

A constituição de 1988 veio esclarecer também muitos outros pontos antes não abordados ou controversos, passando a partir desse ponto a existir um novo direito coletivo, o direito ao planejamento urbano.

A política urbana teve um capítulo especial na nova Constituição, que entre outras determinações, está a necessidade de Plano Diretor para cidades com população acima de 20.000 habitantes. Além disso, foram criados diversos instrumentos importantes para a matéria urbanística municipal, como edificação compulsória, tributação progressiva e usucapião.

A competência da União em estabelecer diretrizes ao desenvolvimento urbano, conforme exposto na lei maior em seu Artigo 21 inciso XX¹, é fundamental para permitir que os municípios possam legalmente executar essa função de ordenamento, cujo direito é amparado pelo Art.182 (C.F).

Visto isso, José Afonso da Silva (2000, p.794), afirma que, a concepção de política de desenvolvimento urbano da Constituição atual decorre da compatibilização dos artigos acima apresentados. O Art. 21, XX que dá competência à União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, com o Art.182, que estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o plano de desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, e é executada pelo poder público municipal.

Em complemento ao exposto, constata-se que ao assinalar o bem estar de seus habitantes como objetivo fundamental da Política Urbana, é primordial inserir nesse contexto a preocupação com o ambiente preservado. Dessa forma, é essencial o entendimento do

¹ Art.21 – Compete a União:

XX – Instituir diretrizes para o Desenvolvimento Urbano, Inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art.225 ² da Constituição Federal, que esboça em seu texto semelhante preocupação ao abordar a questão de defesa do meio ambiente.

No âmbito municipal, conforme Junqueira e Leite (1994), a proposta de uma política municipal de meio ambiente deve basear-se em ampla análise das potencialidades dos recursos locais e considerar a situação da administração pública, os problemas vividos pelo município, as aspirações da população, e principalmente, trazer uma visão abrangente de como tratar o desenvolvimento local a partir de caminhos socialmente mais justos e mais humanos. Trata-se de colocar o meio ambiente não como tema das ações setorializadas, mas referenciá-lo como condição básica para o desenvolvimento do município.

Assim sendo, Junqueira e Leite (1994), afirmam que a política municipal do meio ambiente deve fundamentar-se em princípios norteadores, a ver:

- a) o meio ambiente como bem de uso comum do povo;
- b) a prevalência do interesse público;
- c) o acesso à informação;
- d) a efetiva participação da população na defesa e preservação do meio ambiente;
- e) a priorização das políticas sociais;
- f) a compatibilização entre o desenvolvimento sócio-econômico com preservação ambiental e qualidade de vida;
- g) a compatibilização entre as várias políticas ambientais – Nacional, Estadual e Municipal;

² Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

- h) a compatibilização das diversas políticas – econômica, saúde pública, educativa, social – nos diferentes níveis de governo.

No município, um dos pontos mais importantes e decisivos nos caminhos que a cidade poderá tomar na questão ambiental urbana é em relação ao Plano Diretor. Na atualidade, sob obrigação legal, a elaboração do Plano Diretor propicia, quando desenvolvido com a preocupação sustentável, além das tarefas de intervenção fiscalizadora, normativa ou de fomento, também a fixação de objetivos, prioridades e diretrizes para as atividades econômicas, local e regionalmente abordados, de forma a permitir sua evolução, desempenho e perspectivas, incluindo aí também a geração de tributos.

São objetivos do Plano Diretor:

- a) no campo físico territorial: promover a ordenação dos espaços habitáveis do município.
- b) no campo econômico: promover o desenvolvimento econômico do município;
- c) no campo social: promover a qualidade de vida da população;
- d) no campo institucional administrativo: promover a melhoria do atendimento e da eficácia dos serviços urbanos prestados pela prefeitura.

O Plano Diretor, conforme a Constituição Federal deverá seguir cinco etapas obrigatórias para o seu desenvolvimento:

- a) estudo preliminar;
- b) diagnóstico;
- c) plano de diretrizes;
- d) instrumentação do plano;
- e) plano de ação do prefeito.

Ainda é importante acrescentar que a recente Lei 10.257, denominada de Estatuto da Cidade, em vigor desde o dia 10 de outubro de 2001, pretende regular o uso e ocupação do solo urbano.

A reforma urbana se fazia necessária por que poucos poderosos decidiam sobre o crescimento das cidades, gerando grandes impactos ao seu meio ambiente. Há vinte anos o estatuto já vinha sendo estudado, o trabalho do Fórum Nacional de Reforma Urbana foi um dos grandes responsáveis pela inserção desse tema na Constituição de 1988.

O Estatuto da Cidade vem estabelecer normas de ordem pública e interesse social que visam regular o uso da propriedade em prol de um aproveitamento sustentável do espaço urbano.

Um aspecto muito importante nessa lei, é que a aplicação do Estatuto da Cidade é de competência dos municípios, e de acordo com seu Art.49, os Estados e Municípios terão prazo de 90 dias a partir da entrada em vigor para fixar prazos para expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação e vistorias e verificação de conclusão de obras.

Dessa forma, incorrerá em improbidade administrativa, sujeito a "impeachment", todo o prefeito que descumprir o estabelecido no Art.52 e seus respectivos incisos, bem como a administração que não ouvir os cidadãos para definir seu orçamento e seu plano diretor. Prevê, inclusive, em seus instrumentos, que qualquer empreendimento que possa alterar o destino dos bairros, estará sujeito a audiência pública com apresentação de Relatório de Impacto de Vizinhança.

Cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de interesse turístico e cidades inseridas em regiões com significativo impacto ambiental, também serão obrigadas a elaborar seu Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade, de acordo com Nascimento (2001), é uma ferramenta de auxílio a gestão democrática do território urbano, que sua efetividade dependerá muito da atitude dos cidadãos e das organizações civis de cada município, que agora ao menos têm uma nova perspectiva na luta pelo verdadeiro exercício da cidadania. Enfim, essa Lei vem regulamentar a gestão democrática das cidades, tirando a exclusividade do prefeito em decidir a respeito do futuro e destino de seus cidadãos.

2.6 - Agenda 21

A Agenda 21 é o resultado da Rio – 92, encontro que reuniu 179 países no Rio de Janeiro. Nesse encontro foram abordados assuntos relacionados com a poluição, o esgotamento dos recursos naturais e a qualidade de vida humana e sua relação com o desenvolvimento econômico.

Conforme o manual da Agenda 21 Local produzido pelo Ministério do Meio Ambiente (2000), o termo “agenda” é resgatado no seu sentido de intenções, desígnio, desejo de mudança para um modelo de desenvolvimento mais justo.

Assim, Agenda 21 não é uma agenda ambiental, mas algo mais amplo, uma agenda para o desenvolvimento sustentável, em que, no plano internacional faz ressurgir a necessidade de planejamento estratégico participativo.

Isso por que, conforme apresentado em documento do MMA:

“A Agenda não enfoca apenas situações voltadas à preservação e conservação da natureza. Considera questões estratégicas ligadas à geração de emprego e renda; à diminuição das disparidades regionais e interpessoais de renda; às mudanças nos padrões de produção e consumo; à adoção de cidades sustentáveis; à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão”. (MMA, 2000, p.4)

Os temas abordados pela Agenda 21 não são ambientais em seu sentido restrito, mas no seu sentido mais amplo, abordando equitativamente os aspectos ambiental, econômico e social.

No documento resultante da conferência das Nações Unidas, encontram-se bases e diretrizes para planos de ação que devem ser elaborados pelos governos de todo o mundo, levando-se em consideração as características de cada região.

Para que isso venha a ocorrer de fato, é necessário que cada um faça a sua parte, pois os problemas só poderão ser resolvidos com iniciativas locais, para a partir do conjunto de ações locais, formar um todo, e daí então, resultar em um ganho global.

A Agenda 21 faz um chamamento aos governos para o desenvolvimento de estratégias para o desenvolvimento sustentável com ampla participação, trabalhando com uma série de parceiros internacionais, nacionais, regionais e locais, públicos e privados, empresas e associações e grupos de cidadãos. Segundo os princípios do Desenvolvimento Sustentável, apenas uma rede global de parcerias garantirá que todas as nações tenham um ambiente e um futuro mais seguro e mais próspero.

Muito embora, Brandão Cavalcanti *apud* Souto Maior (1996, p.11), adverte ao fato de a maioria das ações recomendadas aos governos pela Agenda 21 revelarem um otimismo ingênuo, contendo alguns itens de difícil cumprimento, segundo ele, “o grande desafio é como

transformar Agenda 21 em verdadeiras estratégias para a promoção do desenvolvimento sustentável”.

2.6.1 - Agenda 21 Local

Dentro do espírito de que a comunidade local é um reflexo das comunidades locais, visto que, em um sistema de relações complexas, pequenas ações locais têm impactos globais em larga escala, surge a Agenda 21 Local, que é um processo no qual são identificadas as oportunidades e obstáculos para que o município alcance o desenvolvimento sustentável.

Conforme o MMA :

“O conceito de Agenda Local foi formulado e proposto pelo Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (Iclei), em 1991, como uma estrutura de trabalho que propiciasse o engajamento dos governos locais na implementação das decisões da Cnumad. Ao lado de outras organizações, o Iclei defendeu o conceito de Agenda Local durante a fase preparatória da Conferência, e seus esforços levaram à integração do conceito à Agenda 21, aprovada em 1992, no Rio de Janeiro” (MMA, 2000, p.10)

No processo de desenvolvimento da Agenda 21 Local, a comunidade aprende sobre as suas deficiências e identifica inovações, forças e recursos próprios, ao fazer as escolhas que a levarão a se tornar uma sociedade sustentável. As iniciativas em prol da comunidade que já estão em andamento são valorizadas e incorporadas, e as áreas que carecem de iniciativas são mapeadas. Esse processo é a ampliação de um trabalho de atuação permanente nas comunidades para a formulação de estratégias, a busca de recursos e a fiscalização da implementação dos projetos desenvolvidos em conjunto com a Agenda 21.

Cinco anos após o lançamento da Agenda 21, o Departamento de Coordenação de Políticas de Desenvolvimento Sustentável da ONU realizou o encontro que foi chamado de Rio + 5, em 1997. Esse encontro teve o objetivo de analisar os pontos positivos e as falhas ocorridas na implantação desse complexo plano mundial.

Entre os vários dados contidos no estudo, vale lembrar que, até novembro de 1996, mais de 1800 cidades, em 64 países, haviam se envolvido em atividades da Agenda 21 Local. Desse total, 933 cidades em 43 países, já tinham estabelecido um processo de planejamento, e outras 879, estavam apenas iniciando. (MMA, 2000, p.11)

Nessa oportunidade, o Iclei divulgou um estudo em conjunto com a ONU, referente ao estado das Agendas 21 locais mundo afora. Nesse estudo ficou muito evidente a necessidade de definição de indicadores para apontar o que realmente vinha a ser um plano para o desenvolvimento sustentável, ou seja, a Agenda 21, e o que eram outros planos públicos, e em especial, planejamento ambiental, pois havia muita confusão no entendimento da amplitude de uma Agenda 21, conforme proposta no Rio em 1992.

Assim, para deixar bem claro, conforme MMA (2000, p.11), o objetivo principal da agenda 21 local é a formulação e implementação de políticas públicas, por meio de uma metodologia participativa, que produza um plano de ação para o alcance de um cenário de futuro desejável pela comunidade local e, que leve em consideração a análise das vulnerabilidades e potencialidades de sua base econômica, social, cultural e ambiental. E por fim, que isso tudo seja um processo contínuo de aprendizado e aplicação dos conceitos na prática.

2.7 - Terceiro setor e a comunidade

O objetivo final da administração municipal é o de garantir a qualidade de vida de sua população, dessa maneira está implícito o relacionamento direto da gestão municipal com a sua comunidade, representada através de uma organização ou não.

Nos últimos anos tem-se assistido um crescimento considerável no número de organizações não-governamentais no mundo. Os objetivos são os mais variados possíveis, porém, as que tem tido maior vulto, são as que buscam defender e promover ações relacionadas com desenvolvimento e cidadania. São principalmente organizações ambientalistas, organizações de direitos humanos e organizações culturais. Pela falta de responsabilidade do Estado, essas organizações têm procurado suprir a falta do estado nessa tarefa que seria sua obrigação primordial.

No Brasil, nos últimos 20 anos, as associações comunitárias tomaram impulso extraordinário e constituem um fenômeno que não será um modismo passageiro, mas que veio para ficar. (Ibam, 2002)

Da mesma maneira que interesses comuns amplos, como os citados, mobilizam pessoas para lutar em prol de um determinado objetivo, existem pessoas que preocupam-se com a sua rua e seu bairro, surgindo assim as associações comunitárias e conselhos comunitários, com o objetivo de integrar seus moradores e buscar melhores condições de vida, como infraestrutura viária, saneamento básico, coleta de lixo e limpeza, emprego, entre outros.

A administração descentralizada e participativa é hoje um pré-requisito para uma boa administração municipal, e sem ela, a gestão pode se considerar comprometida. Assim sendo,

cabe a administração criar um clima que possibilite um livre acesso de informações entre os cidadãos e o governo, como também cabe a sociedade mostrar seu interesse em participar.

A participação da sociedade na administração adentra em todos os seus setores. Planejamento participativo, orçamento participativo e mutirão são alguns dos muitos exemplos dessa participação efetiva da sociedade na administração municipal.

Esses instrumentos são frutos da redemocratização das instituições, surgidas principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que colocou marcos decisivos e fundamentais no sentido da descentralização e conseqüente prática de uma gestão mais democrática das cidades.

Sem esquecer o aspecto político e a participação popular na formulação das políticas públicas, que Menezes (1997, p.92), bem enfatiza.

“Tudo irá depender, por um lado, da vontade política dos governantes locais de ativar uma engenharia institucional que garanta a coordenação dos níveis de gestão no plano institucional, político e territorial. E por outro lado, dependerá da articulação e competência das organizações da sociedade civil em buscar mecanismos que permitam institucionalizar os canais de participação”. (MENEZES 1997, p.92)

Visto isso, é inquestionável a influência das organizações do terceiro setor e da comunidade na gestão pública do município, porém, é necessário esclarecer que nesse processo, o governo deve ter diplomacia e um bom discernimento, principalmente ao lidar com as organizações não-governamentais, pois existe o aspecto político-partidário-ideológico, que muitas vezes está inserido dentro de algumas organizações, que de certa forma, irão procurar meios de interferir negativamente na gestão municipal com o objetivo de perturbar a administração. Isso é inevitável, e exige uma habilidade do governo para não deixar que essas

posições livres e democráticas sejam um empecilho para a boa gestão, e por outro lado, devem saber utilizar essas forças de maneira sinérgica.

Ainda surge como ente importante para a participação social, a imprensa, pois o papel da imprensa é um grande aliado das comunidades. Não só por manter a comunidade bem informada, com notícias da região e de fora, mas como um elo fortalecedor da cultura local, como um educador, e principalmente, como um meio de voz ativa dos anseios da comunidade, auxiliando na fiscalização e planejamento do município.

Os meios de comunicação existentes hoje agilizam muito o fluxo de informações, tanto de dentro da administração municipal para fora, como de fora para dentro. Os meios mais comuns na grande maioria das cidades são: o rádio, jornais, revistas e internet, porém nos pequenos municípios a imprensa se manifesta principalmente através do rádio e de jornais de circulação local.

É interessante perceber que a imprensa tem uma atuação múltipla, tanto na função de informar a sociedade dos atos, ações e intenções do poder executivo local para a comunidade, quanto o inverso, de denunciar as falhas do executivo através de verificações na realidade de cada dia do cidadão comum, com denúncias, reportagens e outras formas que acabam sendo uma forte maneira de pressionar a administração municipal a tomar alguma atitude. Ainda pode-se dizer que a imprensa tem também o papel de esclarecer fatos e atos da administração municipal, de outras esferas, do empresariado e do terceiro setor, em geral através de debates e programas locais.

Porém, quando se fala de imprensa local deve-se tomar muito cuidado, pois a realidade tem mostrado muitos casos, principalmente em pequenos municípios, um comprometimento político de certas empresas do setor com a coalizão que ocupa a administração municipal, e

dessa forma, não agem de maneira correta, influenciando na formação da opinião pública ou ainda, ocultando alguns atos de interesse comunitário, tudo isso para a manutenção de certos acordos e interesses escusos.

3 - METODOLOGIA

No exercício da pesquisa científica, a descrição e análise dos fenômenos é o ponto fundamental. Para tanto existem métodos científicos que consistem na instrumentalização e efetivação da pesquisa de forma coordenada, sistematizada e delimitada, o que dá ao trabalho científico a fundamentação necessária para corroborar ou não as hipóteses levantadas.

Neste capítulo serão abordados os seguintes tópicos:

- Caracterização da pesquisa;
- Técnica de coleta dos dados;
- Procedimentos de análise; e
- Limitações da pesquisa.

3.1 - Caracterização de pesquisa

Este trabalho, em relação aos fins a que se propõe, é de cunho exploratório e descritivo. Exploratório porque busca no caso da Agenda 21 de Florianópolis, além de sistematizar os dados existentes, novos dados em relação ao processo, principalmente provenientes de seus participantes. Descritivo porque visou descrever o processo de construção da Agenda 21 Local de Florianópolis baseado em documentação oficial e artigos da mídia local.

A pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições. Na maioria dos casos essas pesquisas envolvem levantamento bibliográfico e análise de exemplos que estimulem a compreensão. (GIL, 1989)

Conforme Vergara (1997), a pesquisa descritiva, expõe características de determinado fenômeno e pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir a sua natureza, não tendo compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

A estrutura utilizada no decorrer deste trabalho apresenta uma “abordagem qualitativa”, dado que não há medidas e as possíveis inferências não são estatísticas e procura-se fazer análises em profundidade com base em critérios pré-estabelecidos, obtendo-se as percepções dos elementos pesquisados sobre os eventos de interesse e tendo a possibilidade de considerar e incluir no trabalho aspectos inicialmente não previstos.

Neste trabalho utiliza-se o estudo de caso como modelo de pesquisa. Essa técnica seleciona um objeto de pesquisa restrito, visando aprofundar os aspectos característicos, cujo foco pode ser qualquer fenômeno individual, ou um de seus aspectos. O estudo de caso apresenta como características fundamentais: a busca pela descoberta, pois enfatiza a interpretação contextual e retrata a realidade de forma completa e profunda. Varia nas fontes de informações e representa os diferentes, e as vezes, conflitantes pontos de vista presentes numa situação social (MINAYO, 1987). O propósito fundamental do estudo de caso é analisar intensivamente uma unidade social, seja um ambiente, um simples sujeito ou uma situação particular.

Os estudos de caso, além do reconhecido valor didático, possuem importância significativa para as pesquisas em administração. Isso se deve ao maior potencial desse método para produzir, entre muitos resultados, novas representações. (SOUTO MAIOR *apud* SOUZA, 1992)

Como variáveis a serem analisadas, considerou-se a Agenda 21 Global e Local, o

processo de implantação em Florianópolis e seus reflexos no município.

Este trabalho buscou não se limitar a descrição, mas sim obter uma profunda análise guiada pelo objetivo geral e o problema de pesquisa. Conforme Bruyne (1977, p. 227):

“os estudos de caso rigorosos não devem se limitar a uma descrição, por mais documentada que seja, mas apoiar-se em conceitos e hipóteses; devem ser guiados por um esquema teórico que serve de princípio diretor para a coleta dos dados; assim eles evitam ‘o erro do concreto mal colocado’ (Hempel) para melhor assegurar a pertinência e interpretação dos dados que eles reúnem”. (BRUYNE, 1977, p. 227)

A perspectiva de estudo é de caráter transversal, pois são utilizados alguns conceitos e definições como base para o desenvolvimento da pesquisa. Seguiu-se uma análise orientada para o presente e para o futuro, devido a importância do assunto para a comunidade científica, bem como para a sociedade em geral.

3.2 - Técnica de coleta de dados

O procedimento de coleta de dados foi planejado em função dos objetivos geral e específicos da pesquisa, dessa forma foram realizadas coleta de dados em fontes secundárias e fontes primárias.

O presente trabalho baseou-se na pesquisa exploratória de dados secundários, os quais se constituem em dados já existentes, registrados e trabalhados, bem como na busca de dados primários através de entrevista semi-estruturada aplicada nas diversas organizações civis do município de Florianópolis, integrantes do processo da Agenda 21 Local do Município, bem como entrevistas realizadas a executivos da ONU em sua sede em Nova Iorque, em estágio

realizado por este pesquisador para preparação do encontro Rio + 10 em Johannesburgo realizado em agosto e setembro de 2002.

De acordo com Mattar (1996), compreendem levantamentos em fontes secundárias os levantamentos bibliográficos, documentais, de estatísticas e de pesquisas realizadas.

Com o objetivo de obter a máxima amplitude na descrição e compreensão dos dados e partindo do pressuposto apontado por Trivinos (1994), que é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas com uma macro-realidade social, é que decidiu-se pelo uso da técnica da triangulação na coleta e análise dos dados.

Trivinos (1994, p. 140), classifica três focos de coleta e análise de dados ao se utilizar a triangulação: foco no processo; foco nos elementos produzidos do meio e foco numa macro-realidade.

As opiniões sobre o processo foram coletadas através de entrevistas em fontes primárias e pelo próprio autor em suas anotações no decorrer da pesquisa. Já a coleta dos dados produzidos pelo meio, se deu através de consulta a bibliografias existentes, documentos oficiais e artigos em periódicos, bem como em fontes digitais como a internet. E por fim, a análise focada para uma macro-realidade foi baseada em consulta a bibliografia especializada e em relação a toda teoria concernente ao assunto.

Nesta pesquisa os dados secundários utilizados foram, além da bibliografia utilizada para o embasamento teórico e consultas a *sites* nacionais e internacionais pela internet e periódicos, documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), de posse da sua Fundação Municipal do Meio Ambiente (Floram), onde foi possível obter todas as Atas,

ofícios, artigos de jornais, guias e informativos referente ao processo, sendo muito útil para o levantamento histórico do caso em estudo.

Bruyne (1977 p.224), afirma que:

“O estudo de caso reúne informações tão numerosas e tão trabalhadas quanto possível com vistas a apreender a totalidade de uma situação. Por isso ele recorre a técnicas de coleta das informações igualmente variadas (observações, entrevistas, documentos)”. (BRUYNE, 1977 p.224).

Na coleta dos dados primários, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os atores governamentais e não-governamentais que participaram do processo.

Para atender aos objetivos da pesquisa foi necessário selecionar participantes que pudessem responder de maneira satisfatória a respeito do assunto. Optou-se por escolher pessoas que estivessem dispostas a responder e tivessem, ao mesmo tempo, amplo conhecimento do assunto e do processo.

A implantação da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis foi um processo polêmico envolvendo certas rixas partidárias e ideológicas, fato esse que sempre gerou opiniões diferentes a respeito do mesmo. Assim, para garantir a cientificidade da pesquisa e a neutralidade do autor, buscou-se identificar pessoas representativas e com embasamento para participarem das entrevistas.

Dessa forma, foram selecionados todos os representantes oficiais membros da Comissão de Organização do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, em suas duas formações. A primeira comissão criada para início do processo e a segunda comissão criada para continuidade do processo. Essas formações eram compostas por representantes do

governo, da iniciativa privada e de organizações não-governamentais dos mais diversos tipos, sendo que todos os representantes foram escolhidos em assembléia geral com aprovação do Fórum.

No entanto, alguns membros não foram encontrados ou não quiseram ser entrevistados, assim, alguns participantes a altura foram identificados e concederam a entrevista, bem como forneceram materiais críticos a respeito do processo.

A seleção dos entrevistados é uma fase muito importante da pesquisa, pois deve satisfazer algumas condições, tais como: cada entrevistado deve ser conhecedor da situação a ser estudada, estar disposto a ser informante e ser representativo.

No total, foram entrevistadas 20 pessoas, sendo 10 delas representantes de organizações não-governamentais, 8 de organizações governamentais e 2 de organização privada. O período de realização das entrevistas foi de janeiro à maio de 2002.

Para guia das entrevistas foi elaborado um questionário (Anexo 1) com base nas hipóteses e objetivos da pesquisa, sendo definidos tópicos de análise para busca de informações junto aos entrevistados. Os tópicos de análise selecionados podem ser observados a seguir:

- 1) Participação;
- 2) Coordenação, metodologia, planejamento técnico;
- 3) Documentação e validação;
- 4) Efetivação das ações;
- 5) Continuidade do processo; e
- 6) Reflexos do processo.

Dessa forma, o entrevistador pôde ter uma orientação mais precisa no decorrer das entrevistas, bem como na própria análise, pois um certo número de questões pertencia a um tópico de análise, porém não restritivas a este.

No departamento de Desenvolvimento Sustentável da ONU, em Nova Iorque, foram entrevistados 6 executivos com larga experiência no que diz respeito à Agenda 21, no entanto não foi obtida autorização para utilizar seus nomes e nem apresentar estes dados como sendo oficiais da ONU. Essa entrevista serviu como um apoio e um suporte na forma de analisar a Agenda 21 Local numa macro-realidade, pois esse processo tem caráter global e, no entanto, sua mais importante ação deve ser local. O questionário aplicado pode ser encontrado no anexo 15 em sua versão original em inglês.

3.3 - Procedimentos de análise

Como já abordado anteriormente, a análise de dados também seguiu a técnica da triangulação em conjunto com a coleta de dados. Os dados primários, em conjunto com os dados do processo, a teoria que cerca o assunto e o apoio de outras formas de análise, possibilitou criar uma estrutura de análise ampla, denominada nesta pesquisa de Análise Ampliada.

A metodologia de triangulação, que analisa as entrevistas e sua relação com os três pontos diferenciados de visão, ou seja, as ações propriamente ditas, o processo local e o plano global.

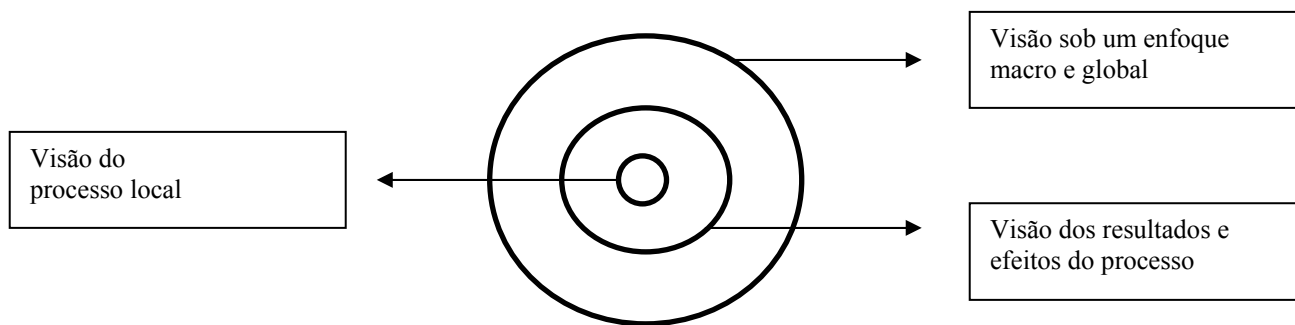


Figura – 2: Triangulação

A técnica de triangulação é considerada fundamental para verificar a propriedade das interpretações fundadas em dados qualitativos. Com a triangulação é possível verificar de diferentes pontos de vista os aspectos positivos e negativos em cada enfoque.

O primeiro aspecto a ser salientado na triangulação é centrado nos dados elaborados pelo pesquisador, coletados em fontes primárias do organismo social no qual está inserido o sujeito de análise ou do próprio sujeito. (TRIVINOS, 1994)

O segundo aspecto tem um ângulo de enfoque nos elementos produzidos pelo meio e é representado pelos documentos e toda forma de dado referente ao sujeito e seu processo social.

A terceira perspectiva de análise centra-se em uma visão global da estrutura sócio-econômica, ambiental e cultural do macro-organismo social no qual está inserido o sujeito.

Com base em Trininis (1994), seguem abaixo informações sobre a técnica de coleta e análise baseada na triangulação para esta pesquisa:

- a) A implantação da agenda 21 local em Florianópolis: percepções e comportamentos (entrevistas, questionários e observações livres).
- b) Resultados do processo: documentos, instrumentos legais e oficiais, artigos e reportagens sobre o processo; e

- c) Macro-realidade: Inserção do caso em estudo num aspecto global (bibliografia sobre o tema – Administração Pública, Agenda 21, Meio ambiente e Desenvolvimento)

Assim, foram divididas três etapas principais de análise. A apresentação e análise dos dados primários, a análise seguindo os critérios de análise de organizações sem fins lucrativos e a análise focada numa macro-realidade, completando assim a triangulação.

De uma forma geral, para a análise dos dados, foi elaborado um cruzamento da teoria que cerca o assunto com o processo ocorrido em Florianópolis para verificar a sua coerência. A experiência vivenciada na ONU, em Nova Iorque, e as entrevistas realizadas junto aos executivos do departamento de Desenvolvimento Sustentável desse órgão, foram de grande valia para um amadurecimento na forma de enxergar esse processo.

Com base no caso e nas entrevistas, foi elaborada uma análise alicerçada nos critérios de análise de organizações sem fins lucrativos definidos por Souto Maior (1989), a ver:

- Relação entre os objetivos do processo e os meios utilizados para atingi-lo;
- Relação entre os objetivos do processo e os resultados atingidos;
- Processo de formulação de estratégias;
- Grau de participação;
- Efeito das ações e programas elaborados;
- Efeito da Agenda 21 Local de Florianópolis nos atores governamentais e não governamentais.

Em análises qualitativas, quando se utiliza entrevistas, sejam elas estruturadas ou não, é necessário ter em mente que cada entrevistado tem a sua formação, personalidade, cultura e discernimento sobre o assunto. Dessa forma, ao expressarem suas opiniões, mais

aprofundadas em alguns pontos e menos em outros, aos poucos as dúvidas e questões vão sendo amadurecidas, e apesar de existirem diferenças nos pontos de vista individuais, é possível chegar-se a um entendimento e uma explicação para os problemas levantados, justamente pelo motivo de o pesquisador estar analisando sob um ângulo diferente e com vistas a um entendimento da realidade dos fatos e não a justificativas de ações.

Bruyne (1977, p.224), cita que, “o pesquisador deve adotar uma orientação subjetiva com respeito aos fenômenos e deles aproximar-se o máximo possível a fim de compreender os atores e seus comportamentos”.

Como metodologia escolhida para análise das entrevistas procurou-se diversificar e trabalhar ao máximo com as idéias e opiniões expressas pelos participantes. Assim, desde a elaboração do questionário já houve a preocupação nos critérios a serem analisados, e como apresentado no item coleta de dados, seguem abaixo os tópicos de análise:

- a) Participação;
- b) Coordenação, metodologia, planejamento técnico;
- c) Documentação e validação;
- d) Efetivação das ações;
- e) Continuidade do processo; e
- f) Reflexos do processo.

A primeira etapa após realizadas as entrevistas para operacionalizar a análise, teve como principal foco a análise vertical, ou seja, a análise individualizada de cada entrevista para ter uma base das opiniões e poder classificá-las e melhor entender a realidade vista pelos participantes. Dessa forma formulou-se o seguinte método.

Para cada um dos critérios de análise (itens acima), distribui-se as opiniões seguindo os seguintes itens:

- a) Concordam sem críticas;
- b) Concordam com críticas;
- c) Discordam;
- d) Reconhecem fatores relevantes;
- e) Ignoram por completo; e
- f) Outro posicionamento.

Como segunda etapa de análise, utilizou-se a análise horizontal, que tem o objetivo de traçar um pensamento ou uma posição a respeito de cada questão. Nesta análise, todas as entrevistas são colocadas lado a lado, e só se passa para a segunda questão se foi analisada a primeira questão de todas as entrevistas.

Como terceira etapa, foi elaborada uma descrição média de pensamentos, incluindo as convergências e divergências entre as opiniões em cada item. E, por conseguinte, cada item foi extrapolado com cruzamento de opiniões e considerações até ser entendido a opinião geral ou real, que ficou definida como “Análise Geral Básica”.

3.4 - Limitações da pesquisa

Esta pesquisa não procurou centrar-se na análise metodológica do processo, embora tenha a feito como ferramenta para alcançar o objetivo principal, mas a ênfase foi dada em todo o processo e sua importância para a sociedade. Assim sendo, não é aprofundado neste trabalho uma análise sociológica e política dos comportamentos e conflitos internos naturais

em processos democráticos.

Ao contrário, busca-se analisar os reflexos globais do processo iniciado, que extrapolam as esferas metodológicas, sociológicas e políticas, e vai ao cerne de uma questão global, a sustentabilidade do planeta, que tem nas experiências locais a fonte de aprendizado contínuo e de amadurecimento de seus atores, sejam eles governamentais ou não-governamentais.

Nesta pesquisa busca-se entender um processo social e não explicar seus detalhes e atitudes dos atores, de forma simples, nesta pesquisa busca-se dizer o que ocorre e não explicar o “por que”.

Por ser um estudo de caso, a sua principal limitação está na dificuldade de se chegar a totalidade. (Bruyne, 1977)

4 – DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo serão abordados os seguintes tópicos:

- Contextualização do Município de Florianópolis;
- Histórico do processo da Agenda 21 em Florianópolis;
- Apresentação e análise dos dados primários; e
- Análise ampliada

4.1 - Contextualização

Este capítulo tem a finalidade de contextualizar a pesquisa em relação ao processo de implantação da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis. Não visa detalhar as minúcias dos dados e nem conjecturar análises da realidade sócio-econômica e ambiental do município. Tem a simples função de apresentar de forma clara e objetiva o cenário e o perfil do município sede da experiência em estudo.

Vale citar as referências excelentes que serviram de base para este capítulo como: o livro produzido pelo Cecca (1997): uma cidade numa ilha; A Consulta Nacional Sobre a Gestão do Saneamento e do Meio Ambiente Urbano, 1994; o material produzido pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (Ipuf), em 1998, e o Perfil Sócio-econômico de Florianópolis da Prefeitura Municipal, disponível através da *internet* na página <www.pmf.sc.gov.br> bem como obras de autores locais com relevantes dados históricos.

4.1.1 - Histórico da ocupação da Ilha de Santa Catarina

Os primeiros registros do povoamento do litoral catarinense datam do início do século XVI, porém, de acordo com Silva (1999), há vestígios arqueológicos, datados de mais de 4.500 anos, que indicam uma ocupação primitiva, anterior à vinda do europeu. Os sambaquis e sítios arqueológicos da região apresentam fortes indícios de que a área já tinha habitantes ao menos há 4.800 anos atrás.

Já no início do século XVI, embarcações que demandavam à Bacia do Prata, aportavam na Ilha de Santa Catarina para abastecerem-se de água e víveres. Entretanto, somente por volta de 1675 é que Francisco Dias Velho, junto com sua família e agregados, dá início a povoação da ilha.

O interesse dos europeus na ocupação da Ilha de Santa Catarina e conseqüente fundação da Vila de Nossa Senhora do Desterro, no século XVII, obedeceram a necessidade de defesa da fronteira sul do litoral do Brasil Meridional, a meio caminho entre o Rio de Janeiro e a colônia de Santíssimo Sacramento, no Prata.

Segundo Pauli (1987, p. 23), o povoamento e os elementos primordiais para a implantação da cidade de Florianópolis, podem ser divididos em 5 etapas:

1. Etapa da colonização e povoamento, se estende desde a descoberta em 1500 até 1629, data dos primeiros sinais do processo de ocupação bandeirante. A Ilha já possuía função geo-estratégica, com algumas tentativas espanholas de ocupação;

2. Inicia-se em 1629 indo até 1645, quando já apareciam entrepostos de manutenção de frotas e, grupos nativos. Época em que aconteceram alguns incidentes com os jesuítas;

3. 1645 até 1673, fase de povoamento definitivo;

4. 1673 até 1687, Empresa Agrícola de Francisco Dias Velho junto com a ação de piratas, sem o extermínio dos moradores;

5. 1687 até 1726, acontece a colonização definitiva, inicialmente vicentista e posteriormente açoriana.

Segundo Pauli (1987), a epopéia da fundação de Florianópolis tem a duração de um século. Com início por volta de 1528, a partir de quando a presença bandeirante na Ilha de Santa Catarina se manifesta crescente e com intenção de ocupá-la, até firmar-se em 1673 na empresa agrícola de Francisco Dias Velho com a fundação de Nossa Senhora do Desterro, hoje Florianópolis.

Em 1675 comparece pessoalmente Dias Velho, que em três anos construiu uma igreja de pedra e cal, e em 1678, requereu em Santos a posse legal das terras. De 1679 a 1681 fez funcionar um entreposto de fabricação de materiais para a fundação da Colônia de Sacramento (Uruguaí). Ao encerrar essas tarefas, continua seus trabalhos agrícolas. (PAULI, 1987)

De acordo com Pauli (1987), em 1687, Dias Velho foi arrasado pelos corsários estrangeiros. Após isso, apesar da existência de herdeiros as terras ficam quase ao abandono em virtude da ida de sua família para Laguna e São Paulo. Assim vagarosamente alguns brancos e índios domesticados continuam a habitar a região e a manter contato com navios de todo o mundo, em especial da França, em demanda mercantil pelo pacífico. Por volta de 1714, já com o título distrito (então dito freguesia), de acordo com Pauli (1987), havia na Ilha 22 famílias, e, em 1726, veio a tornar-se Município (Vila).

A variante interessante nesse processo histórico, em relação a outros pontos do território brasileiro, reside na inexistência de um ciclo econômico local que amparasse o

investimento econômico da Coroa. Porém, conforme Silva (1999, p.18), o interesse em garantir o domínio lusitano no litoral Sul justificava-se pela questão estratégica.

Em 1738, após elevada a condição de sede da Capitania de Santa Catarina, através das iniciativas do Brigadeiro José da Silva Paes, se deu início a ocupação do território e às construções do complexo de fortificações, que contribuíram para apoiar o desenvolvimento dos núcleos de ocupação, na medida em que os regimentos militares passaram a ser parte importante do contexto populacional.

As quatro fortificações edificadas na Ilha são: Santa Cruz de Anhatomirim (1738), São José da Ponta Grossa (1740), Santo Antônio, em Rationes (1740) e Nossa Senhora da Conceição, em Araçatuba (1742).

Célia Silva *apud* Cecca (1997), argumenta que um dado importante é geralmente ignorado pelos historiadores locais que atribuem o interesse inicial pela ilha meramente estratégico militar. No entanto, “entre 1771 a 1779, houve anos que mais de 100 baleias foram pescadas”. Esta autora evidencia que a complexidade da formação social do litoral catarinense é bem maior do que se supunha, pois aqui constituiu-se um núcleo econômico vinculado à acumulação européia.

Entre 1748 e 1756, após consolidada a estratégia de ocupação, ocorreu a grande corrente migratória que transferiu mais de 6.000 açorianos para a Ilha de Santa Catarina e demais imediações da costa catarinense. (Silva,1999)

Essa imigração açoriana deixou conseqüências culturais fortes, evidenciadas na paisagem, nas edificações, nas atividades cotidianas, na alimentação, nos traços físicos e até mesmo no comportamento do povo ilhéu.

As antigas freguesias desenvolveram uma rede de comunicação marítima e terrestre, centralizada pelo distrito sede. Silva (1999), afirma que nos séculos XVIII e XIX verificava-se uma rede de vias entre os diferentes pontos ocupados da Ilha. Intencionalmente voltada para a margem continental, a vila capital nucleou a expansão da rede urbana tanto na Ilha quanto no continente fronteiriço, com reflexos que alcançam a atualidade.

As características político-militar da cidade alteram-se para um contexto econômico mais apto a expandir-se com o florescimento comercial e marítimo, a prosperidade é notória entre 1830 a 1880, coincidindo com a elevação à categoria de cidade e também com a visita de Dom Pedro II (1845), propiciando algumas medidas de saneamento básico, urbanização e calçamento das principais ruas. (IPUF, 1998)

No século XIX, Desterro foi elevada à categoria de cidade. Tornou-se Capital da Província de Santa Catarina em 1823, e inaugurou um período de prosperidade, com o investimento de recursos federais. Projetou-se a melhoria do porto e a construção de edifícios públicos, entre outras obras urbanas.

Com o advento da República (1889), as resistências locais ao novo governo provocaram um distanciamento do governo central e a diminuição dos seus investimentos. A vitória das forças comandadas pelo Marechal Floriano Peixoto determinaram, em 1894, a mudança do nome da cidade para Florianópolis, em homenagem a esse oficial com a lei nº111 de 01/10/1894.

Daí adiante foram ocorrendo mudanças e transformações consideráveis no contexto sócio-econômico e ambiental da ilha. O sistema rodoviário passou a desenvolver-se com maior rapidez, provocando o gradativo abandono das rotas de navegação entre os núcleos litorâneos, e a utilizar mais as redes terrestres.

A cidade, ao entrar no século XX, muda fortemente, sendo a construção civil um dos principais suportes econômicos. A implantação das redes básicas de energia elétrica e do sistema de fornecimento de água e captação de esgotos, somam-se à construção da Ponte Governador Hercílio Luz, como marcos do processo de desenvolvimento urbano.

Com a instalação de empresas estatais de grande porte e de universidades, a população amplia-se rapidamente, exigindo mais aparatos urbanos para suportar essa carga social, como a construção da BR-101, na década de 70, e a construção de mais duas pontes nos anos seguintes (Colombo Sales e Pedro Ivo Campos), bem como os aterros da baía sul e norte.

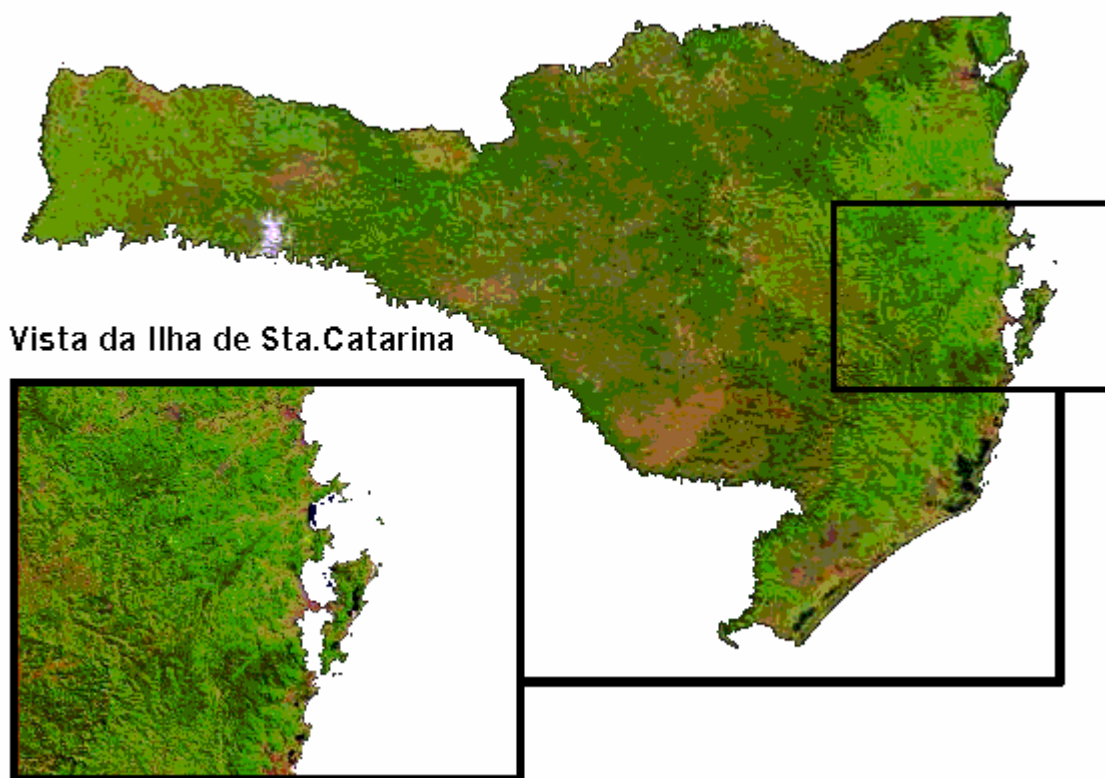
Hoje, Florianópolis é a segunda maior população do estado e tem características de metrópole com viadutos, avenidas congestionadas e uma taxa de urbanização de 97% (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2000).

Devido ao crescimento imobiliário alicerçado nas décadas de 70 e 80, adicionando-se o turismo e os índices de qualidade de vida divulgados na mídia, a chegada de novos habitantes nos fins da década de 90 e início desse século, tem contribuído ainda mais para a urbanização e o crescimento da cidade.

4.1.2 - Aspectos físico – geográficos e biológicos

A Ilha de Santa Catarina está situada na porção central do litoral do Estado de Santa Catarina, Brasil, paralelamente ao continente, com direção geral NE-SW, entre as coordenadas geográficas 27°10' e 27°50' de latitude sul e entre os meridianos de 48°25' e 48°35' de longitude a oeste de Greenwich.

Mapa do Estado de Santa Catarina



Vista da Ilha de Sta.Catarina

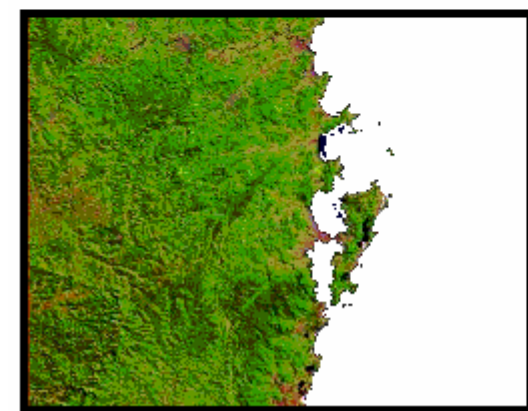


Figura – 3: Ilha de Santa Catarina

Fonte: Adaptado de Embrapa, 2003.

A Ilha delimita-se à oeste pelas Baías Norte e Sul, que a separam do continente por um estreito de 500m de largura e uma profundidade média de 28m, e pelo Oceano Atlântico, no setor leste possui uma superfície de 425 km², com forma alongada no sentido Norte – Sul (54 km x 18 km) com um contorno bem acidentado com baías, pontas e enseadas (CARUSO, 1990).

Unindo as duas porções do município há três pontes: Ponte Hercílio Luz, Ponte Colombo Sales e ponte Pedro Ivo Campos. A divisão política do município pode ser observada no mapa em anexo (Anexo 3).

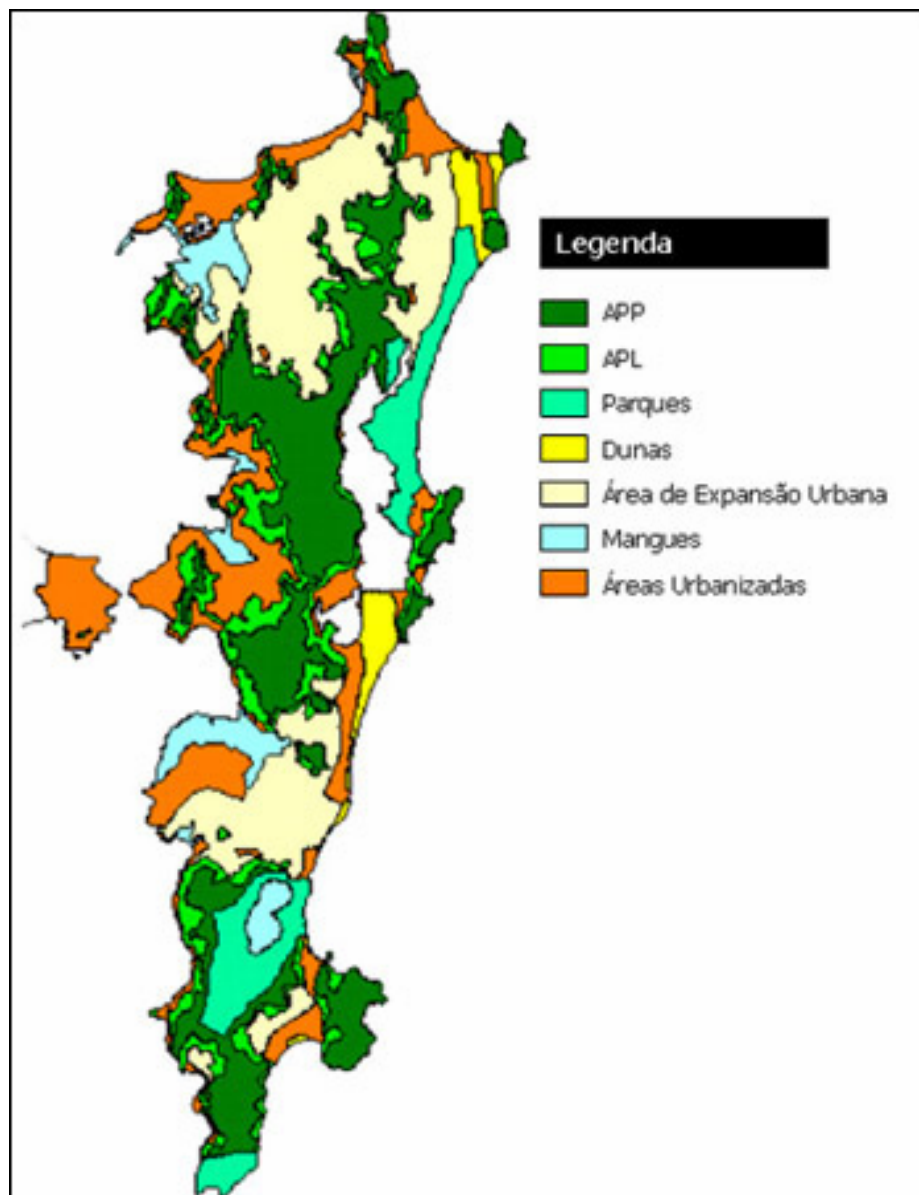


Figura – 4: Macrozoneamento de Florianópolis

Fonte: Ipuf, 2003

Extensas faixas de areias com dunas e praias em sua parte voltada para o Atlântico fazem parte da área insular, tendo sua costa formada por 172 Km. Já a sua formação de relevo voltada para a parte continental apresenta grandes planícies onde predominam os mangues.

O clima não apresenta grandes diferenças em relação ao litoral sul do Brasil com estações definidas, a não ser pelo fato de ser uma ilha, mesmo tão próxima ao continente. Conforme dados do IpuF (1998), o clima é definido como mesotérmico úmido, sem estação seca definida e verões quentes, situado na zona intermediária subtropical, grupo mesotérmico úmido com chuvas bem distribuídas ao longo do ano. Apresenta uma temperatura média de 20°C, umidade relativa média de 80% (considerado úmido conforme proposta climática de Thornwaite e Mather). A pluviosidade é bem definida o ano todo com um índice Pluviométrico anual é de 1.200mm.

Geologicamente a Ilha de Santa Catarina está constituída por duas formações básicas: os terrenos cristalinos e os terrenos sedimentares de formação recente. Os terrenos cristalinos formam as partes mais elevadas da ilha, destacando-se a cadeia central de direção norte/sul e os pontos rochosos que se sobressaem na periferia. Os terrenos sedimentares constituem as partes baixas onde há formação de dunas, restingas e manguezais. (PMF, 2000)

A Ilha de Santa Catarina é rodeada por 36 ilhas aproximadamente, conforme pode ser observado a seguir: (PMF, 1998)

Ilha de Santa Catarina, Ilha das Campanhas, Ilha Badejo, Ilha Moleques do Norte, Ilha Mata Fome, Ilha das Aranhas Grande, Ilha das Aranhas Pequena, Ilha do Xavier, Ilha do Campeche, Pedra Tipitingas, Ilha das Laranjeiras, Ilha das Três Irmãs (Irmã do Meio, Irmã Pequena, Irmã de Fora); Ilha Moleques do Sul, Ilha Papagaios Grande, Ilha Papagaios Pequena, Ilha dos Cardos, Ilha Maria Francisca ou Flechas, Ilha do Largo ou Garoupa, Ilha

Garcia, Ilha Tipitingas, Ilha do Facão, Ilha dos Noivos ou Lamim, Ilha Três Henriques (laje), Ilha Diamante, Ilha da Guarita, Ilha Perdida, Ilha Guarás Pequena, Ilha Guarás Grande, Ilha Ratonos Pequeno, Ilha Ratonos Grande, Ilha do Francês, Ilha Fortaleza ou Araçatuba, Ilha das Pombas, Ilha das Vinhas, Ilha do Abraão, Ilha das Conchas

Dessas, as Ilhas da Fortaleza, dos Cardos, Moleques do Sul e as Três Irmãs fazem parte do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro a partir do Decreto Estadual nº 1.260/75 e as Ilhas dos Papagaios foram incluídas pelo Decreto nº 2.336/77.

Na costa oeste da ilha existe a ocorrência dos manguezais, um dos mais importantes ecossistemas devido sua produtividade biológica e elevado teor de matéria orgânica. Somados os quatro manguezais da Ilha tem-se um total de 16,90 km², são eles:

- a) Manguezal do Rio Ratonos (6,25 km²);
- b) Manguezal do Saco Grande(0,93 km²);
- c) Manguezal do Rio Itacorubi (1,5 km²); e
- d) Manguezal do Rio Tavares (8,22 km²)

Florianópolis é conhecida por possuir 42 praias, porém não foi possível obter dados de uma catalogação oficial que comprovasse esse número exatamente, mas é algo aproximado.

Para Florianópolis e região conurbada, são importantes as Bacias do Rio Cubatão, do Rio Biguaçu e do Rio Madre. (IBAM, 1994)

As principais bacias hidrográficas de Florianópolis são (IPUF, 1998):

- a) Bacia de Ratonos;
- b) Bacia do Saco Grande;
- c) Bacia da Lagoa da Conceição;
- d) Bacia do Itacorubi;

- e) Bacia do Rio Tavares; e
- f) Bacia da Lagoa do Peri.

A origem da Ilha de Santa Catarina está intimamente ligada à formação de restingas, as quais uniram o antigo grupo de ilhas que hoje são seus morros. Esse processo formou várias lagunas, entre as quais destaca-se Lagoa da Conceição, Lagoa do Peri, Lagoinha do Leste, Lagoinha da Chica e Lagoinha Pequena. (IPUF, 1998).

Em relação as dunas que são elementos importantes na estabilização da linha de costa, protegendo estas áreas da abrasão marinha e diminuindo a ação dos ventos nas regiões mais interiores. Os maiores ambientes dunares foram tombados como Patrimônio Natural e Paisagístico do município, e são eles: Dunas dos Ingleses e Santinho, Dunas da Lagoa da Conceição, Dunas do Campeche, Dunas da Armação e Dunas do Pântano do Sul.

Aproximadamente 42% da área do município é constituída por unidades de conservação, as quais são listadas a seguir: (PMF, 2000)

- a) Estação Ecológica dos Carijós;
- b) Reserva Biológica Marinha do Arvoredo;
- c) Área de Proteção Ambiental Anhatomirim;
- d) Reserva Extrativista Marinha de Pirajubaé;
- e) Parque Florestal do Rio Vermelho;
- f) Parque Estadual da Serra do Tabuleiro;
- g) Dunas da Lagoa da Conceição;
- h) Parque Municipal da Lagoa do Peri;
- i) Dunas de Ingleses/Santinho, Campeche, Armação e Pântano do Sul;
- j) Restinga de Ponta das Canas e Ponta do Sambaqui;

- k) Áreas de Preservação Permanente e de Uso Limitado;
- l) Região da Costa da Lagoa da Conceição;
- m) Lagoa da Chica e Lagoinha Pequena;
- n) Parque Municipal da Galheta;
- o) Parque Municipal da Lagoinha do Leste;
- p) Dunas da Barra da Lagoa;
- q) Parque Municipal do Maciço da Costeira;
- r) Pontal da Daniela.

No que diz respeito a vegetação da Ilha de Santa Catarina, os aspectos predominantes são de pastagens implantadas, de vegetação secundária pioneira, capoeirinhas, capoeiras, capeirões, floresta secundária e floresta primária com interferência antrópica parcial, além da vegetação de mangues e restingas. A ocorrência dos capoeirões na Ilha de Santa Catarina chega a aproximadamente 50% da cobertura vegetal atual, enquanto a floresta primária deve perfazer entre 2% a 3% da área. (IPUF, 1998)

Florianópolis apresenta duas formações vegetais distintas: a vegetação litorânea e a mata pluvial da encosta atlântica. Estas formações estão nos domínios da mata atlântica. Nas formações de vegetação litorânea estão os manguezais, as restingas (vegetação de praia e dunas) e as planícies quaternárias que também estão incluídas nas formações de restingas.

A Mata Pluvial da Encosta Atlântica, também denominada como Floresta Ombrófila Densa, como o próprio nome diz, ocupa as encostas e topos de morro em Florianópolis. (Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, 2000).

De acordo com Caruso (1990), 90% da área da Ilha de Santa Catarina era ocupada por vegetação, sendo 7% vegetação de restinga, 9% por vegetação de mangue e 74 % por floresta de encosta e de planícies quaternárias.

As primeiras transformações no ambiente da Ilha datam da utilização de madeiras da mata nativa para produção de energia e para utilização na construção e reparo dos navios. As plantações das pequenas lavouras e a criação de animais domésticos de origem externa vieram a ser os primeiros atos de degradação da fauna e flora nativa da Ilha. Posteriormente, o desvio e a canalização dos córregos, a abertura das primeiras vias de acesso à vila e os aterros a beira mar vieram alterar mais ainda a paisagem. (VEIGA, 1993).

Caruso (1990, p.97), apresenta os fatores principais responsáveis pelo desmatamento da Ilha de Santa Catarina no início de seu povoamento, a ver:

- 1 – Necessidade de espaço para exploração agrícola;
- 2 – Necessidade de madeira para a construção naval, civil, móveis e exportação;
- 3 – Necessidade de lenha como fonte de energia para uso doméstico, engenhos, olarias cortumes e caieiras e exportação; e
- 4 – Necessidade de espaço para ocupação urbana.

Em relação a fauna da Ilha, em ambientes terrestres já foram identificadas aproximadamente 30 espécies de cobras e lagartos, dentre elas algumas espécies venenosas como a jararaca, jararacuçu e coral.

Dentre os mamíferos silvestres destacam-se diversas espécies de gambás e morcegos, além do macaco prego, coati, entre outros. A Avifauna é representada por cerca de 170 espécies, entre os quais aproximadamente 25 residentes e 18 migratórias. (IPUF, 1998)

Conforme dados da Consulta Nacional sobre Gestão do Saneamento e do Meio Ambiente (1994), são encontrados na fauna aquática da Ilha várias espécies de pitu, 21 espécies de camarão, siri, caranguejos, moluscos marinhos, peixes, répteis e aves aquáticas e alguns mamíferos aquáticos como a lontra, a ocorrência da baleia franca e o Tucuxi (*sotalia fluviatilis*).

4.1.3 - Aspectos sócio - econômicos

A população, segundo Contagem Populacional realizada pelo Ibge, em 2000, é de 341.781 habitantes. Sendo 331.671, urbana e 10.110, rural, o que dá uma taxa de urbanização de 97,04 % e uma densidade demográfica de 783. Florianópolis é o núcleo da Região metropolitana da Grande Florianópolis, da qual também fazem parte os seguintes municípios:

- a) Águas Mornas;
- b) Antônio Carlos;
- c) Biguaçu;
- d) Governador Celso Ramos;
- e) Palhoça;
- f) Santo Amaro da Imperatriz;
- g) São José; e
- h) São Pedro de Alcântara

Da área territorial de Florianópolis, 42% é considerada área de preservação. Em função de sua fragilidade e compartimentalização física, foi gerada uma cidade polinucleada, com maior contingente populacional no distrito sede ou cidade permanente, e o restante formando núcleos menores nos balneários. Assim, observa-se uma estruturação urbana mais complexa para atender as necessidades de seus moradores, que vêm nesses locais alternativas com menor custo residencial, principalmente no período de baixa temporada.

As primeiras atividades econômicas na Ilha foram motivadas pela vindas das tropas da Coroa. Porém, é após a criação da Capitania de Santa Catarina em 1738, com o início da imigração europeia que as atividades econômicas de subsistência começam a ser substituídas com o desenvolvimento do comércio e de alguma atividade produtiva. Dessa atividade produtiva destaca-se a pesca da baleia, a produção da farinha de mandioca e a tecelagem de algodão e linho.

Dessa forma, o crescimento da Vila como porto e também como moradia é impulsionado. A partir daí a evolução foi contínua, onde o centro sofreu várias mudanças no decorrer dos séculos para atender as necessidades econômicas e sociais.

Vaz (1991), atribui três fatores marcantes para a alteração do centro de Florianópolis no último século. A centralização dos serviços públicos e administrativos na capital consolidou o núcleo do centro urbano. A integração rodoviária, que em uma substituição do transporte marítimo pelo rodoviário inaugurada em 1926, com a Ponte Hercílio Luz. E o turismo, que mesmo sendo há um tempo atrás uma atividade sazonal e periférica, trouxe aos poucos grande impacto espacial decorrente também da ampliação das classes médias urbanas.

Cidade litorânea com forte cultura açoriana foi acometida por novo processo de dinamização desenvolvimentista nacional que revolucionou sua paisagem a partir da década

de 60. Na década de 70, iniciou-se a sistemática substituição de suas residências unifamiliares por prédios multifamiliares, comerciais e de serviços no núcleo e nos bairros subjacentes. (POLÍTICA HABITACIONAL DE FLORIANÓPOLIS, 2002).

Até meados da década de 70, o quadro de Florianópolis era calmo e pacato. Porém com a construção da BR 101, a instalação de empresas estatais, estaduais e federais, bem como da Universidade Federal, impulsionou a vinda de pessoas de todas as partes do estado e do Brasil. Inclui-se ainda a chegada de vários estrangeiros.

Para atender o novo fluxo de pessoas que só cresce, foi necessário um reaparelhamento em toda infra-estrutura da região. Construção de pontes, túneis, avenidas, invadindo dunas e Áreas de Preservação Permanente (APP), rótulas rodoviárias ligando as praias, e como coloca Fantin (2000, p.15), “o interior da Ilha ficou próximo”.

Florianópolis é a segunda maior população e mais alta renda do estado e foi considerada a capital com melhor qualidade de vida do país em 1998, de acordo com dados da ONU, que considera os aspectos relativos à longevidade, educação e renda familiar. Paradoxalmente a isso, hoje estima-se que, 46.000 pessoas estejam vivendo com um rendimento médio de 2 salários mínimos. Essas populações carentes encontram-se nas franjas dos manguezais, pontas de dunas e encostas dos morros mais próximos do centro da cidade. (POLÍTICA HABITACIONAL DE FLORIANÓPOLIS, 2002)

Loteamentos clandestinos também agravam a situação, que somados aos assentamentos de baixa renda, representa 1/3 da população vivendo em condições precárias de habitabilidade. Essa condição de clandestinidade dos parcelamentos e das construções atingem 58% das habitações do município.

Esse quadro tende a piorar devido ao fluxo migratório intenso que tem sofrido a cidade. Nas duas últimas décadas, transformações consideráveis ocorreram no município e região, o que inevitavelmente, traz alguns problemas sérios, como o crescimento desordenado e a favelização dos bairros pobres, criando áreas de extremo risco social.

O fato de Florianópolis ter sido eleita, em 1998, como a capital brasileira com melhor qualidade de vida, fez essa demanda vinda aumentar ainda mais, e hoje, a preocupação é que Florianópolis não venha a aumentar as conseqüências maléficas do crescimento desordenado de toda metrópole, que já podem ser vivenciados em uma certa escala.

A estrutura administrativa, instrumentos rígidos e burocráticos, os instrumentos de fiscalização, têm sido incapazes de dar conta dessa situação que se espalha rapidamente por todo o território.

Mesmo com essas dificuldades, o planejamento e a gestão urbana garantiram boa qualidade urbana para parcelas da cidade, mas é fundamental rever esses instrumentos. Vale destacar que, o uso do solo, a moradia social, as áreas de interação social, o saneamento e transporte público, são indissociáveis. (POLÍTICA HABITACIONAL DE FLORIANÓPOLIS, 2002)

A partir dos anos 80, com o fenômeno turístico, essa atividade passou a assumir relevância econômica e servir de promotor de edificações culturais e paisagísticas significativas.

Esse fenômeno alterou a fisionomia urbana, implementando condições de valorização do produto turístico como hotéis, restaurantes, loteamentos, casas de segunda residência ou de aluguel.

Com a intensificação do turismo, ocorre grande fragmentação do crescimento urbano, que saltou do centro tradicional para os balneários. Para muitos observadores, esse fenômeno traz mais desordem que organização, pois exige ajustes infra-estruturais, o que compromete a balneabilidade e desconfigura a paisagem local. (POLÍTICA HABITACIONAL DE FLORIANÓPOLIS, 2002).

Hoje, a cidade pacata vem se transformando numa metrópole, porém com uma mescla entre o centro, com todas as características de uma cidade grande, com todas as conveniências e problemas existentes, e alguns bairros mais no interior da Ilha, com características ainda bem enraizadas na cultura local.

Márcia Fantin, na obra “Cidade Dividida”(2000), enfatiza bem essa situação:

“A ilha possibilita articular vários desejos: viver com qualidade de vida, viver próximo da natureza - da praia e do campo – e ao mesmo tempo estar na cidade, usufruir das vicissitudes do urbano, de escolas para filhos, universidades, supermercados, lojas, eventos culturais. Opta-se pela natureza, sem contudo abrir mão do urbano. Por isso Florianópolis tem sido, já há algum tempo, o endereço de muitas famílias de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba e outras cidades de Santa Catarina”. (FANTIN, 2000, p.16)

Para Fantin (2000), a chegada de novos habitantes tomou proporções que fogem do aspecto demográfico e adentram em conflitos culturais e políticos, em que os ilhéus consideram essa fase como uma verdadeira “invasão da cidade” por moradores “de fora” que acabam causando distúrbios no ambiente, na paisagem, nos hábitos, valores e toda a cultura local.

Esse fluxo contínuo de novos moradores e sua inserção na cidade, no entanto, tem gerado muita polêmica e sérios conflitos na ilha que se eleva também ao plano político

ideológico, onde existe um confronto bem visível de idéias e opiniões a respeito de como a cidade deve orientar seu desenvolvimento, ou seja, o seu planejamento, que se desdobram em dois embates básicos:

- a) disputas em relação ao futuro da cidade (planos, projetos, políticas etc).
- b) relações entre “nativos” e “não nativos”.

No cenário político isso se torna mais evidente, e conforme Fantin (2000), existem dois grupos que se subdividem em uma série de outros grupos heterogêneos, plurais e muitas vezes divergentes:

1º Grupo: Empresários da indústria imobiliária e do turismo, comerciantes, administradores públicos e políticos conservadores.

2º Grupo: Pessoas ligadas à Universidade, às Ong's, aos movimentos sociais e aos partidos socialistas.

Ainda é interessante lembrar a grande influência que a imprensa exerce na cultura local, e nesses dois grupos pode-se inserir a figura do formador de opinião ligado ao grupo local, assim como aquele ligado ao grupo “de fora”.

Enfim, essa situação muito bem abordada pela autora referida, é apenas um dos traços marcantes desse momento atual em que o município de Florianópolis vive, uma verdadeira transformação cultural, que com seus choques inevitáveis, trará num futuro, uma nova formação com característica e valores mais heterogêneos comparado em proporções menores ao que ocorre nos Estado Unidos, um caldo de cultura que é muito questionado pelos conservadores americanos, porém enaltecido por aqueles que valorizam a diversidade.

Para completar esse contexto sócio–econômico, nas próximas páginas são apresentados dados estatísticos em relação às atividades econômicas e de infra-estrutura do município.

Ano	Florianópolis*	Santa Catarina*	Brasil**
1991	2.492	3.062	5.595
1992	2.583	2.944	5.480
1993	3.261	2.244	5.664
1994	4.021	2.692	5.909
1995	4.709	4.893	6.072
1996	4.925	6.025	6.148
1997	5.199	6.428	6.283
1998	5.522	6.446	9.192
1999	5.562	0	6.160

Tabela – 1: PIB Per Capita em Florianópolis/Em R\$, Santa Catarina e Brasil - 1990 a 1999
 Fonte: *Seduma, **Bacen apud PMF, 2000.

Setores	PIB (R\$ milhões)	%	Empregos	%
Indústria	104.775.529,60	6,04	4.681	5,85
Comércio	483.067.312,70	27,53	15.183	18,96
Serviços	1.160.203.804,00	66,12	46.608	58,20
Outros	6.647.551,70	0,31	13.607	16,29
Total	1.754.694.198,00	100	80.079	100

Tabela – 2: Composição do PIB, Empregos e Setores de Atividade Econômica em Florianópolis - 1999
 Fonte: Seduma, Sine apud PMF, 2000.

Atividade	Nº de Contribuintes	%	Arrecadação do ICMS (R\$)	%	Nº de Contribuintes	%	Arrecadação ISQN (R\$)	%
Indústria	426	6,5	46.666.396,23	6,4	36	0,54	199.853,96	0,55
Comércio	4.057	62,7	202.196.858,30	27,8	640	9,65	5.450.562,59	15,00
Serviços	1.528	23,6	476.606.880,30	65,6	5.954	89,78	30.566.754,99	84,12
Outros	450	6,9	290.304,17	0,07	2	0,03	119.912,37	0,33
Total	6.452	100	725.760.439,00	100	6.632	100	36.337.083,91	100

Tabela - 3: Composição Setorial da Economia de Florianópolis - 2000
 Fonte: Sefaz, Sefin apud PMF, 2000.

Município	PIB (R\$ milhões)	Participação (%) no Estado
Florianópolis	1.754.694.198,00	0,42
Demais Municípios do Núcleo da Região Metropolitana	1.441.308.352,00	0,39
Total	3.195.994.550,00	---

Tabela – 4: Produto Interno Bruto do Núcleo da Região Metropolitana de Florianópolis - 1999
Fonte: Seduma apud PMF, 2000.

O Turismo é hoje uma das mais importantes atividades econômicas de Florianópolis. Na temporada de verão 2000/2001 o fluxo de turistas foi de 552.880, sendo que 319.900 nacionais e 232.980 estrangeiros. A receita gerada foi de aproximadamente 163 milhões de dólares, US\$ 63,87 (milhões de dólares) por turistas nacionais e US\$ 99,27 (milhões de dólares) por turistas estrangeiros. (PMF, 2000)

<i>Ano</i>	<i>Nacionais</i>	<i>Estrangeiros</i>	<i>Receita Estimada em US\$</i>
1986	131.790	67.710	35.578.516,09
1987	126.811	82.034	129.962.213,00
1988	180.786	39.015	46.089.083,10
1989	*	*	152.051.181,19
1990	243.820	58.837	138.715.090,77
1991	269.133	61.456	84.920.325,01
1992	201.901	149.797	84.462.434,18
1993	238.282	178.332	176.091.054,78
1994	170.679	186.196	164.771.909,66
1995	172.623	83.105	109.863.451,84
1996	215.835	84.815	120.961.916,81
1997	270.189	154.591	215.508.608,92
1998	277.166	87.143	138.901.218,73
1999	287.859	147.631	129.520.526,02
2000	335.132	171.109	144.917.799,97
2001	319.901	232.987	163.149.590,98

Tabela – 5: Movimento Estimado de Turistas em Florianópolis - 1986 a 2001
Fonte: Santur apud PMF, 2000.

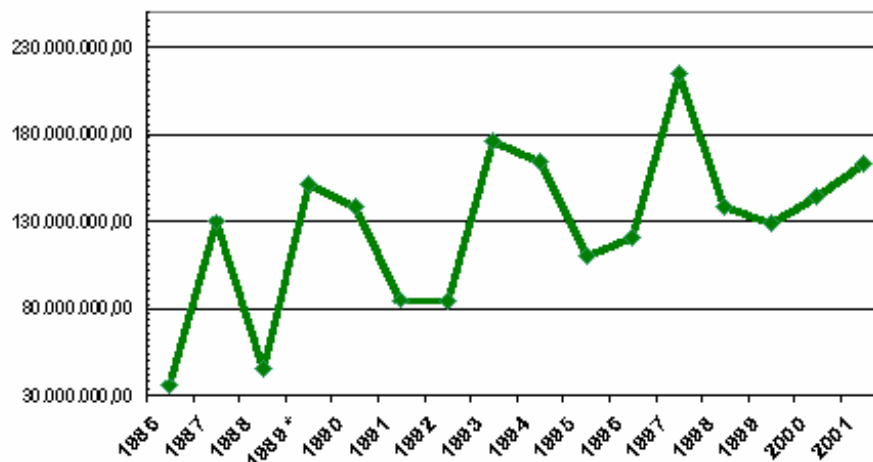


Gráfico – 1: Receita Estimada em US\$ - Florianópolis, 1986 a 2001
 Fonte: Santur apud PMF, 2000.

* Em 1989 não houve pesquisa, foi feita a média dos últimos 16 anos.

Observa-se também na região de Florianópolis o desenvolvimento da informática e aplicação de alta tecnologia que tem sido impulsionada devido a criação de incubadoras associadas a centros de educação de excelência como a Universidade Federal de Santa Catarina.

A maricultura teve um crescimento importante nos últimos anos e é hoje uma atividade muito importante para o município, pois além de gerar renda e emprego aparece como uma alternativa aos pescadores da região.

O vestuário também é uma atividade presente na economia florianopolitana. Conta hoje com centenas de pequenas empresas reunidas em torno da Associação das Industria do Vestuário - Assinvest com cerca de 528 empresas empregando aproximadamente 18.000

peças e com um faturamento anual próximo a R\$ 48 milhões de reais para uma produção de 220.000 peças ao ano. (PMF, 2000)

Abaixo são apresentados dados gerais referentes aos indicadores de desenvolvimento e qualidade de vida.

Indicador de desenvolvimento e qualidade de vida	Ano	Valor
Produto Interno Bruto per capita (R\$ milhões) (SEDUMA)	1997	5.015,69
ÍNDICE DE GINI* – CONCENTRAÇÃO DE RENDA (IBGE)	1991	0,5571
Coeficiente de mortalidade infantil (por mil habitantes) (SSDS)	2000	8,8
Coeficiente de mortalidade materna (SSDS)	2000	0
Coeficiente de mortalidade por câncer ginecológico (SES)	2000	1,39
Coeficiente de mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias (SES)	2000	28,33
Indicador de doação de sangue (HEMOSC)	2000	623
Coeficiente de intoxicação aguda por agrotóxicos (HU)	2000	96,94
Cobertura vacinal menor de 1 ano e gestantes (sarampo) (SSDS/ SES)	1997	85,80%
Cobertura vacinal menor de 1 ano e gestantes (BCG) – (SSDS/ SES)	1997	100%
Cobertura vacinal menor de 1 ano e gestantes (DPT – Triplice) – (SSDS/ SES)	1997	56,30%
Cobertura vacinal menor de 1 ano e gestantes (Sabin) – (SSDS/ SES)	1997	77,50%
Leitos hospitalares SUS (por mil habitantes)	1999	3,37
Taxa de escolarização – 2º grau (SED)	1998	62,91%
Taxa de alfabetização (IBGE)	1991	81,88%
Indicador de atendimento da demanda na educação infantil (SME)	2000	7,11
Indicador de qualidade das creches (SME)	2000	9
Taxa de reprovação no ensino fundamental (SME)	2000	12,58%
Taxa de abandono no ensino fundamental (SME)	2000	3,43%
Bibliotecas públicas	2000	2
Teatros	2000	3
Espaços culturais e museus	2000	4
Parques, largos e praças (FLORAM)	1999	93
Percentual de fornecimento de água tratada (CASAN)	2000	83,58%

Percentual de coleta de esgoto (CASAN)	2000	32,35%
Percentual de tratamento de esgoto (CASAN)	2000	40,19%
Percentual de coleta seletiva de lixo (COMCAP)	2000	2,24%
Automóveis (por mil habitantes) (DETRAN)	2000	431 (1)
Linhas telefônicas residenciais e não residenciais (por mil habitantes)	1998	450
Emissoras de rádio	2000	9
Emissoras de televisão (UHF e VHF)	2000	5
Emissoras de televisão a cabo e por assinatura	2000	2
Coefficiente de criminalidade infanto-juvenil (SSP)	1999	59,05
Coefficiente de criminalidade contra o patrimônio (SSP)	2000	489,05
Indicador de infração no trânsito (DETRAN)	1999	280
Domicílios ligados a rede de água (CASAN)	2000	83,58%
Domicílios ligados a rede de esgoto (CASAN)	2000	32,35%
Domicílios ligados a rede elétrica (CELESC)	2000	96,40%
Domicílios com geladeira (IBGE)	1991	128.801
Domicílios com rádio (IBGE)	1991	126.926
Domicílios com TV p/b (IBGE)	1991	65.876
Domicílios com TV em cores (IBGE)	1991	88.388

Quadro – 4: Indicadores de Desenvolvimento e de Qualidade de Vida em Florianópolis

Fonte: PMF, 2000.

* índice de Gini revela o grau de concentração de renda de acordo com metodologia da ONU. Quanto mais o valor se aproxima de 1, maior o grau de concentração. (1) Dados até 31/05/2000

4.1.4 - Aspectos administrativos – legais

O Município de Florianópolis é composto por 12 distritos que se concentram na Ilha. Segundo dados do Ibge de 1996, destaca-se o distrito da Lagoa da Conceição com maior população (19.316 habitantes). Em média, cada distrito possui 9.127 habitantes. A Ilha possui 17 bairros, sendo a comunidade do Centro a com o maior número de habitantes (24.312). No Continente, que possui 15 bairros, Capoeiras é o mais populoso, com 11.139 habitantes, enquanto que a comunidade de Matadouro perfaz 1.892 habitantes.

A seguir são apresentados os 12 distritos do município:

- a) CANASVIEIRAS: Canasvieiras e as praias de Canasvieiras, Daniela, Jurerê Internacional, Forte e as localidades de Vargem Pequena, Ponta Grossa e Lamim. (Área: 29,30 Km²);
- b) CACHOEIRA DO BOM JESUS: Cachoeira do Bom Jesus, Vargem do Bom Jesus, Vargem Grande, Ponta das Canas e Lagoinha. (Área: 30,37Km²);
- c) INGLESES DO RIO VERMELHO: Ingleses, Brava e Santinho e as localidades de Capivari e Aranhas. (Área: 20,47 Km²);
- d) SÃO JOÃO DO RIO VERMELHO: Moçambique, Parque Florestal e a própria sede do Distrito, São João do Rio Vermelho. (Área: 31,68 Km²);
- e) RATONES: Sua sede é a própria localidade de Ratonés. (Área: 33,12 Km²);
- f) SANTO ANTÔNIO DE LISBOA: Cacupé, Sambaqui, Barra do Sambaqui e Santo Antônio de Lisboa. (Área: 22,45 Km²);
- g) SEDE (CENTRO): Área continental: Balneário, Canto, Estreito, Capoeiras, Coloninha, Bom Abrigo, Abraão, Monte Cristo, Pro-Morar, Sapé, Vila São João e outras. Área insular: Monte Verde, Saco Grande I e II, Itacorubi, Trindade, Santa Mônica, Córrego Grande, Pantanal, Saco dos Limões, Costeira do Pirajubaé, José Mendes, Prainha e Centro. (Área: 74,54 Km² - parte continental com 12,1 Km² e a parte insular com 62,44 Km²);
- h) LAGOA DA CONCEIÇÃO: Costa da Lagoa, Praia e Parque da Galheta, Praia da Joaquina, Lagoa da Conceição, Canto da Lagoa, Retiro da Lagoa, Praia Mole e Porto da Lagoa. (Área: 55,28 Km²);

- i) RIBEIRÃO DA ILHA: Alto Ribeirão, Barro Vermelho, Caiacangaçu, Caeira da Barra do Sul, Carianos, Costeira do Ribeirão, Freguesia do Ribeirão, Praia do Naufragados, Tapera e Sertão do Peri. A localidade do Morro das Pedras, atualmente faz parte do Distrito do Campeche. (Área: 51,54 Km²);
- j) PÂNTANO DO SUL: Praia da Solidão, Praia do Saquinho, Praia do Pântano do Sul, Lagoinha do Leste, Praia do Matadeiro, Praia do Matadeiro, Praia da Armação, Lagoa do Peri e Costa de Dentro. (Área: 47,68 Km²);
- k) CAMPECHE: Morro das Pedras, Praia do Campeche, Campeche e Rio Tavares. (Área: 35,32 Km²);
- l) BARRA DA LAGOA: Barra da Lagoa e Fortaleza. (Área: 4,75 Km²).

Quanto a questão legal no município, as principais Leis municipais são ditadas pelos instrumentos que seguem:

- a) Lei Orgânica Municipal;
- b) Leis Complementares;
- c) Leis Ordinárias; e
- d) Leis Promulgadas pela Câmara Municipal.

Acrescenta-se ainda o Código de Obras e Posturas do Município que é parte integrante do Plano Diretor e dispõe sobre medidas de polícia administrativa a cargo do Município, em matéria de higiene e ordem pública; tratamento da propriedade, dos logradouros e dos bens públicos; horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais e industriais e matéria conexa, estatuinto as necessárias relações entre o poder público e os particulares.

Em relação ao poder executivo municipal ele está assim estruturado:

- a) Gabinete da Prefeita;

- b) Gabinete do Vice-Prefeito;
- c) Gabinete de Planejamento;
- d) Secretaria de Finanças;
- e) Secretaria de Administração;
- f) Procuradoria Geral do Município;
- g) Secretaria Municipal de Saúde;
- h) Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social;
- i) Secretaria Municipal de Transportes e Obras;
- j) Secretaria Municipal de Educação;
- k) Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos;
- l) Secretaria de Turismo, Cultura e Esportes;
- m) Secretaria Regional do Continente;
- n) Núcleo de Transportes;
- o) Assessoria de Comunicação Social;
- p) Escritório Municipal de Agropecuária, Pesca e Abastecimento;
- q) Defesa Civil;
- r) Junta de Serviço Militar;
- s) Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis;
- t) Companhia Melhoramentos da Capital;
- u) Fundação Municipal do Meio Ambiente;
- v) Fundação Franklin Cascaes;
- w) Fundação Municipal de Esportes; e
- x) Associação Florianopolitana de Voluntárias.

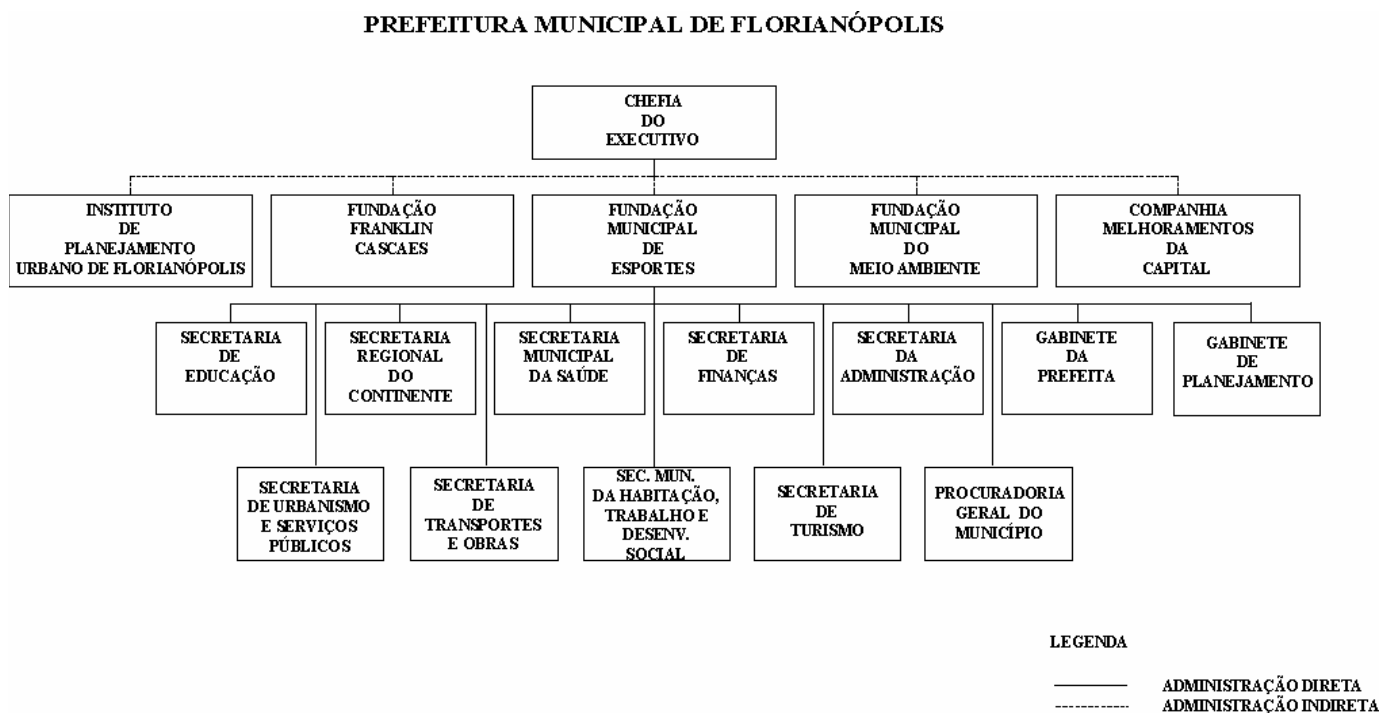


Figura – 5: Organograma Prefeitura Municipal de Florianópolis
 Fonte: PMF, 2001

Como instrumentos de planejamento municipal, são utilizados o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual:

- a) Plano Plurianual (PPA): Tem a finalidade de estabelecer os programas e metas governamentais de médio e longo prazo;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): São premissas e orientações para a Lei de Orçamento. Tem a finalidade de definir e detalhar os programas e ações a serem executados anualmente;
- c) Lei Orçamentária Anual (LOA): É onde são discriminadas as receitas e despesas com evidenciação da política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

4.1.5 - Experiências em gestão participativa

Florianópolis, como todo o Brasil, tem um passado recente no que diz respeito a participação da sociedade nas decisões a respeito do futuro da cidade. Hoje, no Brasil existem conquistas inimagináveis há vinte anos atrás, como é o caso do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Porém, a cidade ainda está passando por um processo de aprendizado. Tanto por parte do governo, aprendendo a melhor ouvir a comunidade, como por parte da comunidade, aprendendo a negociar sem perder o diálogo. É importante frisar que esse é um aprendizado contínuo que só se desenvolve praticando.

Para se ter uma idéia de como se dava o Planejamento Urbano em Florianópolis, é valido lembrar que o primeiro Plano Diretor denominado de Código Municipal de Florianópolis, elaborado em 1955, através da Lei nº246/55, foi feito por arquitetos que não viviam no município.

A história participativa na gestão municipal em Florianópolis se iniciou recentemente, nas décadas de 80 e 90, através de reivindicações dos setores organizados ou não da sociedade, que eram contra determinados projetos de grande porte que iriam interferir decisivamente no futuro da cidade.

Foram organizados fóruns para discussão de vários projetos. Esses fóruns acabaram dando visibilidade aos moradores da cidade a partir de suas múltiplas identidades, pois vinham confrontar idéias e visões corporativistas. (CECCA, 1997)

Essa luta travada por várias organizações da sociedade civil, fez a administração da época aceitar discutir publicamente o Plano Diretor, dando à população a possibilidade de participar diretamente nas decisões sobre o futuro da cidade.

A proposta de Plano Diretor para o distrito sede foi um desses momentos, que é bem relatado pela obra do CECCA, 1997:

“Nascida de uma exigência dos movimentos sociais da cidade e das ONG’s que, ao contrário de setores da administração pública que pensavam encaminhar burocraticamente um projeto elaborado pelo IpuF para a Câmara de Vereadores, tornaram essa discussão uma oportunidade para gerar um acordo social em torno de um projeto de cidade habitável, já que este é o principal instrumento legal que pode redefinir as regras de uso e ocupação do solo e reverter a lógica destrutiva de ocupação do espaço, garantindo a qualidade de vida aos cidadãos.” (CECCA, 1997, p.190)

Hoje, formalmente, existem Conselhos Municipais, mas como na maioria dos estados e municípios, a maior parte desses conselhos existentes não foi fruto de reivindicações populares. Foram criados para preencher exigências formais de decretos e leis que atrelam o recebimento de verbas. (CECCA, 1997)

No entanto, aí está mais uma luta a ser travada pela sociedade, ou seja, fazer desse importante instrumento de gestão mais um meio de participação efetiva da sociedade civil organizada nas decisões governamentais.

Em Florianópolis, na grande maioria das vezes, existem representantes das comunidades e setores populares organizados. Os Conselhos existentes em Florianópolis são:

- a) Conselho Municipal do Meio Ambiente;
- b) Conselho Municipal da Criança e do Adolescente;
- c) Conselho Municipal do Transporte público;

- d) Conselho Municipal de Educação;
- e) Conselho Municipal de Trabalho e Emprego;
- f) Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- g) Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural;
- h) Conselho Municipal da Condição Feminina;
- i) Conselho Municipal do turismo;
- j) Conselho Municipal de Contribuintes;
- k) Conselho Municipal de Cultura;
- l) Conselho Municipal de Saúde;
- m) Conselho e Sistema Municipal de Prevenção ao uso de Drogas Entorpecentes;
- n) Conselho Municipal de Assistência Social;
- o) Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- p) Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- q) Conselho Municipal do Idoso;
- r) Conselho Municipal de Desenvolvimento;
- s) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do magistério.

Outra forma de participação social na gestão local é o Orçamento Participativo. Em Florianópolis, de 1986 a 1988, na Administração do então Prefeito Edson Andrino, foi criado o Gabinete de Planejamento (Gaplan), e na Secretaria da Administração, foram criados espaços para audiências públicas. No entanto, segundo Mendonça (1990), os resultados atingidos não podem ser considerados participativos e democráticos.

Em 1993, com o governo da Frente Popular e o então Prefeito Sérgio Grandó, foi iniciado mais um processo visando a implantação do Orçamento Participativo, trazendo o grande desafio de articular os interesses e poderes do executivo, do legislativo e da sociedade.

Foi um processo longo e com muitas polêmicas, o que ao longo dos anos acabou gerando um esvaziamento, que conforme Colaço (1999, p.165), “a não execução das obras consideradas prioritárias pelas comunidades foi um dos fatores limitantes do processo da implantação e consolidação do OP”.

Em 1997, iniciou-se mais uma experiência, porém desta feita, foi a implantação de um programa mundial lançado na Rio-92 pela Organização das Nações Unidas com o objetivo de balizar as atividades locais em busca de um desenvolvimento local integrado e sustentável, a Agenda 21 Local, que é o objeto de análise desta pesquisa.

4.2 - Agenda 21 Local do Município de Florianópolis – Histórico do Processo

A Agenda 21 Local de Florianópolis surgiu em decorrência da pressão de alguns órgãos do município para a instalação da Agenda 21, que já havia sido lançada há 5 anos na Rio 92. Abaixo segue um diagrama resumo do processo em Florianópolis:

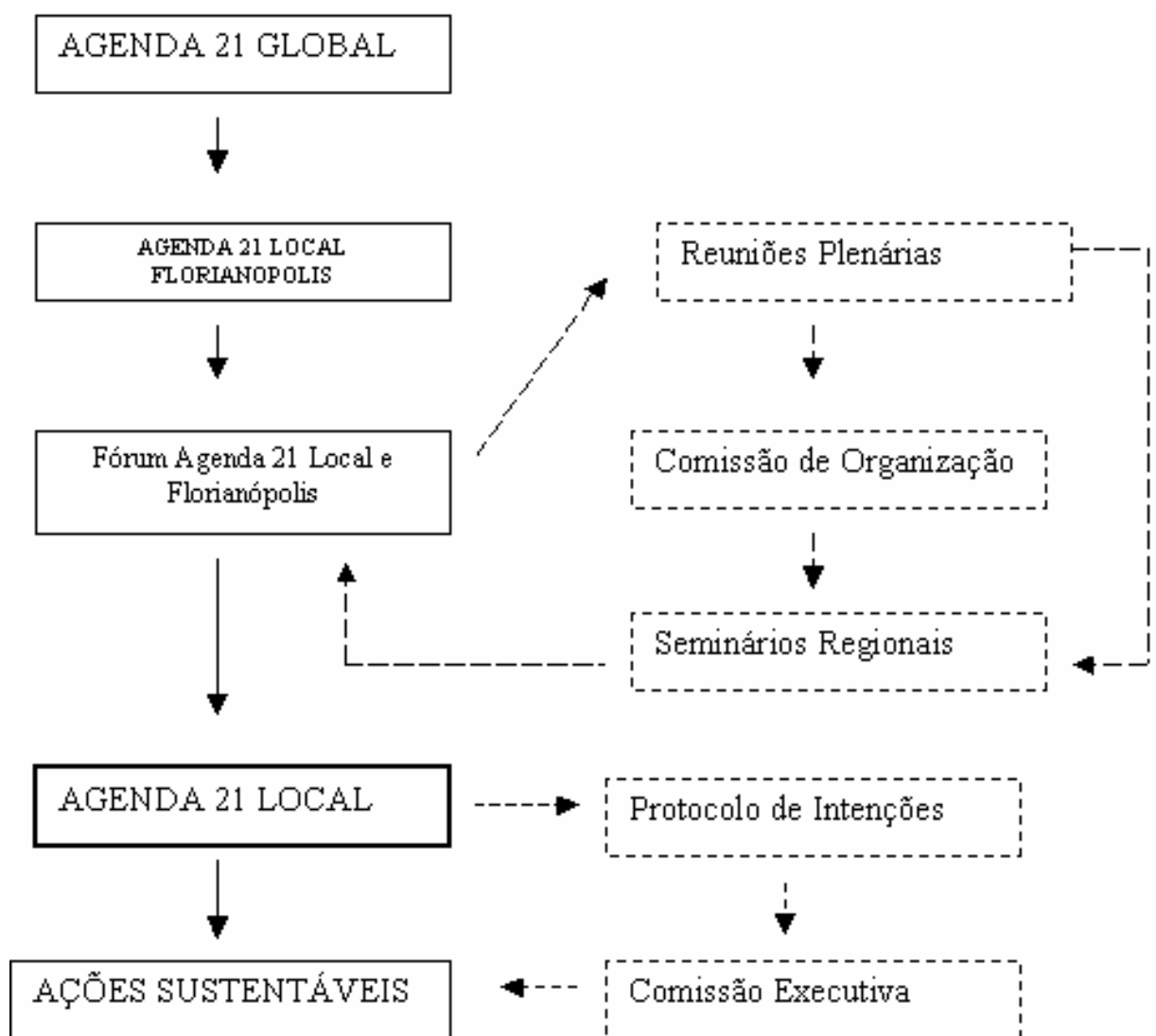


Figura – 6: Diagrama dos processos formais da Agenda 21 Global à Agenda 21 Local de Florianópolis

4.2.1 - Ações iniciais

Neste item são apresentadas as primeiras ações voltadas à implantação da Agenda 21 Local no município.

4.2.1.1 – Primeiro Encontro e Decreto de Criação do Fórum Agenda 21 do Município de Florianópolis

A Agenda 21 foi discutida pela primeira vez em 2 de junho de 1997, no “Primeiro Seminário Agenda 21 da Grande Florianópolis”, realizado com o objetivo de difundir os conceitos e informações referentes à Agenda 21 e de incentivar os municípios desta região a elaborarem suas agendas locais (Anexo 4). Porém, antes disso, em fevereiro de 1997, a Floram havia participado do 1º Seminário Estadual da Agenda 21 Catarinense. (AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2000, p.235).

Nesse encontro foi organizado pela administração municipal de Florianópolis, através da Floram em conjunto com a Universidade Federal de Santa Catarina (Ufsc), o Fórum Habitat de Santa Catarina, o Centro de Estudos Cultura e Cidadania(Cecca) e o Grupo Órbita.

Nesse primeiro Seminário sobre Agenda 21 da Grande Florianópolis, foi apresentada uma palestra sobre a experiência da cidade de São Paulo na implantação da Agenda 21 Local.

Os participantes de Florianópolis decidiram se reunir para discutir a melhor forma de dar início ao processo de elaboração da Agenda 21 Local do Município. Um dos objetivos foi criar uma forma de construção da Agenda 21 Local o mais democrática possível, conforme determina a Agenda 21 Global. Assim, foi decidido pela criação de um Fórum aberto a todas as instituições governamentais, não-governamentais, privadas e do terceiro setor do município.

Nesse mesmo dia, foi também solicitado ao poder executivo do município, representado pela então prefeita municipal, Ângela Amin, a assinatura de um decreto criando o “Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis”, o qual veio a ser concretizado no dia 09 de junho de 1997, através do Decreto Municipal nº 246/97. (Anexo 2)

4.2.1.2 - Reuniões de conscientização e divulgação

Para efetivação do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, foram realizadas cinco reuniões e encontros com o intuito de divulgar e conscientizar as comunidades locais da importância em participar do processo que estava sendo criado.

Foram realizadas cinco reuniões preparatórias em diferentes regiões do município. Nessas reuniões foram escolhidos representantes de cada comunidade através das associações e conselhos de moradores para compor o Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.

Conforme a Comissão de Organização do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, foram também convidadas entidades da Administração Municipal, Estadual e Federal, instituições de ensino, associações civis, organizações sindicais e entidades representativas da sociedade organizada.

4.2.2 - Ações efetivas

Neste item são abordadas as ações voltadas à adoção de medidas práticas, visando a criação de uma instância formal comprometida com a efetivação dos princípios defendidos pela Agenda 21 e representada pelo grupo envolvido até então.

4.2.2.1 - Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis

A instalação oficial do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis ocorreu em 22 de maio de 1998, quando foi dado posse a aproximadamente 90 entidades dos mais diversos segmentos da sociedade, integrado pela administração direta e indireta, federal, estadual e municipal, instituições de ensino, associações civis, organizações sindicais e entidades representativas da sociedade organizada.

Nesse encontro foi apresentada uma palestra sobre a experiência do município de Vitória/ES com a implantação da Agenda 21 Local, quando puderam ser esclarecidos alguns procedimentos iniciais para o processo. Após esta palestra, foi realizada a primeira reunião plenária oficial do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis. (Anexo 5)

“Convocada pela autoridade competente do Município, a sociedade organizada, através de seus representantes, reuniu-se no Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis para conhecer seus problemas e potencialidades, visando a elaboração de um documento que expressasse valores e princípios básicos, balizadores da conduta dos agentes produtivos - indústria, comércio e serviços - assim como, de todos os agentes ativos da socioeconomia, dos visitantes, da população em geral - moradores da cidade e região - inculcando-lhes o desejo de se alcançar o desenvolvimento sustentável com ações e atividades que melhorem ainda mais o nível da qualidade de vida existente.” (AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2000, p. 27)

Para que as idéias discutidas no Fórum fossem executadas, foi necessário o esclarecimento de algumas regras de funcionamento, pois, como visto anteriormente, foram realizadas reuniões preliminares em diversas regiões do município para conscientizar a população e as pessoas que os representavam.

A partir desse momento, algumas regras começaram a ser elaboradas, como por exemplo, a forma de representação oficial no Fórum, que, para integrá-lo era necessário que o representante fosse indicado por qualquer entidade organizada do município, seja ela associação de moradores, grupos folclóricos, grupos de estudos, empresas privadas, escolas, universidades, órgãos do governo, entre outras formas de associação. Essa indicação se resumia no encaminhamento de um ofício ao Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis solicitando a inclusão oficial dos representantes.

O Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis tinha as seguintes atribuições: a sua instalação, o exame dos mais diversos assuntos, a sua aprovação ou rejeição, a priorização de ações e o seu encerramento. Porém, como este Fórum objetivou a elaboração da Agenda 21 Local, foi necessário um instrumento que viesse executar suas deliberações e

atividades administrativas e técnicas, por isso foi criada a Comissão de Organização e um Regimento Interno, como poderá ser observado nos capítulos adiante.

Na primeira reunião plenária, foram escolhidas 16 entidades para compor a Comissão de Organização. Ao final da 13ª Reunião Plenária, o Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis contava com 125 entidades inscritas.

A - Comissão de Organização

À Comissão de Organização couberam funções administrativas, técnica, e de infraestrutura referentes ao processo. As reuniões dessa comissão ocorriam semanalmente na sede da Floram, onde foram totalizadas 75 reuniões.

Essa comissão era composta por 16 organizações representantes dos setores governamental (4), não-governamental (9), privado (2) e Instituição de Ensino (1), conforme segue abaixo (Quadro 5):

ENTIDADE	SETOR (ao qual faz parte ou representa)
Abes (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária)	Não Governamental
Amani (Associação dos Maricultores do Norte da Ilha)	Não Governamental
Amocan (Associação dos Moradores do Campeche)	Não Governamental
Amsal (Associação dos Moradores de Santo Antônio de Lisboa)	Não Governamental
Câmara de Vereadores de Florianópolis	Governamental
Cdhgf (Centro de Direitos Humanos da Grande Florianópolis)	Não Governamental
Comcap (Companhia de Melhoramentos da Capital)	Governamental
Fiesc/Senai (Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina)	Privado
Floram (Fundação Municipal do Meio Ambiente)	Governamental
Fundação Lagoa	Não Governamental
Fundação Pró-Florianópolis	Não Governamental
IpuF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis)	Governamental

Sebrae (Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa)	Privado
Sociedade Civil Amanhecer	Não Governamental
Ufsc (Universidade Federal de Santa Catarina)	Instituição de Ensino
Unicobi (União dos Conselhos da Bacia do Itacorubi)	Não Governamental

Quadro – 5: Entidades Integrantes da Comissão de Organização

Fonte: Adaptado de Comissão de Organização do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, 2000, p.16)

A Floram foi escolhida como Coordenadora da Comissão de Organização, ficando responsável para montar uma estrutura administrativa para dar suporte aos trabalhos a ser realizados, quando disponibilizou um estagiário, uma sala, um computador, assim como toda a estrutura da sede da Floram, como sala de reuniões, biblioteca e material de expediente.

A Comissão de Organização foi responsável pela execução das deliberações do Fórum, envio de ofícios, denúncias e moções decididas pelo Fórum, trabalhos de divulgação, conscientização e pesquisa, bem como a manutenção de um banco de dados com cadastro de pessoas, entidades e instituições de ensino, que contava com 147 entidades civis, 207 escolas e associações de ensino e educativas e 494 pessoas físicas, que recebiam convites para todas as reuniões plenárias e seminários regionais.

Ao todo foram totalizadas 75 reuniões da Comissão de Organização. A Composição inicial da Comissão foi se alterando no decorrer do processo devido a algumas faltas e desistências, por diferentes motivos, cansaço físico, falta de tempo ou mesmo discordância de idéias.

Para a Comissão de Organização executar atividades de divulgação da Agenda 21, ela contou com o apoio da assessoria de imprensa da Floram nos trabalhos junto aos meios de

comunicação e do departamento de educação ambiental para a conscientização nas escolas do município.

A média de presença nas reuniões girou em torno de 50% dos membros efetivos, ou seja, oito entidades. Por esse motivo, conforme relato de membros, a comissão aceitava a participação de colaboradores para ajudar nos trabalhos. Foram eleitas novas entidades referendadas pelo Fórum, bem como pessoas interessadas em contribuir com a Comissão de Organização, como colaboradores. Em relação a esse fato pode-se observar:

“É neste momento do processo que se evidencia a importância da participação do governo local como parceiro, pois trata-se de um processo amplo, democrático e voluntário, portanto, dependente da vontade e disponibilidade de tempo de cada membro”. (COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO FÓRUM AGENDA 21 DE FLORIANÓPOLIS, 2000, p.17)

Após várias substituições de membros, ao final do processo de implantação da Agenda 21 Local no Município de Florianópolis, a Comissão de Organização contava com os seguintes representantes: setor governamental (7), não-governamental (6), privado (1) e Instituição de Ensino (1), conforme segue abaixo (Quadro 6):

ENTIDADE	SETOR (ao qual faz parte ou representa)
Abes (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária)	Não Governamental
Acades (Associação Catarinenses para o Desenvolvimento Social)	Não Governamental
Associação dos Moradores da Cachoeira do Bom Jesus.	Não Governamental
Scdh (Sociedade Catarinense de Direitos Humanos)	Não Governamental
Câmara de Vereadores de Florianópolis	Governamental
Comcap (Companhia de Melhoramentos da Capital)	Governamental
Epagri/Emapa	Governamental
Floram (Fundação Municipal do Meio Ambiente)	Governamental
Intendência de Santo Antonio de Lisboa	Governamental
IpuF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis)	Governamental

SDM (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente)	Governamental
Sebrae (Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa)	Privado
Sociedade Civil Amanhecer	Não Governamental
Ufsc (Universidade Federal de Santa Catarina)	Instituição de Ensino
Unicobi (União dos Conselhos da Bacia do Itacorubi)	Não Governamental
Unicoop (União dos Cooperados da Grande Florianópolis)	Não Governamental

Quadro – 6: Entidades Integrantes da Comissão de Organização ao final do Processo de Implantação da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.

Fonte: Adaptado de Comissão de Organização do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, 2000, p.18)

B - Reuniões plenárias

As reuniões plenárias ocorreram em períodos de um a dois meses. Na reunião plenária, as decisões eram expostas a toda sociedade organizada que tinha a oportunidade de se manifestar. Além disso, informes, leitura e aprovação de atas, relatos sobre as atividades da Comissão de Organização, exposições sobre conceitos da Agenda 21 e moções públicas faziam parte da rotina das Reuniões Plenárias.

Durante as reuniões plenárias, percebeu-se que o documento da Agenda 21 não seria o único resultado, mas também o processo democrático de discussões que estava sendo desenvolvido com a sociedade de forma construtiva, como se lê a seguir:

“Observou-se também que o importante não era o documento em si e, sim, o processo, devendo sempre que possível buscar o consenso para as eventuais discordâncias”. (COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO FÓRUM AGENDA 21 DE FLORIANÓPOLIS, 2000, p.11)

Abaixo seguem resumos extraídos das Atas oficiais das Reuniões Plenárias.

1ª Reunião Plenária (22/05/1998):

- a) Criação de uma Comissão de Organização para os trabalhos do Fórum, ficando a coordenação sob responsabilidade da Floram.
- b) Decisão de se realizar reuniões plenárias mensais.
- c) Estabelecimento de um prazo de 12 meses para finalização do documento Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.
- d) Definição de três etapas para o processo de elaboração da Agenda 21 Local (Metodologia coordenada por Pedro Carlos Schenini): identificação e priorização dos problemas, elaboração de estratégias e projetos, e materialização da agenda (Anexo 13).

2ª Reunião Plenária (30/06/1998):

- a) Baseado em estudos a respeito do Orçamento Participativo, o Fórum do Lixo e Seminários para apresentação da Cartilha Agenda 21 produzida pelo Cecca, foi elaborada uma divisão do município em 10 regiões (ver mapa em anexo - Anexo 7). Sabe-se que o município possui 12 distritos, mas para efeito dos diagnósticos e das propostas de desenvolvimento regionalizados, a divisão distrital não foi seguida. Criou-se nova regionalização municipal que, segundo as lideranças das comunidades representadas no Fórum, é mais autêntica no que se refere ao movimento sócio-econômico e cultural que está em andamento naquelas localidades.

“Pensar o desenvolvimento sustentável do município como um todo é o objetivo final de uma Agenda 21 Local, porém, devido à especial

localização de Florianópolis, sua formação sócio-cultural e, especialmente, a diversidade e fragilidade do seu meio ambiente, o Fórum encarregado de discutir e elaborar as premissas daquele desenvolvimento sustentável optou pela regionalização, fazendo as análises e os diagnósticos parciais que compõem as questões globais de todo o território municipal”. (FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2000, p. 29)

- b) Foram escolhidos articuladores para as devidas regiões do município afim de mobilizar as comunidades e associações para envolverem-se com o processo de construção da Agenda 21 Local de Florianópolis. Em média 4 articuladores por região e aproximadamente 20 representantes de entidades não-governamentais e algumas governamentais.
- c) Ficou decidido a realização de Seminários Regionais em cada região como forma de consulta acerca dos problemas e anseios das comunidades para servir de base para a elaboração do Plano de ação local, a Agenda 21; e
- d) Decreto nº176/98 (Anexo 8) que veio fazer algumas alterações no decreto de criação do Fórum nº246/97 (Anexo 2)

3ª Reunião Plenária (30/07/1998):

- a) Para melhor divulgar a Agenda 21, foi decidido pela realização de um concurso para a escolha de um “*slogan*” e uma logomarca da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis . (Anexo 9)
- b) Reunião com trabalhos de grupo referentes às articulações regionais.

4ª Reunião Plenária (27/08/1998):

- a) Para regulamentar e dar respaldo às atividades e deliberações do Fórum, surgiu a necessidade da criação de um regimento interno, o qual foi concretizado neste

fórum (Anexo 10). Esse Regimento que trata do estabelecimento de normas de organização e funcionamento do Fórum aborda vários capítulos como: as atribuições do Fórum, a composição, o funcionamento, a organização, a competência dos órgãos, as reuniões plenárias e disposições finais e transitórias.

b) Relato de trabalhos da comissão.

5ª Reunião Plenária (08/10/1998):

- a) Foram abordadas e discutidas formas de obtenção de patrocínio, quando foi elaborado um plano básico para a busca de apoio para realização dos seminários regionais.
- b) Apresentação de relatório referente à ausência de representantes de entidades integrantes da comissão de organização.

6ª Reunião Plenária (05/11/1998):

- a) Foi feita uma avaliação sobre o andamento do processo até o momento, quando a tônica das discussões foi a falta de objetividade do processo até o momento e formas de aumentar a participação e melhor esclarecer a sociedade sobre o que é Agenda 21.
- b) Foi desenvolvida uma estrutura básica para a pauta das Reuniões Plenárias.

7ª Reunião Plenária (18/12/1998):

- a) Nessa reunião foi feita a entrega da premiação para os vencedores do concurso para escolha do *slogan* e logomarca da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis (Anexo 9);
- b) Apresentado modelo de atas a ser utilizado nas reuniões.

8ª Reunião Plenária (25/03/1999):

a) Para dar suporte aos Seminários Regionais, decidido na segunda Reunião Plenária, foram criadas 3 Coordenadorias de apoio, formadas por membros escolhidos em plenária:

- i. Coordenadoria de divulgação e patrocínio:* Com a função de captar patrocínio para que os seminários fossem viabilizados, assim como realizar o trabalho de divulgação dos seminários.
- ii. Coordenadoria de Infra-estrutura:* Com as funções de organização dos eventos, como envio de convites, agendamento dos locais, reservas, contratações, bem como toda preparação do material de apoio para os Seminários.
- iii. Coordenadoria Técnica de Eventos:* Para que o objetivo principal dos Seminários fossem colocados em prática, foi necessário o desenvolvimento de uma metodologia para identificação dos problemas e necessidades de cada região. Para a realização destes seminários regionais a Comissão buscou colaboradores interessados em participar efetivamente desta etapa do processo, e vários integrantes do Fórum passaram a auxiliar os trabalhos da comissão.

b) Foi apresentada a Metodologia a ser utilizada nos Seminários pelo Professor da UFSC Dr. Pedro Carlos Schenini.

9ª Reunião Plenária (22/04/1999):

a) Foram elaborados os cronogramas para os Seminários Regionais, Seminário de Lançamento e Seminários de Instrução.

- b) Foram definidos os perfis dos patrocinadores que deveriam ser buscados e que os prováveis patrocinadores não deveriam ter comprometimento ambiental e nem estar respondendo processo por atos desta natureza.
- c) Decreto de número 342/99 (Anexo 12), que veio a prorrogar o prazo de existência do Fórum para o dia 30 de maio de 2000.

10ª Reunião Plenária (01/07/1999):

- a) Foram discutidas as formas possíveis de continuidade do Fórum quando esse chegasse ao seu final.
- b) Manifestações sobre os planos Diretores Planície Entremares e Santinho. Houve um impasse quando o consenso não foi possível e foram colocadas duas propostas em votação: (a) sobrestar o andamento do Plano Diretor do Santinho e do Campeche enquanto o Fórum Agenda 21 não tiver uma posição clara sobre o assunto; (b) criação de uma comissão específica dentro do Fórum para tratar dos planos diretores e uso do solo sem interromper o processo de construção da Agenda 21. Após votação venceu a segunda proposta (b).

11ª Reunião Plenária (04/11/1999)

- a) Nesta Reunião Plenária ocorreram discussões e manifestações a respeito dos Planos Diretores Planície Entremares e Santinho, quando foi decidido que seriam realizadas reuniões específicas na Câmara Municipal e nas comunidades envolvidas, sendo que os presentes na Assembléia da Agenda 21 estavam convidados a participar.
- b) Foram apresentados os relatórios sobre os Seminários regionais que já haviam sido concretizados.

- c) Explicação pelo Diretor Financeiro da Floram em relação à realocação orçamentária que envolvia dotação da Agenda 21 transferida para a Reforma da Praça XV, já que o Fórum não havia arrecadado o suficiente para totalizar o montante relativo a rubrica disponível.

12ª Reunião Plenária (30/03/2000):

- a) Foi feita a apresentação oficial da versão preliminar da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, a qual foi aprovada pelo Fórum.
- b) Foi estabelecido um prazo de 30 dias para apresentação de sugestões, críticas, complementações e alterações da versão preliminar.
- c) Foi criada uma Comissão para estudar as possíveis formas de continuidade do processo, a qual deveria reconvocar os integrantes do Fórum em 6 meses.

13ª Reunião Plenária (25/05/2000):

- a) Apresentação de um histórico de todo o processo de implantação da Agenda 21 Local de Florianópolis.
- b) Apresentação e aprovação da primeira edição da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.
- c) Foi estabelecida uma nova comissão responsável por estudar as formas possíveis de continuidade do Fórum Agenda 21 Local de Florianópolis.

Quanto aos participantes das Assembléias, além dos representantes oficiais das entidades inscritas no Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis (Anexo 6),

muitas pessoas e instituições se faziam presente. Abaixo, segue um quadro apresentando as estatísticas a partir do 6º Reunião Plenária³ indicando as entidades e sua natureza.

³ Durante o processo de coleta de dados não foi possível encontrar as listas de presença da 1ª à 5ª Reunião Plenária.

Entidades Participantes	Reunião Plenária																	
	6 ^a	%	7 ^a	%	8 ^a	%	9 ^a	%	10 ^a	%	11 ^a	%	12 ^a	%	13 ^a	%	Geral	%
Governamental	11	29	10	21	17	32	8	21	19	25	23	30	36	31	28	30	152	28
Não Governamental	17	45	19	40	24	45	18	47	39	51	30	39	46	40	27	29	220	41
Privado	3	8	2	4	1	2	1	3	0	0	3	4	3	3	5	5	18	3
Instituição de Ensino	3	8	3	6	8	15	8	21	6	8	5	6	8	7	10	11	51	9
Não identificado	4	11	13	28	3	6	3	8	13	17	16	21	22	19	22	24	96	18
Total	38	100	47	100	53	100	38	100	77	100	77	100	115	100	92	100	537	100

Tabela – 5: Dados estatísticos referente a participação das entidades nas Reuniões Plenárias

Fonte: Adaptado das Atas do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.

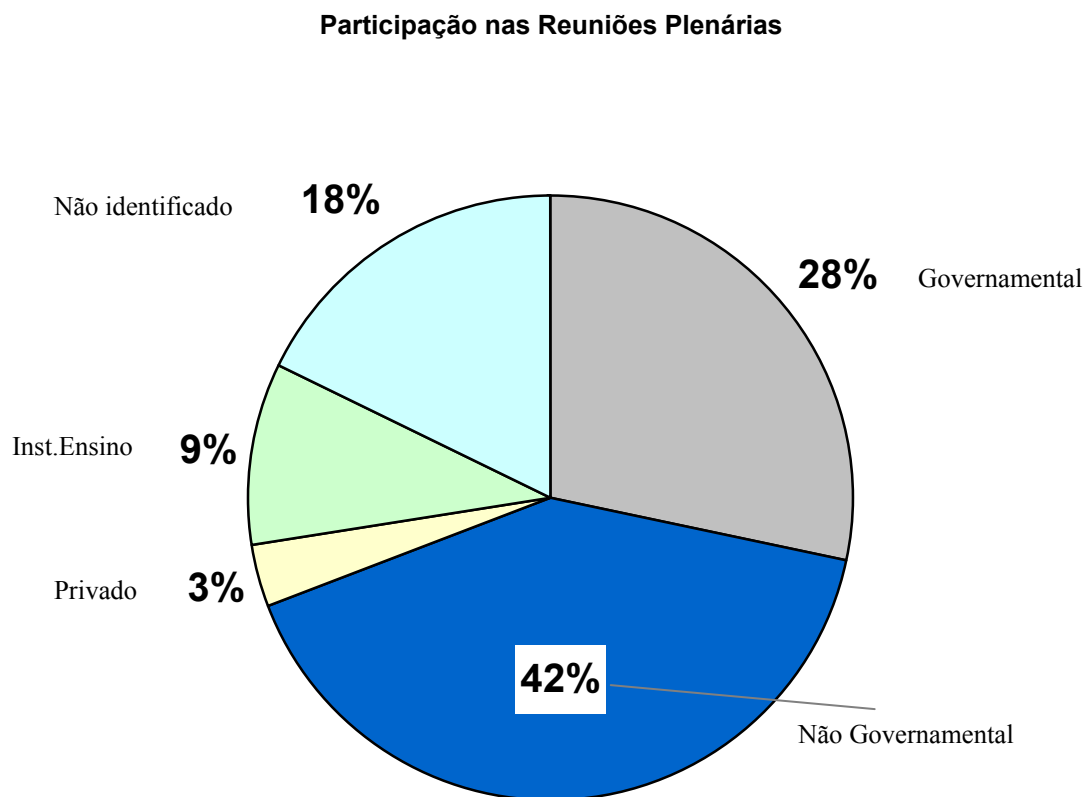


Gráfico – 2: Participação nas Reuniões Plenárias

Fonte: Adaptado das Atas do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.

C - Seminários Regionais

Como já apresentado anteriormente, na Segunda Reunião Plenária, o município de Florianópolis foi dividido em 10 regiões, levando-se em consideração as características de localização e afinidades de cada bairro. Isso possibilitou a elaboração de um trabalho detalhado com as comunidades de cada região.

Para o funcionamento dos seminários, foram criadas coordenadorias para dar suporte a Comissão de Organização na elaboração dos Seminários Regionais, conforme relatado na Oitava Reunião Plenária. As coordenadorias eram: Coordenadoria de Infra-estrutura; Coordenadoria de Coordenação e Patrocínio; e Coordenadoria técnica.

“Após inúmeros encontros realizados em sessões plenárias do Fórum, quando, além dos problemas pontuais levantados pelas comunidades, sobressaiu a preocupação da Comissão Organizadora em sedimentar o conceito de Desenvolvimento Sustentável e de Agenda 21, decidiu-se levar a efeito Seminários Regionais em dez regiões dentro do Município, objetivando uma maior participação da comunidade e a coleta de informações para se processar o diagnóstico e a elaboração do documento da Agenda 21 Local.” (FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2000, p.27)

I - Metodologia dos Seminários Regionais

A metodologia utilizada para a coleta de dados para o diagnóstico das regiões foi desenvolvida pelo Coordenador Técnico, Dr. Pedro Carlos Schenini, que fez uma adaptação as diversas metodologias voltadas para o Planejamento Estratégico do setor público e direcionou-as para a Agenda 21 Local. Essa metodologia é conhecida por Planejamento Sustentável Participativo (PSP).

O objetivo principal foi buscar a participação direta das comunidades envolvidas mediante o uso de técnicas que estimulavam a participação. Tais técnicas eram apoiadas em dinâmicas que buscavam maximizar as informações em uma forma compatível com o período de reunião.

Entre as metodologias de condução das reuniões conhecidas do público, pode-se dizer que a forma utilizada nos Seminários se aproxima, de certa forma, com a metodologia *Zopp* e com a metodologia *Metaplan*, mas com algumas adaptações para a Agenda 21.

A proposta metodológica para os seminários regionais foi apresentada na 8ª Reunião Plenária. A idéia da elaboração das propostas foi de propiciar aos participantes uma forma de discussão e identificação de problemas da comunidade, assim como as suas causas, os responsáveis, as potencialidades de cada bairro e as ações necessárias para a melhoria da situação local, objetivando um resultado global.

A proposta metodológica teve a seguinte estrutura:

1 – Definição do objetivo do Seminário:

Na abertura do seminário o Coordenador deve deixar bem claro para o grupo o objetivo do seminário e o produto que será obtido.

- a) Os produtos a serem obtidos são:
 - i. identificação dos principais problemas das comunidades da região;
 - ii. levantamento das possíveis causas do problema;
 - iii. alternativas para solução dos problemas;
 - iv. potencialidades existentes;

v. definição de atribuições e responsabilidades (identificação das entidades governamentais e não-governamentais que podem contribuir para a solução dos problemas levantados);

vi. prazos.

b) Abaixo segue a agenda adotada nos Seminários Regionais.

Agenda do Seminário	
8:30	– Abertura;
9:00	– Palestra: Proposta da Agenda 21 para o Município de Florianópolis;
9:30	– Palestra: Desenvolvimento Sustentável;
10:00	– Intervalo
10:15	– Início dos trabalhos em grupos
12:00	– Intervalo para almoço
13:30	– Reinício dos trabalhos
15:00	– Plenária: (a) apresentação pelos grupos das alternativas e potencialidades; (b) priorização das alternativas e potencialidades; (c) definição de atribuições;
17:00	– Encerramento

Quadro - 7: Agenda do Seminário

2 – Trabalho de grupo para identificação dos problemas:

- a) os participantes do seminário devem ser divididos em grupos de 5 a 10 pessoas;
- b) cada grupo deve se reunir e definir quais são os principais problemas da região (nesse momento não devem ser discutidas as causas);
- c) cada grupo deve eleger um coordenador e um relator;
- d) os problemas levantados de forma clara devem ser registrados pelo relator em tarjetas;
- e) após todos os problemas terem sido levantados e anotados, o grupo deve fazer uma priorização por ordem de importância;

3 – Agrupamento dos problemas:

- a) o relator de cada grupo deve apresentar o resultado do trabalho, colando as tarjetas no grande quadro;
- b) após isso, o coordenador em conjunto com todos participantes, vai agrupando os problemas em grandes grupos;
- c) a esses grandes grupos o plenário deve dar um nome genérico (ex.: saneamento básico, saúde, educação, etc);

4 - Identificação de alternativas e potencialidades:

- a) os grupos devem ser novamente divididos de acordo com os problemas levantados, sendo dado aos participantes liberdade de participação em qualquer um deles;
- b) deve ser feito um acerto com a plenária para que alguns grupos não fiquem esvaziados;
- c) os grupos devem eleger novamente um coordenador e um relator;
- d) para facilitar o trabalho, inicialmente os grupos devem identificar as causas dos problemas levantados, para então propor quais as alternativas possíveis para a solução desses problemas;
- e) nesse momento o grupo deve aprofundar a discussão dos problemas;
- f) as alternativas e as potencialidades devem ser escritas pelo relator do grupo nas tarjetas.

5 – Plenária para apresentação e priorização das alternativas e potencialidades:

- a) o relator de cada grupo deve apresentar o resultado do trabalho colando as tarjetas no quadro;
- b) o coordenador, com a plenária, deve agrupar as alternativas e as potencialidades.

6 – Plenária para definição de atribuições:

a) uma vez definidas as alternativas para a solução dos problemas, o coordenador em conjunto com a plenária deve identificar quais as instituições públicas, privadas ou não-governamentais e mesmo pessoas da comunidade que poderiam ajudar na solução dos problemas;

b) o nome das entidades levantadas deve ser colocado em tarjetas e colado no grande quadro junto às alternativas de propostas. Os temas podem ser observados no quadro abaixo.

Roteiro dos temas	
Infra-estrutura	<ul style="list-style-type: none"> - Luz - Água - Sistema de esgoto - Estradas - Ruas - Drenagem - Telefone
Desenvolvimento Social	<ul style="list-style-type: none"> - Saúde - Educação - Segurança - Perfil demográfico - Ação social - Esportes - Lazer
Econômico	<ul style="list-style-type: none"> - Geração de emprego me renda - Qualificação profissional - Crédito - Serviços - Indústria
Ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> - Solo - Águas subterrâneas e superficiais - Mangues - Florestas - Atmosfera - Fauna
Ocupação do solo	<ul style="list-style-type: none"> - Plano diretor

urbano e rural	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios para abertura de ruas - Prevenção de inundações - Contenção de encostas - Loteamentos - Ocupação ilegal de áreas - Trânsito - Conservação e limpeza dos espaços públicos - Ocupação das prais - Coleta de lixo
Estrutura política organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Organização da comunidade - Participação comunitária - Estrutura político administrativa da prefeitura - Avaliação do executivo municipal (eficácia nos objetivos e eficiência nas operações)
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> - Manifestações históricas - Manifestações artísticas - Manifestações culturais em geral - Espaços culturais: oficinas de artes, cinemas, teatros, museus, etc.

Quadro - 8 : Roteiro dos temas de discussão

II - Alguns dados importantes referente aos seminários:

Antes do início da Realização dos Seminários Regionais foram realizados 3 seminários. Um Seminário de Lançamento e dois Seminários de Instrução. No total foram 15 seminários: um de lançamento; dois de instrução; e 12 seminários regionais.

“Durante os seminários, a participação das comunidades foi direta e intensa, pois tal metodologia seguiu certos procedimentos nos quais cada idéia, reclamação ou opinião do cidadão eram ouvidas e discutidas de maneira simples e objetiva” (COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DE FLORIANÓPOLIS, 2000, p.14)

Na tabela a seguir é apresentado um resumo estatístico referente à presença em cada reunião:

Entidades Participantes	Seminários															
	Lanç.	%	1ºInstr	%	2ºInstr	%	R I	%	R II	%	R III	%	R IV	%	R V	%
Governamental	35	37	13	20	10	18	5	16	6	18	1	13	3	12	3	12
Não Governamental	31	33	32	49	27	48	4	13	9	26	4	50	6	24	6	24
Privado	8	8	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	1	4	1	4
Instituição de Ensino	8	8	11	17	3	5	1	3	1	3	0	0	2	8	2	8
Não identificado	13	14	9	14	16	29	21	68	17	50	3	38	13	52	13	52
Total	95	100	65	100	56	100	31	100	34	100	8	100	25	100	25	100
Entidades Participantes	VI	%	R VI (2º)	%	R VII	%	R VIII (1º)	%	R VIII (2º)	%	R IX	%	R X	%	Geral	%
Governamental	8	27	5	19	5	7	4	25	4	17	2	25	2	29	108	21
Não Governamental	4	13	8	31	7	10	5	31	4	17	4	50	3	43	155	30
Privado	0	0	0	0	1	1	1	6	0	0	0	0	0	0	13	2
Instituição de Ensino	1	3	6	23	2	3	0	0	1	4	0	0	1	14	39	7
Não identificado	17	57	7	27	58	79	6	38	14	61	2	25	1	14	223	43
Total	30	100	26	100	73	100	16	100	23	100	8	100	7	100	522	103

OBS. OS dados da região V e X foram obtidos de depoimentos e não das atas, pois não foram encontradas.

R= Região

Tabela – 6: Estatística em relação a presença nos Seminários da Agenda 21 Local de Florianópolis

As datas de realização dos seminários referidos anteriormente seguem abaixo:

DATA	LOCAL
9/10/99	Região II
30/10/99	Região VII
5/11/99	Região VI
6/11/99	Região VIII
25/11/99	Região VIII
27/11/99	Regiões III, V e VI
4/12/99	Regiões I e IV
11/12/99	Regiões IX e X

Quadro - 9: Datas e locais dos Seminários Regionais

Fonte: Adaptado de Atas dos Seminários Regionais, Floram: 1999/2000.

Após esses trabalhos regionais os dados coletados foram repassados para tabelas em formatação padrão onde os resultados poderiam ser melhor visualizados. Essas tabelas vieram a ser o primeiro material elaborado exclusivamente pelas comunidades.

Dando continuidade aos trabalhos, essas tabelas foram encaminhadas de volta para cada região, através de seus representantes, para que fossem analisadas, revisadas e corrigidas a fim de melhorar o resultado dos seminários.

“Como resultado dos seminários, obtiveram-se substanciosos dados relativos aos problemas, potencialidades, bem como, indicações de soluções do ponto de vista dos moradores de cada local, servindo de referencial básico para os procedimentos seguintes. Nesses Seminários Regionais surgiram, inclusive, novas lideranças e integrantes de organizações não-governamentais interessados na Agenda 21 Local, que ainda não estavam participando das reuniões do Fórum, propiciando, assim, maior riqueza de informações e de soluções comunitárias.” (FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2000, p.28)

A partir daí, a Comissão de Organização já tinha um bom material para iniciar estudos mais aprofundados para a elaboração do documento. O material que resultou dos seminários foi estudado pela comissão e, devido à riqueza dos dados nele contidos, foi então iniciado um trabalho de elaboração de um documento preliminar, ou seja, a identificação dos problemas pela comunidade com um diagnóstico por áreas e setores juntamente com um embasamento teórico mais elaborado.

“Para dar prosseguimento ao processo, tornou-se necessária a criação de um mecanismo ágil e simplificado, visando sistematizar todo o material produzido até então e, inclusive, que recomendasse os passos seguintes para se alcançar o desenvolvimento sustentável do município. Esta situação conduziu a Comissão de Organização a constituir um grupo de voluntários para sistematizar a Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, dentro de seis Áreas Temáticas, as quais ressaltam os princípios básicos da própria abordagem comunitária” (FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2000, p.28)

4.2.3 - A Agenda 21 Local do Município de Florianópolis

Neste item são apresentados dados sobre a elaboração das duas versões do documento materializado pelo Fórum, a versão preliminar e a versão final.

4.2.3.1 – Versão Preliminar

Após encerrados os Seminários Regionais, a Comissão de Organização em conjunto com colaboradores diversos da sociedade, como professores e pesquisadores de universidades, representantes comunitários e de órgãos governamentais, algumas colaborações da iniciativa

privada, assim como sugestões das comunidades, foi sistematizado um documento-base contendo todos os dados coletados nos seminários regionais.

Este material resultante dos seminários regionais em conjunto com diagnósticos setoriais, divididos em seis áreas temáticas, originou a versão preliminar da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, as áreas temáticas selecionadas seguem abaixo:

- a) Desenvolvimento Sustentável Regionalizado.
- b) Gestão dos Recursos Naturais e Ambientais.
- c) Planos Diretores e a Comunidade.
- d) Cultura e Cidadania.
- e) Infra-estrutura e Qualidade de Vida.
- f) Geração de Emprego e Renda.

Dentro de cada área temática acima citada, foi apresentado um diagnóstico da situação atual de cada setor. Em função disso e com base nos dados levantados junto às comunidades, foram elaborados projetos, objetivos e atividades a serem desenvolvidas durante sua operacionalização.

Este documento foi chamado de versão preliminar da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, e foi apresentado ao Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis no dia 30 de março de 2000, na 12ª Reunião plenária.

O Fórum recebeu o documento com a função de analisá-lo e estudar o seu conteúdo para corrigir erros, sugerir alterações ou novas abordagens e inclusões de propostas, quando foi estabelecido um prazo de 30 dias.

“As comunidades que participaram e ajudaram a colocar o município em destaque nacional pela forma como a Agenda foi discutida têm até o dia 31 de maio para uma revisão no que será o documento oficial” (AN, 2000b)

Esse documento foi encaminhado para os diversos segmentos da sociedade, para que todos pudessem contribuir para aquela que viria a ser a primeira edição da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.

Algumas instituições criticavam a sua metodologia, outras o seu conteúdo, alguns elogiavam o documento como sendo algo inédito no município, outros contribuíam com materiais importantes para a complementação de alguns dados. E de acordo com a Comissão de Organização, esse foi um trabalho conjunto, participativo e voluntário entre todos aqueles que entenderam ser um documento para o município, e suas gerações atuais e futuras.

De acordo com Comissão de Organização da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis (2000, p.19), esse prazo de 30 dias se deu em função do decreto municipal nº342/00 (Anexo 12) que estabelece dia 30 de maio de 2000 como data final para entrega da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.

Com o lançamento da versão preliminar, muitas discussões ocorreram. Algumas de forma construtiva com o objetivo de enriquecer a Agenda e outras nem tanto. Algumas entidades ficaram descontentes com os caminhos adotados. Assim, aproximadamente 6% das entidades solicitaram a retirada de seus nomes do documento, pois não estavam de acordo com os caminhos que levaram a sua construção.

Por outro lado, a versão preliminar possibilitou que o documento fosse divulgado mais amplamente no município e fizesse com que mais pessoas tomassem conhecimento do processo. De acordo com a Comissão de Organização, as comunidades mostraram-se

presentes e encaminharam muitas críticas e sugestões. Sendo que todas as críticas foram analisadas, e de uma forma ou de outra aproveitadas.

Ao fim dos 30 dias, a Comissão de Organização teve exatos 12 dias para finalizar o documento para ser apresentado na última Reunião Plenária.

4.2.3.2 – Versão Final

No dia 25 de maio de 2002, na 13ª Reunião Plenária, foi apresentada a Agenda 21 Local do Município de Florianópolis para o Fórum. A Agenda 21 Local teve uma aprovação de aproximadamente 93% dos integrantes do Fórum.

No dia 09 de junho de 2000, na semana mundial do Meio Ambiente foi feito o lançamento oficial da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis pela Prefeitura Municipal.

“A base da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, independente das diferenças políticas, sociais ou econômicas, foi construída através do Fórum, composto pelos seus diversos segmentos da sociedade, governamental e não-governamental, numa grande e construtiva reunião de idéias e opiniões”. (COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2000, p.20)

Em artigo publicado pelo jornal O Estado, em junho de 2000, foi feita referência ao lançamento oficial da Agenda 21 Local de Florianópolis: “Agenda 21 – Programa inédito é lançado na capital”.

Com o objetivo de organizar o pensamento das lideranças e das comunidades que se expressaram no Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis e durante a

realização dos seminários regionais, o documento foi estruturado em 40 capítulos, sendo 38 capítulos abordados em 6 áreas temáticas e 2 capítulos especificando o objetivo da agenda e diretrizes para sua implementação, como segue:

4.2.3.3 - Estrutura da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis

Área Temática I – Desenvolvimento Sustentável Regionalizado:

- a) Programa da Região (cada programa aborda uma das 10 regiões).
 - i. Desenvolvimento Sustentável da Região.
 - ii. Histórico.
 - iii. Diagnóstico.
- b) Projetos, objetivos e atividades.

Área Temática II – Gestão dos Recursos Naturais e Ambientais:

- a) Programas:
 - i. Recursos Minerais.
 - ii. Águas superficiais e subterrâneas.
 - iii. Cobertura vegetal.
 - iv. Recursos marinhos.
 - v. Recursos ambientais.
 - vi. Sustentabilidade dos ecossistemas.
- b) Diagnóstico.
- c) Projetos, objetivos e atividades.

Área Temática III – Planos Diretores e a Comunidade:

- a) Programas:
 - i. Planos Diretores.
 - ii. Demografia e emigração.
 - iii. Uso e ocupação do solo.
 - iv. Região Metropolitana.
- b) Diagnóstico.
- c) Projetos, objetivos e atividades.

Área Temática IV – Cultura e Cidadania:

- a) Programas:
 - i. Teatro, cinema e música.
 - ii. Literatura, artes plásticas e manifestações histórico culturais.
 - iii. Sítios históricos e arqueológicos.
 - iv. Organização da comunidade.
 - v. Direitos e deveres sociais.
- b) Diagnóstico.
- c) Projetos, objetivos e atividades.

Área Temática V – Infra-estrutura e qualidade de vida:

- a) Programas:
 - i. Infra-estrutura viária.
 - ii. Saneamento básico.
 - iii. Energia.
 - iv. Comunicação.

- v. Habitação.
- vi. Saúde.
- vii. Educação.
- viii. Segurança.
- ix. Espaços públicos.
- x. Esporte e lazer.

- b) Diagnóstico.
- c) Projetos, objetivos e atividades.

Área Temática VI – Geração de emprego e renda:

- a) Programas:
 - i. Economia do setor primário.
 - ii. Economia do setor secundário.
 - iii. Economia do setor terciário.
- b) Diagnóstico.
- c) Projetos, objetivos e atividades.

Nos dois últimos capítulos da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, são abordados tópicos referentes à implementação e aos objetivos da Agenda 21 Local.

- a) Capítulo 39: Trata da implementação da Agenda 21 Local e aborda as responsabilidades, mecanismos de ação, prazos e recursos financeiros por áreas temáticas.
- b) Capítulo 40: Trata do objetivo geral do documento, que é a busca do desenvolvimento sócio-econômico com a preservação ambiental, ou seja, o desenvolvimento sustentável.

4.2.5 - Custos

Aqui são tratados os custos de todo o processo de assembleias, seminários e elaboração do documento, e não os custos de implementação da Agenda 21, que são apenas estimativas de custos dos projetos constantes do documento.

A Agenda 21 de Florianópolis contou com o apoio de patrocinadores, porém esses tiveram de passar por uma aprovação do Fórum Agenda 21 Local de Florianópolis, quando este decidiu não aceitar dinheiro de empresas que tivessem um passado com práticas lesivas ao meio ambiente local. Assim sendo, a quantia monetária levantada foi muito inferior ao esperado, visto que grandes empresas foram vetadas.

O total de fundos levantados, segundo dados do departamento financeiro da Floram, responsável pela administração dos gastos do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, foi de aproximadamente R\$14.000,00 (quatorze mil reais). Porém, a Prefeitura Municipal de Florianópolis, na figura da Floram, conforme compromisso assumido na Primeira Reunião Plenária, arcou com outras despesas indiretas, como: despesas administrativas, de publicação do documento e gastos com correio, que, somando-se tudo, segundo estimativas da Superintendente da Floram, a totalização chega perto de R\$40.000,00 (quarenta mil reais).

4.2.4 - Ações de continuidade do processo

Depois de concluída essa primeira etapa do processo, que foi a implantação da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, ou seja, a construção das bases de ação e do documento em si, o Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis foi encerrado conforme previsto no decreto de sua criação, pois seu objetivo havia sido atingido.

A Comissão de Organização e o Fórum concluíram que, para que todos os projetos, programas e objetivos da Agenda 21 Local fossem colocados em prática, era necessário existir uma forma de continuidade do processo de discussões em busca da implementação, pois verificou-se que o processo realizado era algo muito maior e mais amplo do que apenas o documento em si.

Assim, conforme relatado anteriormente, na 13ª Reunião Plenária, foi criada uma comissão para estudar as formas legais e possíveis de dar continuidade ao Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis. As opções mais próximas na época eram: (a) a criação de um Fórum permanente, ou (b) a criação de uma organização não-governamental. Mas uma outra forma possível não estava descartada, pois a intenção era garantir o espaço democrático que guiou todo o processo.

4.2.4.1- Primeira reunião de retorno

Passado o período de estudos, que foi de 6 meses após o término do decreto nº342/99 (Anexo 12), encerrado em 30 de maio de 2000, todos os membros oficiais, bem como toda a

sociedade civil organizada foi convidada para participar de uma Assembléia com o objetivo de escolher a melhor proposta (Anexo 11).

Existiram duas propostas básicas para a continuidade, uma era a criação de um protocolo de intenções e a outra proposta era um decreto de criação de um Fórum permanente. O caminho escolhido pelos integrantes do Fórum foi a criação de um protocolo de intenções para mostrar que a sociedade estava mobilizada e engajada, com o objetivo de fazer com que as ações e metas estabelecidas na Agenda 21 Local fossem viabilizadas.

“Se a primeira solução institucional daria maior efetividade para a ação dos agentes encarregados de promover as iniciativas visando a implementação dos objetivos definidos pelo documento básico, conferia por outro lado um caráter mais *oficialista* ao grupo de implementação, enquanto que a carta de intenções como instrumento constitutivo teria a vantagem de manter aberta a adesão das instituições comprometidas com os objetivos da Agenda 21”.
(PROTOCOLO DE INTENÇÕES DA AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2002)

A comissão foi montada nos moldes da primeira, com 16 componentes, porém, desta feita, deveria ser necessariamente composta por 25% dos membros da iniciativa privada, 25% do setor público e 50% do terceiro setor e comunidade, assim sendo, a formação escolhida é apresentada abaixo:

ENTIDADE	SETOR (ao qual faz parte ou representa)
Floram	Governamental
SDM	Governamental
Comdec	Governamental
Secr. Estado , Justiça e Cidadani	Governamental
Cantinho da Ostra	Privado
Sinduscon	Privado
Abrasil/Sc	Privado
Senac	Privado

Conselho Comunitário dos Ingleses	Não-Governamental
Associação de Moradores de Santo Antônio de Lisboa	Não-Governamental
Associação de Moradores Praia de Naufragados – Amopran	Não-Governamental
Triunfo Futebol Clube	Não-Governamental
Entidade Ecológica Aprender	Não-Governamental
Acades	Não-Governamental
Abes	Não-Governamental
IAB	Não-Governamental

Quadro - 10: Entidades pertencentes na Comissão Executiva para implementação da Agenda 21 Local de Florianópolis.

Fonte: Ata Comissão Executiva da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, 2001.

4.2.4.2 - Situação atual

A atual Comissão Executiva da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis vem trabalhando com as comunidades e instituições do município objetivando retomar as discussões nos bairros, porém, agora visando a implementação da Agenda 21 Local.

De acordo com a Comissão Executiva, esse é um novo ciclo do processo que não deve parar mais. Essa é a primeira versão, mas outras devem vir, numa busca constante pelo desenvolvimento sustentável.(PESSOTO, 2000)

Até o momento (07/05/02), já foram realizadas 18 reuniões da Comissão Executiva e duas reuniões plenárias com participação de 80 e 71 pessoas respectivamente. As discussões foram sempre objetivando a melhor forma de implementação da Agenda 21. A necessidade de ampliar a divulgação e conscientização da sociedade a respeito da Agenda 21 foi uma das tônicas que marcaram as primeiras reuniões da Comissão Executiva. Porém, ainda existe

indefinição quanto a melhor forma legal de atuação da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.

O Protocolo de Intenções foi a melhor alternativa na opinião da atual comissão, pois as pessoas e entidades signatárias fizeram questão da manutenção de um caráter de independência perante o poder público e, como ressaltou Holthausen na Ata da 1ª Assembléia da reunião da Continuidade do Processo (2000, p.1), “o protocolo expressa a vontade da comunidade em incentivar e participar do processo da implementação da Agenda 21”.

Agora o problema é como viabilizar esse protocolo de forma a ser autônomo administrativamente e ter capacidade de interagir com as comunidades participantes de forma a viabilizar a execução dos objetivos, planos e projetos que levam a implementação de fato da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.

Apesar desse desafio, se verificadas as ações em que a Agenda 21 participou durante os andamentos do Fórum, direta ou indiretamente, percebe-se que algumas ações já vinham sendo adotadas com base e participação da Agenda 21 Local, como pode ser observado: “Um deles, o projeto de recomposição de áreas degradadas do Morro da Cruz [...]o Projeto Florir Floripa, que faz o retorno da criança ao ambiente familiar e à escola”. (A NOTÍCIA, 2000)

Após encerrado o Fórum em maio de 2000, outras ações concretas influenciadas pela Agenda 21 Local do Município de Florianópolis surgiram, como pode ser observado no Relatório Municipal de 2001, abordando os resultados do ano. (Relatório Municipal, PMF:2001)

- a) Preparação de licitação e contrato de elaboração do projeto de esgotamento e tratamento sanitário do Distrito de Santo Antônio de Lisboa, por pressão da comunidade mobilizada.

- b) Processo de elaboração do plano Diretor dos bairros Cacupé, Santo Antônio de Lisboa, Sambaqui e Barra do Sambaqui, segundo as solicitações e em colaboração com as Associações Comunitárias.
- c) Preparação do Diagnóstico participativo e elaboração do questionário às Instituições do ensino formal da cidade para elaboração do “Projeto de Educação Ambiental do Município de Florianópolis”.

A comissão implantada em junho de 2001 até setembro de 2002 já contava com as seguintes ações, segundo o Relatório Municipal (PMF, 2002) e informações da Comissão Executiva:

- a) Participação no Comitê Pró-esgoto da Costa do Sol Poente.
- b) Participação na discussão do Plano Diretor do Distrito de Santo Antônio de Lisboa.
- c) Participação na Operação Mananciais em dez regiões da Ilha de Santa Catarina.
- d) Participação na criação e implantação do Parque do Manguezal do Itacorubi.
- e) Preparação de levantamento sobre a Educação Ambiental em Florianópolis.
- f) Definição de um selo de entidade comprometida com o desenvolvimento sustentável em Florianópolis.
- g) Discussão da subcomissão de cultura, visando incentivar o levantamento e o resgate das expressões da cultura popular local.
- h) Proposta ao Executivo Municipal de mecanismo de participação de associações comunitárias no processo de planejamento das iniciativas e obras públicas.
- i) Proposta de criação de uma OSCIP (Organização Social Civil de Interesse Público) vinculada a Agenda 21 Local de Florianópolis, visando dar maior flexibilidade e velocidade às ações da Comissão executiva.

- j) Realização de Fórum específico para discussão da situação fundiária na região de naufragados.

4.2.5- Questões Polêmicas

Em um processo aberto envolvendo entidades de naturezas tão variadas e pessoas com diferentes visões, ideais e pensamentos políticos e ideológicos, os choques de idéias foram inevitáveis. É natural que discussões e polêmicas a respeito de alguns assuntos venham à tona, sendo que a busca por consenso foi um desafio encarado por todos e, conforme a Comissão de Organização relata, muitas vezes foi alcançado, e quando não o foi, houve votação com os representantes oficiais do Fórum, de acordo com o Regimento Interno. (COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2000, p.23).

“A apresentação da primeira versão da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, na semana passada, não encerrou a polêmica que marcou o processo de três anos de realização do documento. Além da disputa político-ideológica entre organismos municipais e entidades comunitárias e ambientais, há a questão técnica das propostas, considerada falha por instituições que reúnem profissionais da área de infra-estrutura” (PESSOTO, 2000)

Assim sendo, é necessário apresentar alguns pontos polêmicos do processo quando várias instituições entraram em choque com a Comissão de Organização, não aceitando a forma de condução do Fórum e até solicitando a retirada de suas entidades do processo por discordarem de alguns pontos.

4.2.5.1 - Plano Diretor do Campeche e Santinho:

“Uma das aparentes contradições vividas recentemente na capital é a discussão simultânea da Agenda 21, através do Fórum, e de dois planos diretores que prevêm grandes adensamentos populacionais no norte e sul da Ilha. Depois de algumas manifestações críticas quanto a esta situação, o Fórum designou um representante para acompanhar a tramitação de duas propostas junto à Câmara de Vereadores.” (AN, 2000a)

Para o Cecca, a Agenda 21 Local de Florianópolis só serviu para criar uma aparência de participação sem consequência concreta na definição do futuro da cidade. “Apesar de ter sido um documento construído por um conjunto de pessoas da cidade, a partir de muitas reuniões, este documento não tem poder de lei”. (CECCA,2001, p.202)

O acontecimento que gerou essa visão pouco otimista em relação a Agenda 21 Local do Município de Florianópolis foi, segundo Cecca (2001), a não discussão prévia do Plano Diretor do Campeche e do Santinho antes de levá-los à Câmara.

Para Luís Dietrich do Cecca, conforme artigo publicado no jornal AN Capital, em 12 de agosto de 1999, “se a Prefeitura não colocar os Projetos para ser discutido no Fórum da Agenda 21, isso pode significar que o documento servirá apenas para ficar na estante”.

No mesmo artigo, Giovani Amboni, representante da Floram, argumentou que ninguém estava se fechando para discutir os projetos, pois os Planos Diretores deveriam ser objetos de estudos específicos entre o órgão de Planejamento Urbano do Município, o Ipuf, e as comunidades atingidas, e não todo o Fórum, que é algo mais amplo.

Jeffrey Hoff e Marcos Antônio da Rocha, do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do Movimento Ilhativa, respectivamente, comentaram que “A prefeitura está mais preocupada com as verbas de financiamentos de bancos internacionais e não mantém efetivamente um compromisso com a qualidade de vida dos habitantes”. Giovani contrapôs dizendo que eles não compareceram a mais de 3 reuniões das 75. (GOMES, 1999)

O Cecca questiona “se problemas dessa magnitude não precisam ser submetidos às diretrizes da Agenda 21, então para que servirá a Agenda 21 Local?”.

“Os órgãos do governo municipal, através de seus meios de comunicação, procuram nos inculcar a idéia de que este documento norteará o crescimento e o desenvolvimento de nossa cidade nos próximos 30 anos. Mas tudo indica que a função maior deste documento está em servir como peça de marketing político e ecológico e negociações de financiamentos nacionais e internacionais”. (CECCA, 2001, p.202)

O descontentamento, por parte de alguns integrantes do Fórum, continuou nas Reuniões Plenárias seguintes. Um dos representantes da Câmara de Vereadores filiado ao PT, oposição ao governo atual, pediu renúncia através de ofício encaminhado à Prefeitura Municipal e repassado à Floram. Em trecho do ofício, o Vereador cita sua preocupação com o processo antes mesmo de iniciá-lo:

“Desde 1997, quando da instalação formal da Agenda 21, tenho alertado para o perigo deste Fórum ser utilizado pela Prefeitura Municipal como forma de defesa de seus projetos danosos ao meio ambiente, beneficiando aqueles que não contribuem para a qualidade de vida desta cidade” (DANIEL, 2000)

No entanto, “em relatório de atividades apresentado por um integrante da Comissão de Organização exigindo maior participação de todos inscritos oficialmente no processo, o Vereador recebeu nota zero em participação.”(AN, 2000c)

4.2.5.2 – Seminários Regionais

Em relação aos seminários regionais houve críticas quanto à baixa participação da população em alguns seminários. Algumas entidades criticaram a comissão de organização e as coordenadorias e propuseram-se em ajudar na divulgação. Assim sendo, na região VI e na região VIII foi solicitada a realização de mais uma reunião com o intuito de convidar mais pessoas.

Na Região VIII isso adiantou, pois houve um aumento de 30% no número de participantes, ou seja, de 16 passou para 23 presentes no seminário. Porém, na Região VI, o efeito foi o reverso, houve uma diminuição de 13% do público participante do seminário, ou seja, diminuiu de 30 para 26 pessoas.

Após o lançamento da Agenda 21 Preliminar, em um dos ofícios criticando a condução do processo, aproximadamente 10 associações representativas e ativas no município declararam que:

“A comissão organizadora foi incapaz de estimular e atrair participação significativa nos seminários regionais e, em vez de investir tempo, trabalho e dinheiro neste processo, continuamente reclamou que a comunidade não queria participar ignorando o fato de que muitos bairros de Florianópolis têm movimentos comunitários apartidários bastante ativos (Campeche, Ingleses-Santinho, Lagoa, Itacorubi e outros). Algumas destas comunidades já tinham realizado seminários junto aos órgãos públicos federais, estaduais e municipais analisando e propondo soluções para os problemas urbanos e ambientais na busca de um desenvolvimento sustentável. Em muitas localidades, foi solicitada a continuidade dos Seminários Regionais, por considerá-los insuficientes, e também pela falta de informação da população sobre a importância da Agenda 21. Apesar de o documento preliminar afirmar que vários grupos comunitários fizeram parte da Comissão organizadora, na verdade, nossas tentativas de participar foram consistentemente impedidas, e não fomos convidados a participar nos últimos meses, justamente durante a redação do documento e o planejamento dos seminários.” (ENTIDADES, 2000.)

A Comissão de Organização alegou que todos os esforços foram feitos para atrair público. Propaganda em rádio, faixas e *folders* nos bairros, convites a mais de 500 pessoas, trabalhos nas escolas com os alunos desenvolvido pelo setor de Educação Ambiental da Floram e almoço gratuito.

Em alguns bairros até funcionava, porém, em outros isso era mais difícil. Mas é importante lembrar que aqueles que iam aos seminários colaboravam muito e mereciam ser respeitados por estar exercendo a cidadania e ajudando a construir o início de um documento, cujo único objetivo era o de melhorar a qualidade de vida das comunidades locais.

4.2.5.3 - Agenda 21 Preliminar

Um outro fato ocorrido no Fórum Agenda 21 Local de Florianópolis que foi alvo de críticas por parte de algumas instituições foi a elaboração da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis em sua versão preliminar. Esse acontecimento marcou de vez o processo, pois houve uma divisão. Isso se deu na 12ª Reunião Plenária, onde o documento foi apresentado e aprovado pela maioria dos integrantes do Fórum.

Conforme a Comissão de Organização (2000, p.19), foi assim estabelecido um prazo de 30 dias para que as comunidades e interessados analisassem e apresentassem sugestões com o objetivo de obter um documento mais completo.

Esse acontecimento fez com que as instituições descontentes apresentassem manifestações contra não só a Agenda 21 Preliminar, como a todo o processo. Várias cartas chegaram a Comissão de Organização solicitando a retirada dos nomes de suas instituições do processo como pode ser observado a seguir:

“Vimos por meio desta, manifestar nosso repúdio à forma como está sendo conduzida a Agenda 21 Local do Município de Florianópolis pela Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e FLORAM, como também nossa discordância para com a estrutura e conteúdo do documento preliminar.” (ENTIDADES, 2000.)

Em tal ofício são apresentados os motivos do desligamento dessas entidades. Além da alegada baixa participação da comunidade nos Seminários Regionais, a Comissão de Organização foi acusada de ter alterado a data de uma Reunião Plenária sem consultar o Fórum. A reunião prevista para o dia 09/12/99 só foi ocorrer em 30/03/2000. Em relação a isso um dos descontentes relatou o seguinte:

“A má fé do governo ficou revelada na organização e na coordenação da Plenária XII, finalmente chamada para dia 30 de março. Em vez de investir em contatos comunitários, a Floram fez um grande e óbvio esforço para contatar entidades e funcionários do governo municipal, numa clara tentativa de formar um bloco de votantes favoráveis no plenário. Assim, em vez de aprofundar o espírito de troca de idéias, e a busca de compreender melhor as comunidades, o governo reuniu funcionários e entidades governamentais que não haviam participado dos seminários regionais, que haviam participado muito pouco dos outros plenários, e que simplesmente representavam a posição do governo. Essa última plenária tinha duas vezes mais funcionários do governo do que representantes comunitários.” (ENTIDADES, 2000.)

De acordo com a Floram e com o relatório de atividades da Comissão de Organização, todos os encontros da Comissão ao fim de 1999, que iniciou-se em 09/10/99 e terminou em 11/12/99, se deram em função dos Seminários Regionais que exigiam da comissão muitos trabalhos de preparação e execução tanto de atividades de infra-estrutura, divulgação, como preparação técnica.

Após essa data, a preocupação da Comissão foi de preparar e compilar todo o material dos seminários, o que foi feito até o dia 30/3/2000, e foi a parte em que ocorreram os contatos com pessoas de todas as regiões e áreas abrangidas pela Agenda 21 para participar no processo de compilação dos dados. (FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 1999).

“Porém, segundo a Comissão de Organização, as entidades que estão descontentes foram chamadas a colaborar na realização da versão preliminar do documento oficial da Agenda, mas que preferiram se omitir”. (DC, 2000)

Em conversa com integrantes da Comissão de Organização, a explicação para a Reunião Planária do dia 09/12/99 não ter ocorrido foi em função de os Seminários Regionais não terem sido concluídos, e a Comissão só decidiu convocar a reunião quando todos os dados dos Seminários estivessem compilados e a Comissão completasse um material palpável para ser analisado e assim fazer o processo andar. Dessa forma a reunião Plenária veio a ocorrer em 30/03/2000.

E por fim o documento em si sofreu também fortes críticas. Os representantes das associações descontentes com o caminho que estava sendo tomado citam que:

“No começo de janeiro membros comunitários foram contatados individualmente pelo Sr. Carlos Holthausen (SDM), para participar da redação do documento final da Agenda 21 Local. Estes indivíduos, através de correspondência oficial concordaram em participar sugerindo a necessidade de uma reunião Plenária do Fórum para discutir a metodologia proposta e dar respaldo ao processo.” (DC, 2000)

Em relação a esse episódio, o Sr. Carlos Holthausen, relator da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, se queixa da não participação daqueles que depois vieram a abandonar o processo. O trecho abaixo é em relação ao convite feito aos citados:

“ Todos mostraram-se entusiasmados com a parte técnica do projeto (...) estranhamente, com toda abertura dada ao diálogo e a idéia de se pensar juntos os novos rumos, só recebi respostas positivas do senhor Silvio Brasil e da senhora Cláudia Ribas Marinho, enquanto o senhor Ricardo Levi mostrou-se participativo, mas sem uma definição precisa, os demais não voltaram a se manifestar diretamente a minha pessoa, impedindo-me de dar continuidade a tarefa que me foi delegada.” (HOLTHAUSEN, 2000)

Em relação ao documento em si, foram enviados muitos ofícios. Instituições como a Embratur, o Ministério da Cultura e entidades governamentais e não-governamentais do municípios elogiaram o documento.

“Considerando que o documento está em consonância com as premissas exigidas na Agenda 21 Brasileira, e comprometido com a ação democrática, participativa e representativa de todos os atores envolvidos e interessados na preservação ambiental (...) parabenizamos pela qualidade do documento.” (EMBRATUR, 2000)

Por outro lado, alguns sugeriam pequenas alterações e correções e outros davam pareceres altamente embasados teoricamente ajudando muito a enriquecer o documento. As alterações sugeridas variavam desde pequenas falhas na diagramação e digitação até a Proposição de uma Política Ambiental para o Município de Florianópolis.

Em artigo publicado pelo jornal A Notícia em 10 de junho de 2000, quando comentava o lançamento oficial da Agenda 21 Local na Semana do Meio Ambiente, a prefeita Ângela Amin fez algumas críticas aos que “adquirem conhecimentos com recursos públicos e não socializam esse aprendizado”, referindo-se aos que não assinaram o documento. A prefeita

citou como exemplo o caso da Lagoa da Conceição, “onde muitos que se dizem defensores do meio ambiente, não quiseram discutir o documento preliminar, nem deixaram que isso fosse feito. Agindo assim, foram contra a natureza que dizem defender”. (AN, 2000d)

Em outra publicação do jornal A Notícia (01/06/00), foi elaborado um amplo histórico do processo e em uma de suas sessões havia a referência às entidades que se retiraram do Fórum:

“ONGs deixaram o Fórum na penúltima plenária: Na penúltima plenária do Fórum, em março, se retiraram a Fundação Lagoa, a Fundação Água Viva, O Movimento Campeche Qualidade de Vida, o Ilhativa (Ingleses), as associações de moradores do Campeche, de Santo Antônio de Lisboa e de Jurerê, as ONG ambientais Grupo Amanhecer e Órbita e o Centro de Estudos Cultura e Cidadania (Cecca).” (AN, 2000c)

Mais adiante no mesmo artigo é apresentada a contestação da Comissão de Organização que: “Entre os 5506 municípios brasileiros, Florianópolis é o único que seguiu a determinação de realizar um amplo debate, enquanto os outros contratam consultorias para levantar as prioridades para o desenvolvimento sustentável”. (AN, 2000c)

Em relação as entidades que retiraram-se do processo o Coordenador da Comissão de Organização contesta veementemente as acusações, que segundo ele foram realizadas [mais de] 172 reuniões: “Eu desconheço que qualquer dessas associações participaram de todos esses encontros”. (AN, 2000c)

Por fim, o grupo descontente relata:

“Por dois anos investimos tempo e trabalho em dezenas de reuniões, incluindo as doze Plenárias do Fórum da Agenda 21 de Florianópolis e Seminários Regionais na esperança de que o processo resultaria num documento que refletisse as idéias e desejos dos moradores de nossa cidade.” (ENTIDADES, 2000)

Enquanto o relator da Agenda 21 Local de Florianópolis, em uma de suas obras, afirma que no processo democrático de construção de uma Agenda 21 a necessidade de visão de longo prazo é importante e não deve ser substituída por interesses imediatistas.

4.3 – Apresentação e Análise dos Dados

Neste item são apresentados todos os dados coletados em fonte de dados primários e as análises deles decorrentes.

4.3.1 – Dados primários obtidos junto às entidades participantes do processo

Este capítulo tem como objetivo efetuar a apresentação e análise dos resultados obtidos nas entrevistas com o suporte dos dados secundários apresentados no caso e a teoria utilizada. Como já esclarecido na metodologia da pesquisa, foram definidos alguns critérios básicos de análise, o que orientou cada conjunto de perguntas. Esses critérios serão utilizados para a apresentação e análise dos dados primários:

- 1) Participação
- 2) Coordenação, metodologia, planejamento técnico
- 3) Documentação e validação
- 4) Efetivação das ações
- 5) Continuidade do processo e
- 6) Reflexos do processo

4.3.1.1 - Participação

Este tópico tem como objetivo analisar como os entrevistados avaliam a participação da sociedade civil organizada no processo de elaboração da Agenda 21 Local de Florianópolis. Para tanto, foram abordadas algumas questões para melhor orientar a entrevista (Anexo 1).

Para analisar o item participação, foram elaboradas perguntas a respeito do Fórum e seu funcionamento, dos seminários regionais e da elaboração técnica do documento.

De uma forma geral, as entidades entrevistadas afirmaram que houve incentivo e convite para a participação de toda a sociedade, mas, alguns dizem que apesar de a participação ter sido boa, houve pouco incentivo e a divulgação foi fraca, principalmente pelo motivo de a imprensa não ter dado a devida atenção, com raras exceções.

Para alguns dos entrevistados ficou claro que falta entendimento sobre o que é Agenda 21 para grande parte da população. Talvez tenha faltado conscientização da importância da Agenda 21 para o município, e se tivesse sido feito um chamamento para discutir um plano integrado de desenvolvimento para o município, o público seria maior. “Falta conhecimento sobre o que é Agenda 21, poucos sabem” relatou um entrevistado. Ainda soma-se a isso o fato de muitos conselhos comunitários e ONG não repassarem as idéias e discussões em suas comunidades.

Mas de uma forma geral, com base nas informações dos entrevistados, a participação foi satisfatória. Nos Fóruns foi sempre muito boa com muitos debates, nos seminários deixou a desejar em algumas regiões principalmente pela falta de divulgação e consciência da comunidade. E nas elaborações técnicas houve abertura, no entanto, alguns atritos de cunho político-partidário fizeram com que a comissão agisse de forma mais autoritária.

Quanto à participação dos três setores, o privado, o social e o público, foi geral a opinião de que o setor privado deixou muito a desejar, tendo pouca participação, com exceção de algumas entidades que o representavam, como o Sebrae, a Acif e a Fiesc.

De acordo com o representante da Fiesc, é necessário mostrar a importância da Agenda 21 dentro das estratégias do negócio das empresas para que eles comecem a participar mais do processo.

As ONG e representantes comunitários foram atuantes e o setor governamental esteve representado, porém, apenas por alguns órgãos como a Floram e o Ipuf, que foram os órgãos do governo com maior atuação. Além disso, vale ressaltar que algumas instituições de ensino estiveram presentes durante todo o processo.

Nas reuniões plenárias houve espaço para participação democrática de todos. Mesmo as organizações entrevistadas que deixaram o Fórum no seu final, concordaram com isso. A queixa desse grupo foi que o Fórum continha muitos participantes ligados ao governo, como Intendentes e Secretarias Municipais.

Segundo alguns entrevistados, o grande mérito do processo foi o espaço democrático aberto durante as reuniões plenárias. A Comissão foi um pouco autoritária e custava a aceitar as opiniões, além de carecer de mais aprofundamento em Políticas Públicas Ambientais.

Uma das queixas verificadas no decorrer das entrevistas foi que o processo estava lento e moroso devido às muitas reuniões e discussões e pouca objetividade, ocasionando muito desgaste a todos e conseqüentemente ao processo. Para uma das instituições entrevistadas ficou claro e perceptivo a existência de outros interesses não aparentes em muitos integrantes do Fórum, como a disputa política que polemizava todas as grandes decisões. Uns queriam a Agenda a qualquer custo e outros não a aceitavam de forma alguma.

Apesar de ser quase unanimidade a importância do Fórum, houve quem reclamasse de seu clima de assembleísmo e reivindicações fora da pauta de reuniões.

Em relação a solicitação de retirada do nome de algumas instituições do processo, algo em torno de 6%, as entidades entrevistadas tiveram opiniões diferentes. Algumas atribuíram tal saída às reivindicações que não tinham respostas imediatas. Outros atribuíram essa decisão à falta de uma cultura participativa, tanto por parte da sociedade como por parte do governo, o que gerou alguns conflitos. Em uma das entrevistas pode-se perceber bem isso quando o representante de uma das ONG que se retiraram afirma que “algumas entidades saíram devido a um maior desejo de participação, sobretudo a oposição. Essa saída foi um erro. O processo era mais importante que apenas alguns conflitos ideológicos e político-partidário”. Enfim, segundo alguns entrevistados, faltou cultura democrática por parte dos que saíram, pois não é se abstendo que se pode mudar algo, mas sim argumentando e participando.

Por outro lado, algumas entidades atribuíram a saída à falha da comissão ao lidar com assuntos conflitantes radicais. Um dos entrevistados afirmou que “houvera divergências políticas não solucionadas”.

Para um representante de entidade governamental, a Comissão foi autoritária e deveria ter agido de forma mais diplomática e nos impasses deveria ter paralisado o processo.

No entanto, alguns argumentaram que existia um prazo, e não podiam ficar parados. Esse foi um dos grandes problemas de todo o processo, pois daí surgiam as disputas políticas, ou seja, o grupo da situação queria terminar no prazo estabelecido e o grupo oposicionista queria travar o processo ao máximo.

A – Análise geral básica

De uma forma geral, pode-se dizer que na opinião dos entrevistados, houve boa participação nos Fóruns e assembleias com espaço para todas as opiniões. Nos Seminários o público não foi satisfatório em algumas regiões. Quanto a participação dos 3 setores, ficou claro que o setor privado se absteve. Existe uma falta de informação por parte da população sobre o que vem a ser a Agenda 21 e falta uma cultura democrática participativa da sociedade e do governo, que na primeira experiência disso já queriam extrapolar todas as possibilidades em um Fórum criado com um objetivo que quase foi perdido durante sua execução. Percebeu-se que a sociedade necessitava muito de um espaço onde fosse ouvida diretamente pelo executivo municipal. O caso das entidades que se retiraram mostra que haviam outros interesses além da simples elaboração da Agenda 21.

4.3.1.2 – Coordenação, metodologia e planejamento técnico

Todas as entidades pesquisadas afirmaram que a criação do Fórum foi essencial para o processo, pois não era vinculado ao poder público. Alguns membros disseram que isso foi um marco. O Decreto de criação do Fórum foi interessante, pois criou uma identidade e não ficou preso ao poder executivo.

A abertura de espaço para todos no Fórum possibilitou que todos os setores e participantes se sentissem inseridos e fazendo parte do processo criando um público eclético .

O Fórum serviu como educador dos participantes, que aprendiam enquanto agiam, e mostrou para as comunidades e ONG participantes que eles não tem só direitos, mas também deveres, não adianta só cobrar, devem agir e serem multiplicadores de forma planejada e organizada.

Em relação a Comissão de Organização, algumas entidades consideraram-na eficiente, mas, ponderaram a falta de recursos e apoio, sendo que conseguiu fazer muito com pouco. Conforme relatou o Coordenador da Comissão de organização, 40% dos membros foram ativos, 40% pouco ativos e 20% ignoraram seu papel e foram omissos, nem mesmo indicando substitutos.

Para alguns, a Comissão de Organização agiu de forma clara, honesta e objetiva, estimulando sempre a participação de todos. A comissão tem os méritos por ter conseguido vencer as enormes dificuldades impostas por uma conjuntura de ampla participação e diversidade de idéias e ideologias, e conduziu muito bem todos os seminários.

Houve algumas críticas quanto à forma de condução da comissão na resolução de conflitos, segundo alguns foi extremamente autoritária. Conforme relato de um dos Coordenadores da Comissão: “A comissão falhou do começo ao fim, houve omissão dos membros e os que participaram foram muito autoritários”, paradoxalmente, um dos integrantes de uma ONG que se retirou do processo afirmou que “ se fosse depender das ONG a agenda nunca sairia”. Ainda houve quem afirmou ter percebido uma falta de cultura ambiental dentro do Fórum e da Comissão.

Percebe-se que no aspecto técnico-operacional, a Comissão desempenhou bem seu papel, e no aspecto político deixou a desejar.

Em relação aos Seminários Regionais, alguns acharam a participação incipiente e, muitas vezes, com pouca divulgação. As entidades de cada bairro deixaram tudo para a Comissão de Organização. Houve pouco engajamento das ONG locais em prol de um bom seminário, tanto a comissão como as ONG falharam por não trabalharem em conjunto.

A metodologia aplicada foi baseada no Planejamento Sustentável Participativo (PSP) e adaptada para a Agenda 21, por Pedro Carlos Schenini, foi também interessante e apropriada, no entanto, faltou uma participação maior e o setor público deveria estar mais presente.

O processo foi feito de cima para baixo, não conseguindo se inserir de fato na comunidade, foi a opinião de algumas entidades. Mas essa inserção na comunidade não se deu pela falta de conscientização da população e não à metodologia aplicada.

A metodologia foi muito boa, mas, os seminários foram realizados em poucos meses, alguns acreditam que deveriam ter sido realizados mais seminários. Entretanto, outros afirmam que o tempo era escasso, pois havia um decreto com prazo para a entrega da Agenda.

A – Análise geral básica

É consenso que a criação de um Fórum foi importante e um dos grandes méritos do processo. A Comissão de Organização conseguiu atingir seus objetivos, sendo eficiente operacionalmente e carecendo de mais experiência política para lidar com conflitos maiores. A metodologia aplicada nos seminários foi boa, mas a presença do público não foi o esperado.

4.3.1.3 – Documentação e validação

É importante salientar que durante o processo de coleta de dados foi possível observar que a Agenda 21 obteve críticas quanto ao seu fundamento técnico, e mesmo que o objetivo desta pesquisa seja de analisar o processo e não as minúcias da Agenda 21, é importante salientar que muitos dados e críticas foram atribuídos à Agenda por carecer de maior preparo técnico em determinadas áreas de estudo.

De uma forma geral, procurou-se buscar nas entrevistas a opinião em relação ao documento propriamente dito e a validação pelo Fórum.

Alguns dos entrevistados afirmaram que os dados, além de expressar a realidade do município, geraram um acervo de informações inédito a ponto de um professor primário poder chegar a entender a formação histórica cultural do bairro em que leciona e melhor aplicar os conteúdos previstos com enfoque para a realidade da comunidade.

Outros acreditam que os dados obtidos expressam a realidade das comunidades que participaram do processo, mas não de toda região, como no caso da região II em que 90% era do Sambaqui, local do seminário, pois às vezes os anseios podem não ser os mesmos de comunidades vizinhas, podendo ser até conflitantes.

Quanto à validação do processo e do documento pelo Fórum, conforme dados obtidos nas entrevistas e no regimento interno, o documento não poderia ser editado caso não fosse referendado pelo Fórum, o que ocorreu com uma votação favorável com mais de 92%. A crítica que existe por parte de algumas entidades é que não deveria ter havido votação, mas sim a busca de um consenso.

A – Análise geral básica

A Agenda 21 recebeu críticas quanto ao seu embasamento técnico. No que diz respeito aos anseios das comunidades, a opinião geral é de que o documento expressa a realidade do município, mas, na visão de quem participou. Houve validação do processo e do documento, mas o consenso não foi possível pelas divisões partidárias, assim foi inevitável a votação, esta, sim, consensual.

4.3.1.4 – Efetivação das ações

A grande maioria dos entrevistados considerou que ações sustentáveis passaram a ser implementadas no município após a implantação da Agenda 21 Local. No entanto, não foram ações seguindo estritamente a Agenda 21, mas sim ações aleatórias, sem uma seqüência de priorização ou etapas.

Na visão de outros, as pessoas ainda atribuem pouca importância ao meio ambiente, e devido a isso poucas ações foram realmente efetivadas. Houve entrevistado que desconhecia ações efetivas para implementação.

Os entrevistados que atuam em órgãos do governo e de algumas ONG afirmaram que já existem bastante projetos sendo implementados, porém falta divulgação e informação de que tudo iniciou com o processo de discussão da Agenda 21 Local, que somado a outros fatores, vem aumentando a conscientização da importância do meio ambiente para o município.

Um fator comum constatado nas entrevistas é a referência à falta de dinheiro. No entanto, as ações com maior visibilidade política são priorizadas.

De uma forma geral, é possível dizer que os programas da Agenda 21 foram incluídos no programa de governo, mas, como se sabe, a implementação de Políticas Públicas leva tempo e necessita de forte ação social e política.

Em relação a implementação, tanto da Agenda 21 local, como de outras políticas públicas, foi geral a opinião de que as comunidades mais organizadas têm maiores chances de efetivá-las.

Na busca de uma opinião a respeito da posição que os atores governamentais e não-governamentais precisam assumir, ficou claro a necessidade de maior profissionalização das ONG, pois todo cidadão tem suas necessidades básicas e particulares, deixando sempre esse tipo de trabalho voluntário como segunda opção. Além disso, as comunidades não têm cultura política, e a ação partidária é forte, o que torna os conselhos comunitários muito dependentes da política partidária. Falta objetividade das lideranças comunitárias.

Num contexto geral, se analisado todo o município, verificar-se-á que poucos sabem o que realmente é a Agenda 21. Para mudar esse quadro é importante que as ONG tenham articuladores que trabalhem na interligação da comunidade e o governo.

Alguns entrevistados acreditam que os atores governamentais e não-governamentais devem implementar ações efetivas, e para isso é fundamental uma parceria, pois a Agenda 21 não funciona sem ações reais.

Uma das limitações atribuídas por alguns à Agenda 21, é a sua falta de poder de lei, no entanto, é importante que se trabalhe a Agenda 21 em conjunto com outros instrumentos, como o estatuto da Cidade e o Comitê de bacias.

Além disso, os entrevistados atribuíram o menor grau de efetivação à falta de vontade política e ausência de pensamento estratégico de longo prazo, quando a ênfase das ações públicas está em ações imediatistas, como citou um entrevistado: “só se apagam incêndios”.

Porém, segundo algumas ONG entrevistadas, já se percebe que a administração pública tem boa vontade para implementar ações, a participação e engajamento comunitário que é fraco, com raras exceções.

A administração municipal está favorecendo a participação e utilizando a Agenda 21 em muitos de seus projetos, inclusive no Plano Diretor de Santo Antônio de Lisboa. Após a Agenda 21, ONG integrantes do processo passaram a entender melhor o seu forte papel como atores da cidade. Para muitos, esse processo foi a semente para a criação de uma sociedade mais consciente, e a partir daí surgem naturalmente ações sustentáveis.

Em relação a organização da sociedade para implementação das ações, como já referido anteriormente, as comunidades mais organizadas têm mais chances de efetivar suas ações. Ficou constatado que os atores governamentais devem trabalhar com impessoalidade sem pensar em projetos particulares. E as ONG devem trabalhar com projetos e em parceria com o setor governamental e, quando possível, com o privado.

Em relação a efetivação das ações, algumas entidades consideram três fatores primordiais e interdependentes, que é a pressão da sociedade e a disponibilidade de recursos humanos e financeiros do poder executivo.

A Agenda 21 vem mostrar que os atores governamentais e não-governamentais devem ser parceiros desde o estabelecimento de prioridades até a definição de responsabilidades e prazos para implementação.

Enfim, com todas as entrevistas, fica claro a importância das ONG e do governo em continuar a construção de um canal aberto a ambos que facilite a formação de parcerias para a efetivação de ações e conseqüentemente a continuidade do processo, que, sem a participação de todos os setores, sempre estará incompleto.

A – Análise geral básica

Ações voltadas a preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável passaram a ser maiores após iniciado o processo de implantação da Agenda 21 Local, e hoje já existem várias ações sendo implementadas, mas não seguem uma ordem de prioridade. Ficou claro que as comunidades mais organizadas têm maiores chances de implementar ações. Quanto ao papel que deve ser assumido pelas ONG, está uma maior profissionalização, e por parte do governo está uma mudança cultural quando a impessoalidade deve predominar sobre a política de apadrinhamento. E por fim, ficou evidente que é importante uma forte e duradoura parceria entre os três setores e a Agenda 21.

4.3.1.5 – Continuidade do processo

Na avaliação da forma escolhida para a continuidade do processo da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, que deverá balizar e coordenar o processo de implementação, a grande maioria dos entrevistados considerou o Protocolo de Intenções a melhor alternativa, pois vem ratificar o interesse da sociedade em adotar ações sustentáveis no município.

Apesar disso, ainda há instituição que acredita que a criação de uma organização como ONG ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) seja mais interessante por dar possibilidades de agir independentemente da vontade do governo.

Para a implementação das ações contidas na Agenda 21, a construção de um relacionamento entre o governo e sociedade é essencial, mas acima de tudo é necessário ter atitude, como bem frisou um entrevistado.

A situação atual mostra que as comunidades estão desanimadas e desacreditadas do poder público, logo, se torna indispensáveis mecanismos que consigam reverter esse quadro, que só obterá sucesso se conseguir transformar os anseios em ações, no entanto, o grande problema é o imediatismo das comunidades que não têm mais paciência.

Além de parcerias, é muito importante uma melhora na estrutura de funcionamento das ONG, de forma que passem a trabalhar com base em projetos e não em solicitações esporádicas sem planejamento.

Para vencer esse desafio de implementação de ações, é primordial a vontade política, recursos técnicos, funcionários capacitados e motivados na administração pública, mais profissionalismo e menos paternalismo e favorecimentos políticos. Por outro lado, é necessário que a organização da sociedade trabalhe firme na intenção de fazer valer a vontade comum.

Um dado interessante constatado nas entrevistas foi que funcionários do governo se queixam muito da falta de vontade política, e os membros de organizações comunitárias reclamam muito da falta de engajamento da sociedade nas questões comuns.

A – Análise geral básica

A escolha de continuidade do processo através de um protocolo de intenções foi muito bem aceita por todos, pois enfatiza a vontade da sociedade. Para efetivação e implementação da agenda é primordial um relacionamento e parceria entre governo e sociedade, incluindo aí o

setor privado. Percebe-se ainda um certo descrédito da comunidade para com os setores governamentais, que ainda se mantém apegados a práticas que emperram as ações e um acomodamento por parte das associações comunitárias que se perdem em meio a outros interesses.

4.3.1.6 – Reflexos do processo

Conforme os dados obtidos com as entidades participantes, a grande maioria dos entrevistados considerou que o processo de construção da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis teve papel importante na conscientização dos atores governamentais e não-governamentais.

De acordo com relatos dos entrevistados, observa-se que tanto o governo passou a incorporar e considerar a Agenda 21 em seus planos, incluindo-a no Plano Plurianual do Município, como as comunidades passaram a ter maior poder de cobrança através da Agenda 21 Local.

No entanto, é necessário ser cauteloso quando utilizam tais afirmações como resultado único do processo da Agenda 21 Local. Como bem ponderou uma entidade do governo, “a Agenda 21 é importante, mas não pode ser vista como um processo isolado e único, mas um processo conjunto”.

Enfim, conforme as entidades participantes da pesquisa, é possível dizer que o processo de construção da Agenda 21 Local teve papel importante para um início da conscientização, tanto do governo, como da sociedade civil, sendo que a iniciativa privada

ainda deixa muito a desejar, mas ainda há muito a avançar e a definição de papéis é primordial.

Em relação a conscientização das organizações que participaram do processo, a grande maioria afirmou ter notado grandes avanços, principalmente em se tratando de algumas organizações públicas municipais, como o Ipuf e a Floram, que foram citadas tanto por integrantes do governo como por organizações não-governamentais.

De acordo com o representante do Ipuf, Danilo Funk, “o Ipuf vem dando maior ênfase as questões ambientais no processo de planejamento urbano, procurando integrar o processo de urbanização com a preservação e o desenvolvimento sócio-econômico”.

A Floram melhorou bastante, segundo algumas organizações governamentais. Alguns técnicos da Floram em entrevistas informais e não-estruturadas informaram que a Floram aprendeu muito com o processo e hoje já sabe negociar melhor com as comunidades.

As organizações não-governamentais também relataram que tiveram grande melhora na percepção e atenção para com os temas relacionados com o Meio Ambiente.

Já em relação ao órgão estadual, SDM, não se pode dizer o mesmo, onde o seu representante afirmou ter sentido pouca evolução e conscientização para com essas questões.

Algumas das entidades que decidiram se retirar do Fórum ao final do processo, afirmam que evoluíram muito em todos os sentidos: ambiental, cultural, político e democrático. Porém, houve um desgaste muito grande de ambas as partes.

Mas houve algumas instituições que em nada evoluíram. Um dos representantes de um conselho comunitário afirmou ser muito difícil abrir espaço na pauta de reuniões local para discutir questões ligadas à Agenda 21 e ao meio ambiente.

E um representante de uma das organizações do governo municipal afirmou ter sentido evolução, mas reconhece que isso não se deveu apenas à Agenda 21 Local, mas ao somatório de muitos outros processos que têm ocorrido desde a Rio 92.

Observa-se maior crescimento das instituições que estiveram presentes e ativas no processo, sendo que nas outras organizações só poderá ser percebido com o tempo.

Durante o processo ficou evidente a importância da ação social para o desenvolvimento local. A construção do Fórum e abertura para debates foi algo que marcou o processo e firmou a importância de articulação entre todos os setores.

“A agenda 21 é o melhor instrumento para a organização da sociedade, onde o resultado pode não ser o desenvolvimento necessariamente” afirmou Carlos Holthausen, relator do processo e um dos entrevistados.

O fato da Agenda 21 apresentar desde diretrizes gerais até ações específicas e ser produto de um processo participativo é uma das grandes virtudes e a transforma em essencial ferramenta para o planejamento local.

Conforme relatos de participantes, a Agenda 21 serviu como um excelente canal de comunicação entre governo e sociedade e, quando a comunidade não está ativa, é uma ferramenta importante para iniciar o processo.

A – Limitações da Agenda 21

Este item foi criado para poder captar a percepção e ponto de vista de cada entrevistado a respeito do processo da Agenda 21. Porém, não foi especificado se era Agenda

21 Global, Local ou se era uma visão do processo de Florianópolis ou mundial. Assim, as opiniões variaram, mas foi possível perceber as principais preocupações ou como o próprio tópico já informa, limitações deste processo. Pois é sempre importante saber quais são seus horizontes e não ficar iludido com a idéia de que tudo pode ser alcançado.

No entanto, um dos representantes de uma das entidades entrevistadas afirmava que não existem limitações em um processo como esse, onde tudo é válido.

Alguns entrevistados apontaram as limitações ao processo local ocorrido em Florianópolis, onde além de existirem alguns pontos fracos tecnicamente, faltou maior divulgação, tanto do processo como da própria Agenda 21. Existiram interesses político-partidários infiltrados, o que trouxe um certo desvirtuamento do processo e por fim, algumas entidades acreditam que o documento foi produzido à força, ressaltando, porém, que se assim não fosse feito, a Agenda 21 Local não sairia. Além disso, existem aqueles que afirmaram ter faltado engajamento do poder público e também maior participação da sociedade.

Um outro aspecto percebido pelos entrevistados, como sendo uma limitação, foi a respeito da participação. Alguns dizem que a Agenda 21 Local ficou presa a um grupo restrito, ou seja, apenas aos participantes do Fórum que compreenderam a sua importância para o município. No entanto, hoje já se notam reflexos claros na sociedade como um todo que teve uma melhora na percepção das questões ambientais, mesmo que pouco, “hoje se alguém atira lixo pela janela do carro já choca a sociedade, e isso é um bom sinal”.

E de um outro ponto de vista, algumas instituições acreditam que a ausência de um poder legal é a limitação maior da Agenda 21, que fica à mercê da boa vontade dos governos e da força das comunidades ou não. Da mesma forma, existe uma falta de ferramentas claras para efetivar as ações e a sociedade cobrar os compromissos assumidos. É apenas um

documento com planos para obtenção do desenvolvimento sustentável, mas o plano não garante a implementação das medidas.

A Agenda 21 não apresentará respostas eficazes em relação ao meio ambiente se o poder público não definir bem sua política ambiental, foi a crítica de uma das instituições, pois as políticas ambientais no município são indefinidas, complementou o entrevistado. O fato da Agenda 21 visar o longo prazo, muitas vezes deixa as soluções longe da necessidade atual das comunidades, pois não visam aos resultados imediatos. Nesse caso, o problema é o imediatismo das políticas públicas e não a Agenda 21.

B – Virtudes da Agenda 21

No âmbito local, a maior virtude vista pelos entrevistados foi a criação de um Fórum aberto desvinculado do poder executivo que gerou grandes debates e criou um espaço democrático inédito no município para se discutir, não só questões ambientais, mas tudo que diz respeito ao município.

Se a participação foi considerada uma das limitações do processo, por outro lado, paradoxalmente, a maior virtude também é a participação. A possibilidade de discussão sobre vários temas e troca de experiências são um embrião para a conscientização de toda a população. É um instrumento que a comunidade dispõe para pressionar o poder público no sentido de implementar ações previstas e com isto, buscar uma melhora na qualidade de vida.

A visão de futuro que traz a Agenda 21 também é umas das grandes virtudes, pois responsabiliza o homem pela situação a que o planeta chegou. O despertar para uma consciência ambiental, uma nova forma de encarar o planeta trazendo o conceito de

sustentabilidade. A agenda 21 é importante por organizar a sociedade, expressando o pensamento comum e, acima de tudo, tendo a possibilidade de uma mudança cultural.

A – Análise geral básica

A Agenda 21 Local teve papel importante na conscientização da sociedade e do governo para a relevância do meio ambiente para o município. Entretanto, isso não pode ser atribuído somente a Agenda 21 Local, mas sim ao somatório de outros fatores. Quanto à conscientização e aprendizado no processo das organizações participantes, todas afirmam ter evoluído consideravelmente em vários aspectos, e ficou claro a importância da ação social para o desenvolvimento local.

Uma das limitações apontadas no processo de Florianópolis foi o fato de a Agenda 21 Local ter ficado restrita ao grupo participante e ainda não ter penetrado em toda a sociedade, por outro lado, a maior virtude da Agenda 21 local apontada pelos entrevistados foi a criação de um Fórum aberto e democrático para discutir o futuro, não só da cidade, como da humanidade.

4.3.2 – Apresentação dos dados primários obtidos na ONU

Em estágio realizado no Departamento de Desenvolvimento Sustentável da ONU, em Nova Iorque, foi possível a realização de uma entrevista semi-estruturada com executivos desse departamento a respeito da Agenda 21. Embora não autorizado a citar seus nomes e

deixar claro que esses dados não são oficiais da ONU, a entrevista foi elaborada com o objetivo de obter a percepção de alguns funcionários do mais alto escalão a respeito de um processo global com ações locais em suas visões particulares.

Assim, a entrevista realizada serviu de apoio para um maior esclarecimento e entendimento do que realmente é Agenda 21, quais os objetivos e como tem sido a evolução mundo afora, principalmente para dar uma visão global do processo, afim de obter um maior embasamento para a análise local.

As perguntas utilizadas como guia na entrevista semi-estruturada podem ser vistas no Anexo 15. Para a apresentação dos dados utilizou-se a mesma ordem das entrevistas.

4.3.2.1 – Agenda 21

Neste tópico a intenção foi de observar a definição do que vem a ser Agenda 21, pois ainda existem muitas dúvidas.

Nesse quesito, alguns a definiram como sendo um “Plano de ação” (*Plan of Action*), uma “Ampla Estruturação de Políticas” (*Broad Policy Framework*), outros a definiram como um “Longo Processo para além do Século 21” (*Long Term Process beyond 21st Century*).

A definição da Agenda 21 é algo muito amplo. Iniciou-se como sendo um plano de ação para o desenvolvimento sustentável, mas ao longo dos 10 anos de sua existência e das muitas experiências, percebeu-se que é algo que transcende um simples plano ou programação, pois insere mudança cultural, reavaliação social e política dentre outras grandes mudanças nos padrões vigentes. Exige um rompimento com alguns dos paradigmas

dominantes, e para muitos, isso a torna mais que um plano, ou projeto, e a coloca como um grande processo político, social, cultural, econômico e ambiental.

4.3.2.2 – Aceitação da Agenda 21 ao longo dos anos

Em 1992, logo após o lançamento da Agenda 21, alguns países, principalmente os em desenvolvimento, como Brasil e Índia, foram um pouco relutantes. Eles viam os relatórios com uma certa ressalva e temiam que os dados fossem utilizados para cortar apoio e aumentar a cobrança política sobre seus governos, mas hoje isso já está bem diferente, e esses países citados têm contribuído muito nos avanços da Agenda 21.

Hoje os países estão bem abertos à Agenda 21, alguns inovam em certas áreas, outros se mantêm fiéis à Agenda Global, mas aos poucos cada país vai se conscientizando da importância de abrir o debate e pensar a Agenda 21 como um guia ao Desenvolvimento Sustentável.

4.3.2.3 – Rio + 10

O item Rio + 10 foi elaborado com intenção de captar a expectativa dos executivos do Departamento de Desenvolvimento Sustentável da ONU em relação ao Encontro na África do Sul, em Johannesburgo, sobre o Meio Ambiente, conhecida como a Rio +10.

As entrevistas foram realizadas meses antes do encontro e as opiniões se dividiam.

Alguns dos entrevistados afirmaram que uma renovação dos compromissos assumidos em 92 seriam reafirmados, e novas abordagens surgiriam. Outros já viam de forma mais cética, acreditando que não mudaria muita coisa, e no fundo o encontro seria um *check list* para verificar os acertos e erros.

Mesmo com algumas divisões, todos afirmaram ser essencial nesse encontro a discussão de formas reais e efetivas de implementar a Agenda 21, ou seja, é importante se discutir o *como fazer?* E principalmente, fazê-lo!

4.3.2.4 – Meios de Avaliar a Implantação da Agenda 21

O item Meios de Avaliar a Implantação da Agenda 21 foi abordado como sendo uma das principais intenções do autor, ou seja, buscar entender as formas e indicadores mais valorizados pelos oficiais da ONU para avaliação de processos da natureza da Agenda 21 Local. Vale lembrar mais uma vez que as opiniões aqui expressas não representam as opiniões da ONU, mas sim dos entrevistados.

É consenso de que a implementação está fragmentada, não segue ordem definida. Porém, a ênfase nas avaliações está nas ações concretas, e não em planos ou projetos que ainda não foram efetivados.

Conforme dados obtidos em uma das entrevistas, percebe-se que vale muito mais algumas ações fragmentadas efetivadas do que planos e projetos bem embasados, mas que ainda não conseguiram ser implementados.

É evidente, porém, que alguns planos, principalmente quando guiados pela Agenda 21, têm caráter de médio e de longo prazo, sendo mais difícil a avaliação de seus resultados no presente.

A ação implementada é o objetivo principal, mas existem casos em que há ações, ainda desarticuladas, surgindo nesse ponto a necessidade de se planejar e organizá-las, e a Agenda 21 é uma forma ampla de organizar e planejar. Buscar ações práticas é muito importante, mas estas ações devem ser coordenadas e articuladas entre os três setores da sociedade.

A Unidade de Informação e Estratégia, dentro do Departamento de Desenvolvimento Sustentável da ONU, desenvolveu uma avaliação da implementação da Agenda 21 pelo mundo, mas com uma análise mais focada nos resultados dos países e não de municípios.

O esquema básico de avaliação dos perfis de países (*Country Profiles*) pode ser observado no diagrama abaixo:

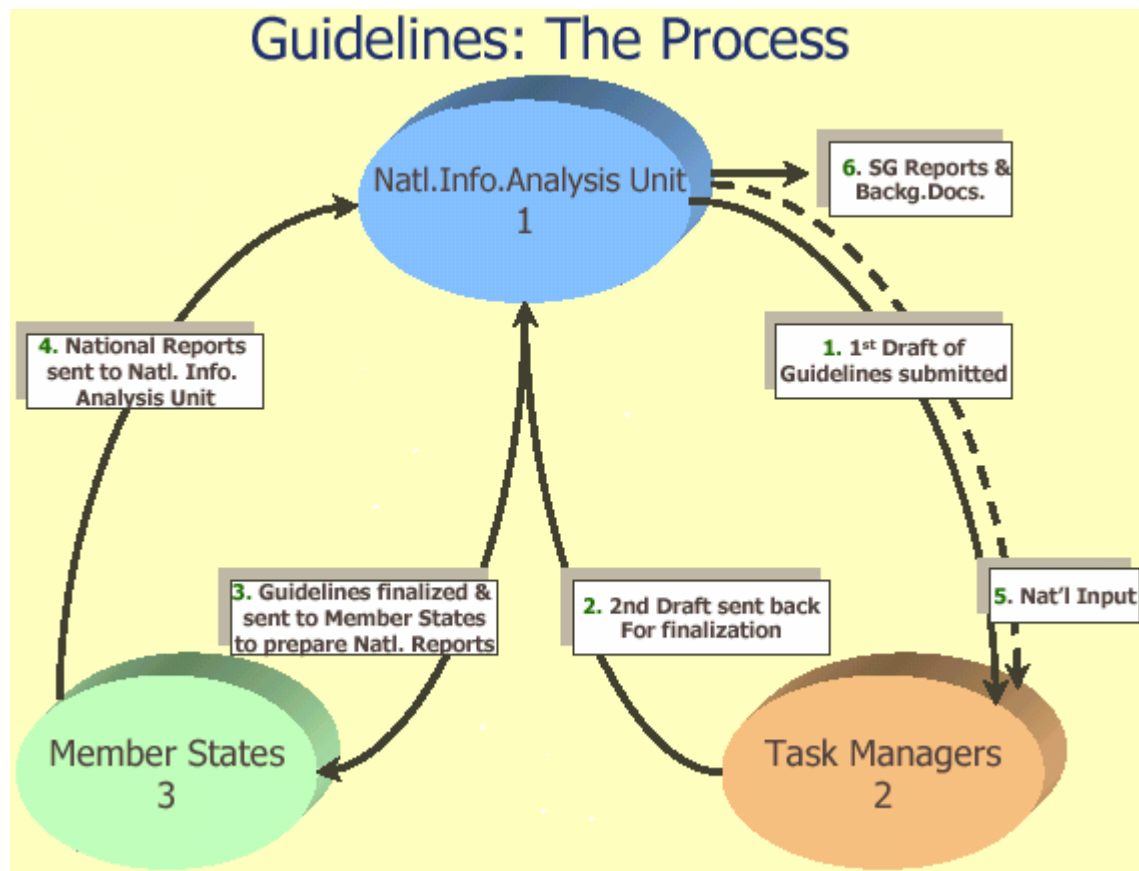


Figura - 7: Esquema explicativo do processo de elaboração dos Relatórios dos países

Fonte: Country Profiles – Johannesburg Summit 2002.

Com o esquema acima, é possível ter uma visão do processo de elaboração de um de seus documentos de análise, ou seja, os Perfis dos Países (*Country Profiles*), que é baseado nos relatórios sobre a situação de cada área que aborda a Agenda 21 Global nos respectivos países.

Em resumo, o esquema apresenta a Unidade de Informações e Análises (*Ntl. Info. Analysis Unit*) os Gerentes de Tarefas (*Task managers*) e os Estados Membros (*Member states*), cada um representado por uma cor. Primeiramente a Unidade de Informações e Análises envia um esboço para os Gerentes de Tarefas que preenchem-no e reenviam para a

Unidade de Informações e Análises, que, por sua vez, analisa e dá parecer final ao esboço e o remete aos Países para elaborar os relatórios. Uma vez recebidos e analisados os relatórios, esses são reenviados para os Gerentes de Tarefas, que após os ajustes necessários e o aval de aprovação, liberam-no para a Unidade de Informações e Análises efetuar sua divulgação e documentação.

Pode-se observar que é um processo que envolve muitas etapas, e vários critérios são levados em consideração, mas a ênfase é sempre nas ações desenvolvidas por cada país em relação a cada capítulo da Agenda 21 Global, e, quando necessário, são incluídos novos temas, como foi o caso dos capítulos Turismo Sustentável e Indústria, no último ano.

4.3.2.5 – A Agenda 21 e o Setor Privado

O item a Agenda 21 e o Setor Privado tem como intenção averiguar se nos demais países a participação do setor privado tem deixado a desejar, como já havia sido constatado no Município de Florianópolis, ou se existem diferenças consideráveis.

Em uma perspectiva global, as grandes empresas e multinacionais estão bem abertas e contribuindo muito para a melhora dos padrões ambientais, e, às vezes, tem contribuído mais que muitos governos.

Num âmbito local, existem muitos casos em que há participação, mas outros onde ainda é muito incipiente.

4.4 – Análise ampliada

A etapa de análise ampliada da pesquisa é onde as análises foram extrapoladas da esfera única, baseadas nos dados primários. Neste momento, com base no histórico do processo, a teoria sobre o assunto, artigos em periódicos, bem como outras informações subjetivas obtidas pelo autor no decorrer das entrevistas e da própria pesquisa, serão efetuadas análises mais abrangentes.

Assim sendo, esta etapa de análise foi dividida em duas partes principais: (a) Análise orientada pelos critérios de análise em organizações sem fins lucrativos e (b) Análise do processo sob uma perspectiva global.

A primeira parte dedica-se a aprofundar as análises iniciadas na apresentação dos dados, e a segunda parte pretende focar o contexto histórico, cultural, social, econômico e ambiental que se insere nesse processo como uma alternativa para direcionar as ações locais para um Desenvolvimento Sustentável Global, onde cada parte deste sistema complexo tem seu papel e o futuro de todos nas mãos.

4.4.1 – Análise orientada pelos critérios de análise em organizações sem fins lucrativos

Como parte da análise ampliada, foram selecionados os critérios de análise baseados em Souto-Maior (1989) ao analisar organizações sem fins lucrativos. Dessa forma, com a devida adaptação para a análise do processo de implantação da Agenda 21 Local no Município de Florianópolis, busca-se entender o fenômeno social em estudo.

Apoiado nas informações de fontes primárias coletadas neste trabalho, no levantamento histórico de todo o processo, na teoria e em informações coletadas em periódicos locais, bem como nas interpretações do autor, buscou-se de forma criteriosa entender o processo.

Para tanto foi fundamental definir qual foi o objetivo principal ao se iniciar o processo de implantação da Agenda 21 Local em Florianópolis. Sabe-se que a Agenda 21 Local é decorrente da agenda 21 Global, lançada na Rio 92, e tem como objetivo geral alicerçar diretrizes básicas nas comunidades locais rumo ao Desenvolvimento Sustentável por meio de ações integradas entre os setores da sociedade de forma aberta e democrática.

No caso em estudo, buscando difundir os princípios da Agenda 21 Global, e conforme exposto na própria Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, o principal objetivo do processo foi o de conhecer seus problemas e potencialidades, visando a elaboração de um documento que expresse valores e princípios básicos, balizadores da conduta de todos, inculcando-lhes o desejo de se alcançar o desenvolvimento sustentável. (AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, 2000)

Dessa forma, analisando a definição do objetivo da Agenda 21 Local, pode-se subdividi-lo, apenas didaticamente, para facilitar a compreensão e análise, em duas partes: (a) conhecimento dos problemas e potencialidades; e (b) elaboração de documento com valores e princípios básicos da Agenda 21.

Assim, tendo claro os objetivos do processo em estudo pode-se partir para a análise em relação aos seus meios e aos resultados alcançados.

4.4.1.1 - Relação entre os objetivos do processo e os meios utilizados para atingi-lo

Após definidos os objetivos do objeto em análise (conhecimento dos problemas e potencialidades e elaboração de documento com valores e princípios básicos da Agenda 21) é importante identificarmos a outra variável, ou seja, os meios utilizados para atingi-lo.

Como se observa no histórico sobre o processo, foram criados vários instrumentos e normas legais, bem como administrativos e organizacionais, a fim de operacionalizar a construção da Agenda 21 Local.

Ficou claro que no início a intenção única de todos envolvidos era de construir um processo aberto e democrático, mas ninguém tinha ao certo as formas de como proceder metodologicamente para atingir os objetivos.

No decorrer dos trabalhos, uma metodologia muito interessante passou a ser desenvolvida. Tudo teve início com um decreto municipal criando o Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, e a partir daí surgiram outros instrumentos importantes, como as Reuniões Plenárias, a Comissão de Organização e os Seminários Regionais.

Assim sendo, cabe buscar avaliar se os mecanismos foram capazes de atingir ou ao menos traçar os caminhos para alcançar os objetivos do processo acima descritos.

Tendo a participação e democracia como pressuposto fundamental a esse processo, pode-se afirmar com base nas entrevistas e nos documentos consultados, bem como nos periódicos regionais, que a criação do Fórum, da Comissão de Organização, das Reuniões Plenárias e dos Seminários Regionais sempre objetivaram **a busca do conhecimento da realidade do município e suas potencialidades visando a sua documentação de forma a expressar os valores e princípios da Agenda 21** de uma forma a respeitar as características e

peculiaridades do município.

Numa interpretação do autor às entrevistas com as entidades participantes, a criação de um Fórum foi importante e um dos grandes méritos do processo. A Comissão de organização conseguiu atingir seus objetivos, sendo eficiente operacionalmente e carecendo de mais experiência política para lidar com conflitos maiores. A metodologia aplicada nos seminários foi boa, mas o público não foi o esperado.

Voltando ao relato histórico do processo, pode-se perceber a existência de alguns fatos que marcaram o processo de forma conflituosa, como as divisões entre dois grupos, que foi inclusive criado um item para apresentar as questões polêmicas.

Praticamente todos os aspectos abordados no item sobre as polêmicas originadas no processo são parte dos meios para atingir os objetivos, sendo assim, esta análise vai procurar entender os pontos de conflitos nas divisões que seguem:

- a) Planos Diretores;
- b) Seminários Regionais; e
- c) Agenda 21 Preliminar.

A – Planos Diretores

Conforme apresentado no histórico do processo, para o Cecca (2001) o principal descontentamento com a posição tomada pelo Fórum foi a não discussão dos Planos Diretores do Santinho e do Campeche antes de serem enviados para a Câmara de Vereadores.

Outros membros viam como um desvirtuamento dos objetivos do Fórum, que era de

elaborar a Agenda 21 com base nos diagnósticos e potencialidades de cada região. Muitos acreditavam que este tema era importante, mas deveria ser acompanhado por representantes das regiões e discutido com o órgão de planejamento do município de forma a não paralisar o processo da Agenda 21 Local.

Essa questão, conforme se observa na 10ª Reunião Plenária, foi uma das primeiras vezes em que o consenso não foi atingido, sendo necessária, de acordo com o Regimento Interno, a votação. Nessa votação, decidiu-se por criar uma Comissão Especial para acompanhar a tramitação dos Planos Diretores na Câmara de Vereadores.

Eis uma questão interessante, pois se não fosse o Fórum, nunca haveria tido espaço para tais debates. O que marcou o Fórum foi essa mistura de entendimento, pois até mesmo por uma falta de cultura participativa, tanto do governo como da sociedade, o Fórum muitas vezes se transformava num palco de reivindicações, o que não deixa de ser positivo, mas esse não era o objetivo principal do Fórum, que era o de elaborar a Agenda 21, para a partir dessa, sim, criar mecanismos de debates específicos ou não.

Para ilustrar essa questão, é interessante observar que hoje aqueles Planos ainda estão sendo discutidos com grandes entraves, e a Agenda 21 foi finalizada e já tem algumas ações nesse sentido. E como observa-se no item do histórico referente as ações após a sua conclusão, é a Agenda 21 Local um dos principais balizadores da elaboração do Plano Diretor de Santo Antônio de Lisboa, onde a Floram e o IpuF tem aplicado muito o aprendizado obtido durante o Fórum da Agenda 21 Local em Florianópolis.

B – Seminários Regionais

Em relação aos Seminários Regionais houve críticas quanto à participação das comunidades, e algumas entidades atribuíram isso a incapacidade da Comissão de Organização de estimular e atrair o público para os encontros.

A Comissão alega ter feito um esforço muito grande, e isso é reconhecido por todos nas entrevistas, quando afirmam que a Comissão foi eficiente na medida dos recursos humanos e financeiros.

Membros da Comissão, no entanto, alegaram omissão de quase 40% dos membros oficiais, o que deixou um trabalho enorme para poucas pessoas. Além disso, as ONG e Conselhos Comunitários deveriam ter se envolvido mais nos Seminários Regionais e não apenas atuar como participantes.

Verificou-se que a principal crítica em relação aos Seminários se deu quanto à questão da participação, assim sendo, esse item será analisado mais adiante quando será abordada a participação em todo o processo.

C – Agenda 21 Preliminar

Após o lançamento da Agenda 21 Preliminar, ficou evidente a divisão do Fórum, quando um grupo de entidades representando aproximadamente 6% solicitou a retirada de seus nomes do processo. As críticas foram tanto ao documento em si, como ao processo que, segundo alguns, estava sendo manipulado.

Outra crítica surgida com o lançamento foi da alteração de uma das reuniões plenárias

sem prévio aviso. Segundo a Comissão de Organização, tal evento não foi realizado, porque os Seminários Regionais não haviam terminados ainda. E após seu término a Comissão passou por um longo período organizando os dados coletados.

O documento recebeu fortes críticas quanto à forma de condução da sua redação que, conforme crítica do grupo descontente, membros comunitários foram contatados individualmente pelo Sr. Carlos Holthausen (SDM), para participar da redação do documento final da Agenda 21 Local. Esses indivíduos, por meio de correspondência oficial concordaram em participar, sugerindo a necessidade de uma reunião Plenária do Fórum, mas esse Fórum não foi realizado, fazendo com que as pessoas, com exceção de duas delas, desistissem de contribuir.

Quanto a isso, o Sr. Carlos afirmou que todos haviam se mostrado positivos e entusiasmados com o convite, no entanto, não voltaram a contactar-lhe para dar satisfação se aceitariam ou não.

Ainda houve críticas quanto ao conteúdo técnico, mas esses foram aceitos pela comissão de forma positiva, pois esse foi o objetivo da versão preliminar, ou seja, reavaliar os dados e corrigir os erros.

De acordo com Sandra Sulamita (2000), em ofício enviado à Comissão de Organização: “o documento preliminar deveria ter avançado muito mais, seguindo as diretrizes da Agenda 21 planetária, ou seja, deveria ter estabelecido as responsabilidades pelas diferentes ações, meios de implementação das propostas e até mesmo custos para implementá-las”. Além disso, o documento não deixa claro a consideração para a mudança nos padrões de consumo e produção.

Com a importância das considerações acima, assim como muitas outras que foram recebidas pela comissão, fica evidente o papel importante da Agenda 21 Preliminar, que busca respaldo, e de uma certa forma, um *feedback* da sociedade.

Alguns membros da Comissão de Organização reconheceram na entrevista que a Comissão nesse período foi autoritária e, por outro lado, membros de algumas entidades que saíram do Fórum afirmaram que se dependesse das ONG a Agenda não iria sair nunca.

Isso é um dado importante, pois mostra que ambos aprenderam, cresceram e reconheceram seus erros e atitudes imediatistas. Esse é um dos grandes méritos do processo, que acima de tudo, fez com que os atores envolvidos crescessem qualitativamente de alguma forma.

No que diz respeito aos anseios das comunidades, a opinião geral foi de que o documento expressa a realidade do município, mas na visão de quem participou. Houve validação do processo e do documento, mas o consenso não foi possível pelas divisões ideológico-partidárias, assim foi inevitável a votação, essa, sim, consensual.

4.4.1.2- Relação entre os objetivos do processo e os resultados atingidos

Da mesma forma que o item anterior, nesta etapa os objetivos do processo em questão (conhecimento dos problemas e potencialidades e elaboração de documento com valores e princípios básicos da Agenda 21), serão confrontados com a variável referente aos resultados do processo.

Verifica-se como resultados concretos do Fórum Agenda 21 Local de Florianópolis: a Agenda 21 propriamente dita; a Comissão Executiva responsável pela continuidade do processo; ações executadas durante a existência do Fórum e fatores mais subjetivos, como a conscientização dos atores governamentais e não-governamentais (esse item será analisado mais adiante).

De acordo com os objetivos, como apresentado anteriormente, o documento expressa a realidade do município na visão dos que participaram. O Fórum aprovou o documento e referendou todo o processo na 13ª Reunião Plenária, com 92% de aprovação em um ambiente de conflitos ideológicos e políticos.

Assim, **pode-se afirmar que os resultados atingidos pelo Fórum superaram os objetivos estabelecidos na sua criação.**

Porém, mesmo que o objetivo era a implantação da Agenda 21, intrinsecamente a esse objetivo está a efetivação das ações sustentáveis nele contidas, o que pode gerar uma certa confusão. Mas a implementação sucede a implantação, que é o objeto de análise desta pesquisa, embora também seja analisado o atual estado de implementação.

Além da construção de um documento elencando os problemas e potenciais de cada região, calcados nos princípios do desenvolvimento sustentável, esse processo trouxe à tona outras questões e reflexões quanto à gestão pública com participação e a necessidade contínua de uma parceria forte entre os setores da sociedade civil ficou evidente durante o processo. Prova disso foi o consenso de que o Fórum não poderia ser extinto com o término da Agenda 21 Local, pois havia sido criado um espaço rico e inédito no município com a intenção de discutir o desenvolvimento sustentável de forma livre e democrática.

Com as entrevistas percebe-se que ações baseadas no desenvolvimento sustentável passaram a ser mais evidentes com a Agenda 21 Local, mas sabe-se que ainda há muito a fazer, pois a Agenda 21 é só o início de um longo processo de aprendizado.

4.4.1.3 - Processo de formulação de estratégias

Neste tópico de análise entende-se como estratégia todos os programas, objetivos e atividades formulados antes, durante e após os Seminários Regionais e materializados na Agenda 21 Local.

A Agenda 21 Local, nas palavras de seu Coordenador Técnico Pedro Carlos Schenini, é acima de tudo um Planejamento Estratégico Sustentável.

Assim, pode-se afirmar que o processo de formulação de estratégia é o resultado de um conjunto integrado de ações com a finalidade principal de elaborar a Agenda 21 Local. Dessa forma o Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, a Comissão de Organização, as Reuniões Plenárias e os Seminários Regionais formam o conjunto de instrumentos de Construção do Planejamento Estratégico Sustentável (PSP). No entanto, atribui-se aos Seminários Regionais como sendo o principal instrumento utilizado na formulação de estratégias.

Conforme apresentado no histórico do processo, a metodologia utilizada durante os Seminários foi baseada no Planejamento Sustentável Participativo (PSP), adaptando-o para a Agenda 21, que busca a integração entre os 3 setores da sociedade (Governamental, Privado e 3ºsetor).

O projeto do PSP prevê, conforme destacado no histórico do processo, três etapas de consultas:

- a) Elaboração de diagnósticos internos dos órgãos do executivo municipal (Anexo 14);
- b) Consulta e Debates de conscientização nas empresas do município; e
- c) Seminários populares nas regiões abrangidas pelo projeto.

No entanto, devido à falta de recursos financeiros, humanos e de tempo, decidiu-se a unificação das três etapas em apenas uma, que foram os Seminários Regionais, quando houve espaço para a discussão dos três setores, embora a grande maioria dos presentes fosse do 3ºSetor.

A metodologia utilizada nos seminários foi amplamente elogiada por vários dos entrevistados. A forma de condução dos Seminários buscou junto aos participantes:

- a) Identificação dos problemas;
- b) Identificação das causas do problemas;
- c) Soluções e alternativas viáveis;
- d) Responsáveis;
- e) Potencialidades da região

Vale lembrar, que muitas críticas foram feitas em virtude da baixa participação em algumas regiões, e no caso da Lagoa do Conceição, o Seminário não chegou a ocorrer, por falta de participantes, mas nesse caso as lideranças comunitárias locais apresentaram diagnósticos realizados em outras oportunidades que serviram para orientar a elaboração da Agenda (este item também será melhor analisado no quesito participação).

De acordo com os dados primários, a criação de um Fórum foi importante e um dos grandes méritos do processo, a Comissão de Organização conseguiu atingir seus objetivos, mas faltou experiência política para lidar com idéias conflitantes, e a metodologia aplicada nos seminários foi boa, mas o público não foi o esperado.

Por fim, como o Fórum se extinguiu com o fim do decreto e com o lançamento da Agenda 21 Local, foi uma estratégia interessante adotada na 13ª Reunião Plenária a idéia de se criar uma Comissão para dar continuidade ao processo, pois nada adianta uma Agenda 21 Local se não se buscar efetivar suas ações, objetivos e programas estratégicos estabelecidos. E como bem dizia George C. Marshall: “os pequenos atos que se executam são melhores que todos aqueles grandes que apenas se planejam”.

4.4.1.4 - Grau de participação

O Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis foi para muitos um grande espaço democrático aberto a todos sem restrições onde se travaram grandes debates e discussões a respeito do município, bem como embates ideológico-partidários.

Nas Reuniões Plenárias, a participação foi sempre muito boa, com uma média de participantes de aproximadamente 75 entidades por reunião, quando a presença mais alta foi de 115 na 12ª Reunião e a mais baixa com 38 participantes na 6ª Reunião. Nos Seminários Regionais, a média foi de aproximadamente 40 participantes por reunião, no entanto, a menor foi de 8 participantes na Região X e 73 na Região VII.

Alguns integrantes do Fórum, descontentes com os encaminhamentos, alegaram que a

Comissão foi incapaz de mobilizar a sociedade e atrair gente suficiente para os Seminários Regionais, acreditando ter sido insuficientes e assim solicitaram à comissão a realização de mais seminários, o que não ocorreu.

O que ficou claro ao final do processo foi que a Comissão de Organização tinha idéia fixa de finalizar o documento e foi autoritária demais, segundo relato de alguns de seus membros nas entrevistas. E o grupo descontente queria travar o processo de qualquer maneira por interesses político partidários e eleitorais.

Essa foi a tônica da polemização do processo, ou seja, dois grupos divididos ideologicamente com interesses conflitantes e determinados, assim como bem definiu um dos entrevistados, “houve divergências políticas não solucionadas”, que, por um lado atrapalhou o processo, e por outro serviu de aprendizado a todos, pois ao menos o espaço para esse embate existiu.

Uma outra reclamação ocorrida na época foi que na 12ª Reunião Plenária haviam muitos representantes do governo por meio de intendentess e membros de Secretarias do Município e do Estado. Para analisar isso, é essencial a verificação dos números médio de participação de cada setor nas Reuniões plenárias.

Como pôde ser observado na tabela com dados sobre as reuniões plenárias apresentada anteriormente (capítulo sobre o histórico do processo), a participação média das entidades governamentais em todas reuniões foi de 22 representantes, e na 12ª Reunião foi de 36 membros. Nota-se aí realmente um aumento considerável no número de representantes do governo. Porém, o número de representantes não-governamentais também aumentou, quando a média era de 31 entidades representantes, na 12ª Reunião foi de 46, também com um aumento considerável em relação à média.

É importante salientar que a 12ª Reunião foi a com o maior número de participantes, 115, logo, poder-se-ia atribuir os respectivos aumentos de representação a isso. Soma-se também a não realização da Reunião de novembro, que foi cancelada, criando assim um grande espaço entre uma reunião e outra. E ainda pode-se atribuir esse fenômeno ao interesse de novas instituições, que após a realização dos seminários passaram a se interessar mais pelo processo.

Porém, não pode ser descartada a hipótese levantada por um dos integrantes descontentes, de a Prefeitura ter enviado mais representantes com o único objetivo de garantir a aprovação do documento. São todas hipóteses válidas e abertas a interpretações e talvez um pouco de cada uma delas tenha ocorrido.

A crítica que a Comissão de Organização faz é quanto à desistência do grupo que se retirou. Não é se abstendo do processo que se faz a democracia funcionar, mas, sim, argumentando e trocando idéias. Tudo isso é compreensível, por essas últimas reuniões terem sido realizadas em ano eleitoral, e qualquer fato novo poderia ser utilizado por ambos os lados como uma ferramenta de *marketing* político.

Apesar desse desvirtuamento, o processo continuou e hoje, até membros das organizações que se retiraram, reconhecem que algo tinha que ser feito para poder ser trabalhado diretamente com a implementação e efetivação das ações, em vez de ficarem discutindo sem nunca chegar a um produto.

Quanto à Comissão de Organização, que foi escolhida no Fórum entre representantes de todas as entidades, teve boa atuação, no entanto, esteve sempre sobrecarregada, devido à abstenção de muitos de seus integrantes ao longo das 76 reuniões.

Em relação aos Seminários Regionais, houve boa participação se for levada em

consideração a média, mas há grandes distorções, pois tiveram Seminários com 72 participantes e Seminários com apenas 8. Algumas regiões, como a Lagoa da Conceição, possuem entidades organizadas e atuantes e mesmo não tendo ocorrido o seminário, apresentaram documentos elaborados em oportunidades anteriores apontando as necessidades da região.

Nas entrevistas, foi possível perceber muita reclamação quanto à falta de cultura participativa da sociedade. Além disso, há falta de conhecimento sobre o que vem a ser a Agenda 21 Local, pois mesmo em Regiões onde foram repetidos os Seminários das Regiões VI e VIII, a participação não mudou muito. Conforme destaca um dos entrevistados, há forte ação partidária nas associações comunitárias, e essas entidades são muito dependentes da situação política local.

Na etapa de compilação dos dados obtidos nos Seminários, houve alguns choques também. Algumas das entidades contatadas pelo relator da Agenda não aceitaram a metodologia de compilação que levaria direto a uma versão preliminar da Agenda 21, e não aceitaram participar, soma-se a isso a não realização de um Fórum intermediário solicitado por eles.

Por outro lado, alguns membros dessas entidades reconhecem que se não fosse essa metodologia, e a Comissão dependesse das ONG, o documento não sairia. Hoje ambos os lados reconhecem que erraram e, apesar do desgaste, o aprendizado foi válido.

Ao fim do processo, os opositores afirmavam que o documento não representa os anseios da comunidade. No entanto, a sua aprovação pelo Fórum foi de 92%.

Pode-se dizer que a participação durante o processo foi intensa, caso contrário essas disputas e divergências não teriam espaço. Lamenta-se, no entanto, a pouca participação do

setor privado.

A grande maioria dos participantes esteve de acordo com o processo, mas esse grupo de 6% do total tinha sua representatividade e direito de manifestar-se, principalmente por se tratar de entidades já estabelecidas e reconhecidas por muitos trabalhos no município.

Enfim, tudo isso ocorreu porque faltava um espaço como esse para debates e troca de idéias sobre o caminho que o município deve seguir. Foi um espaço onde os órgãos públicos puderam ao menos ouvir o que as comunidades tinham a dizer. Apesar de não ter sido esse o objetivo geral do Fórum, foi esse um dos grandes méritos, ou seja, a abertura de debates sobre os problemas de todas as naturezas.

Esse processo de participação foi um início, um grande aprendizado e não deve ser perdido, é preciso dar seqüência, pois o tempo trará a maturidade suficiente para que divergências sejam vistas como oportunidades de solução dos problemas comuns.

4.4.1.5 - Efeito das ações e programas elaborados

Neste tópico de análise não se busca verificar o grau e os resultados das ações já implementadas, mas, sim, avaliar as formas e meios para efetivação das ações elencadas, visto que o trabalho foi orientado para uma análise do processo de implantação da Agenda 21 Local, e não da efetivação de suas ações.

Muitos dos programas e projetos expostos na Agenda 21 Local são de difícil implementação, principalmente os que vão contra os paradigmas vigentes, como o do crescimento econômico a qualquer custo. No entanto, as ações que dizem respeito à melhoria

da qualidade de vida das pessoas por meio de medidas políticas ou comunitárias são extremamente necessárias e viáveis.

Há medidas de médio e longo prazo que precisam ser trabalhadas em paralelo com as ações mais urgentes. Para isso, uma definição clara dos papéis de cada setor é importante, pois é evidente a necessidade de uma parceria entre os três setores da sociedade.

Com os dados do histórico do processo e as entrevistas, ficou claro que as comunidades mais organizadas tem maiores chances de implementar ações. Um setor privado com associações atuantes e com a preocupação social e ambiental inseridas no processo de planejamento estratégico das empresas também é importante. Sabe-se, porém, que existe muito despreparo dos empresários, principalmente quando se fala em pequenas e médias empresas. Assim, trabalhos direcionados para o próprio negócio e sua produtividade são também importantes para o município, que passa a ter uma economia mais forte para enfrentar as distorções que o sistema vigente traz.

Um setor governamental maduro e aberto às demandas sociais por canais democráticos estabelecidos é um retrato do que seria um futuro desejável. Há um caminho longo a se percorrer e todas as lições aprendidas neste processo são um início de um relacionamento essencial nos dias de hoje em qualquer município.

Cabe dizer, então, que o efeito das ações virá com o tempo, mas nesse caso já existem algumas ações advindas da Agenda 21 Local, como pôde ser observado no caso apresentado, bem como nas entrevistas. São ações fragmentadas, mas importantes, e como visto nos dados coletados na ONU, é importante planejar e organizar a sociedade, mas tudo isso só será válido se as ações planejadas forem implementadas na prática e os princípios e diretrizes da Agenda 21 forem absorvidos por todos os atores componentes deste complexo sistema social.

4.4.1.6 - Efeito da Agenda 21 Local de Florianópolis nos atores governamentais e não-governamentais

De acordo com os entrevistados, percebe-se que os atores governamentais e não-governamentais, que participaram ativamente do processo, cresceram muito. Percebe-se um amadurecimento político, principalmente quando ambas as partes reconhecem alguns erros cometidos.

Dos órgãos do governo pode-se observar que o Ipuf e a Floram foram elogiados por várias ONG que são críticas ao processo. Representantes dos órgãos do governo afirmam ter melhorado nas formas de negociar com a sociedade.

Algumas ONG também cresceram muito, passaram a entender melhor seu papel de ator junto à sociedade e com o processo também puderam perceber as dificuldades enfrentadas pelo governo e sua estrutura falida.

Por outro lado, percebeu-se que órgãos importantes do governo nada ou quase nada evoluíram, assim como alguns centros comunitários, que nem sequer abrem espaços para discussões da magnitude da Agenda 21, talvez até por desconhecimento.

Nota-se uma falta de informação sobre a Agenda 21 na sociedade, e ainda são poucos os que têm alguma noção do que é. Um trabalho de desmistificação ou de popularização se faz necessário.

Em suma, de acordo com os dados obtidos com as entidades, a Agenda 21 Local teve papel importante na conscientização da sociedade e do governo para com a relevância do meio ambiente para o município, mas os resultados na prática ainda são incipientes.

Há de se ressaltar, no entanto, que os avanços não podem ser atribuídos exclusivamente à Agenda 21 Local, mas, sim, ao conjunto de fatos relevantes dessa ordem que têm ocorrido principalmente após a Rio - 92.

4.4.2 – Análise do processo sob uma perspectiva global

Como segunda parte da análise ampliada, e terceira da técnica da triangulação, esse item vem complementar a análise com uma verificação da propriedade das interpretações vista sob diferentes enfoques: ações peculiares do processo, o processo local em si e o processo inserido num panorama global.

É muito mais importante uma ação executada do que muitas apenas planejadas. No entanto, é importante organizar as ações, saber para onde se está indo, saber se as ações estão tendo resultados. A Agenda 21 é um amplo plano de ação visando o desenvolvimento sustentável local e conseqüentemente global. É importante que cada um execute sua parte.

O processo de implantação da Agenda 21 Local de Florianópolis foi um processo intenso, polêmico e até desgastante para muitos dos participantes, mas deixou bons frutos. Em um município sem cultura participativa, foi dado início a um diálogo entre todos os setores de forma organizada. É verdade que foi preciso a ONU, com a Agenda 21 Global determinar isso como pressuposto básico para a qualidade de vida e sustentabilidade dos municípios para que o processo iniciasse, mesmo com 5 anos de atraso. No entanto, no Brasil, menos de 5% dos municípios já pensaram em suas Agendas para o século 21.

Florianópolis viveu um momento de aprendizado político e social e pode com isso disseminar os princípios e diretrizes do Desenvolvimento Sustentável a todos que se mostraram abertos para isso.

Já existem exemplos de algumas ações sendo implementadas, já há maior diálogo entre os órgãos do governo e a sociedade, não só fruto da Agenda 21, porém a Agenda 21 é uma ferramenta para ampliar esse processo.

Foi possível para todos envolvidos perceber que há muitas dificuldades na administração de um município com tantos interesses envolvidos, inclusive o político e o financeiro, mas foi também perceptível que há uma corrente querendo mudar isso.

Houve brigas que até hoje as feridas ainda não foram cicatrizadas. Pessoas carregam as experiências vividas naquele Fórum intensamente até hoje, mas todos lá estavam de uma forma ou de outra firmando um compromisso de propagação de um futuro melhor e de um ambiente mais sustentável. É certo que os caminhos para se atingir o tão sonhado Desenvolvimento Sustentável divergem de acordo com a formação e opinião de cada um, mas o objetivo é o mesmo, melhorar a qualidade de vida de todos de uma forma justa e saudável.

O processo ocorrido em Florianópolis foi inovador ao criar um Fórum de debates. Foi dado início a um processo que precisa ser continuado, agora buscando a implementação das ações, mas o Fórum deveria voltar a funcionar, mesmo que apenas como um palco de reivindicações, como criticaram alguns. Nossa sociedade precisa de instâncias que tragam à tona discussões democráticas e livres, onde se possa ao menos expressar a opinião de forma que seja ouvida.

Enfim, agir é preciso. Acertando ou errando, é preciso agir em prol de uma sociedade mais justa e ambientalmente saudável, e como bem afirma Carlos Holthausen em sua obra *Agenda 21: o caminho para a dignidade humana*, (2001), “que não se exija a perfeição na ação, mas sim a dignidade de procurá-la”.

5 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 - Conclusões

Poucos meses após encerrada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Johannesburgo, Rio + 10, esta dissertação de mestrado trouxe à tona um processo de implantação de uma Agenda 21 Local. Todas as grandes discussões e decisões de cúpula em relação ao desenvolvimento e meio ambiente nada são, se não forem levadas à última instância político-legal-administrativa das nações, no caso do Brasil, os municípios.

Com o objetivo de avaliar o processo de implantação da Agenda 21 Local e seus reflexos no Município de Florianópolis, este trabalho apresentou uma série de dados primários e secundários referentes a um processo que durou 3 anos e ainda continua hoje, mas em sua fase de implementação.

No decorrer do trabalho, foi elaborada uma contextualização do município em estudo buscando apresentar um histórico da ocupação da Ilha, seus aspectos físicos geográficos e biológicos, a situação social e econômica, bem como as experiências em gestão participativa ocorridas no município.

Após isso, foi feito um resgate do processo de construção da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis. Tal trabalho se deu com base em dados oficiais coletados na Florian, em artigos de jornais locais e regionais, bem como em depoimentos de participantes do processo, o que fez aflorar muitas questões referentes ao Fórum criado para elaborar a Agenda 21 Local de Florianópolis.

Entrevistas com integrantes de entidades governamentais e não-governamentais, bem como organizações representativas do setor produtivo, foram realizadas no intuito de captar a opinião dos atores a respeito do processo e subsidiar as análises elaboradas para responder às hipóteses e aos objetivos da pesquisa.

Pelo fato deste pesquisador ter trabalhado na sede da ONU em Nova Iorque, durante a realização do encontro Rio +10, em Johannesburgo, entrevistas com executivos do Departamento de Desenvolvimento Sustentável também foram realizadas para captar a opinião destes a respeito do processo global e local da Agenda 21.

Com todos os dados levantados, foi efetuada ampla análise utilizando-se diversas abordagens metodológicas: (a) técnica da triangulação; (b) critérios de análise para organizações sem fins lucrativos; e (c) análise ampliada. Esses diferentes enfoques possibilitaram captar a percepção dos atores do processo; o funcionamento organizacional propriamente dito; e uma análise sob uma macro-perspectiva.

Desse modo, analisou-se de forma profunda e ampliada vários fatores e aspectos inerentes ao processo, quando destacam-se os seguintes:

- a) Participação;
- b) Coordenação, metodologia, planejamento técnico;
- c) Documentação e validação;
- d) Efetivação das ações;
- e) Continuidade do processo; e
- f) Reflexos do processo.

Assim, tentando responder ao problema de pesquisa de forma direta e objetiva, portanto, sintética, tem-se que:

A importância da Agenda 21 Local para o surgimento de ações integradas e equilibradas entre o desenvolvimento e o meio ambiente em Florianópolis, entre muitas é:

- Trazer um convite formal ao município para ter mais cuidado com o meio ambiente, pois esse não se restringe ao “verde”, mas também à vida de cada cidadão e do planeta como um todo.
- Tentar mobilizar a sociedade em prol de um objetivo comum, que é a busca por uma comunidade local, e conseqüentemente global, mais sustentável ou ao menos, mais justa.
- Verificar as realidades e as dificuldades, assim como as potencialidades com a sociedade civil organizada, para orientar a busca de soluções.
- Realizar um amplo diagnóstico que extrapola as esferas técnicas e passa para questões sociológicas e psicológicas do cidadão, ou seja, instigar o questionamento dos padrões vigentes.
- Verificar que é possível uma parceria entre governo, sociedade civil e empresas privadas.
- Realizar ações dentro do município influenciadas de uma forma ou de outra pela Agenda 21 Local.

Portanto, é importante lembrar que as ações de hoje são apenas parte de um processo em curso e tudo deve ser encarado como um aprendizado. Nesse sentido, é fundamental manter esse processo vivo e não deixá-lo morrer por desinteresse do executivo ou por visões imediatistas e de curto prazo.

5.2 – Recomendações

Aqui são apresentadas algumas recomendações em uma tentativa pretensiosa do autor em contribuir de alguma forma na efetivação da Agenda 21 Local. Assim, as sugestões cabem tanto para a Comissão Executiva atual, à Prefeitura Municipal e às ONG do município, como para pesquisadores e outros municípios interessados no aprofundamento dessas questões e em uma real efetivação da Agenda 21 Local em busca sustentabilidade das comunidades.

- É importante para o município a continuidade do Fórum de discussões, iniciado com o processo de implantação da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, pois esse espaço democrático possibilitou a todos os participantes a livre expressão e manifestação das convicções de cada indivíduo ou grupo. Esse Fórum de debates possibilitou a discussão dos mais variados assuntos, extrapolando os objetivos do Fórum e indo além do planejado, enriquecendo sobremaneira o processo e incentivando o exercício da cidadania.
- Em reuniões para levantamento de informações junto às comunidades, procurar na medida do possível, realizar reuniões para apontar problemas, separadas das reuniões para propor soluções.
- No que diz respeito a implementação da Agenda 21 Local no Município de Florianópolis, na visão deste autor, a Comissão responsável pela implementação da Agenda 21 não deve ser um órgão executivo, mas sim um agente e articulador social buscando a inserção dos princípios, diretrizes, planos, projetos e ações nos órgãos do governo municipal, nas ONG e associações de moradores e nas empresas do município, pois a Agenda 21 é um plano, enquanto o governo, as ONG e as empresas

são os atores e os responsáveis pela execução e validação desse plano, que se inicia a partir da iniciativa de cada cidadão. A palavra chave para implementação da Agenda 21, como bem coloca Sachs (1993), é “Sinergia”, pois como defende Smith *apud* Souto Maior (1996), “não existe um centro de poder capaz de comandar a execução de todas as ações e tarefas preconizadas para o desenvolvimento local”.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENDA 21 BRASILEIRA – BASES PARA DISCUSSÕES. Washington Novaes (coord.). Brasília MMA/PNUD, 2000.

AGENDA 21 tem documento final. **A Notícia**, Geral. Florianópolis, 10 jun. 2000 b.

AGENDA 21. **Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 3. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

AN. Fórum finaliza redação do texto da Agenda 21 Local. **A Notícia**. Florianópolis, 1 e 2 jan. 2000a.

AN. Prefeita recebe texto preliminar da Agenda 21. **A Notícia**. Florianópolis, 31 mar. 2000 b.

AN. Entidades pedem afastamento da Agenda 21. **A Notícia**, Política. Florianópolis, 28 abr. 2000 c.

AN. Agenda 21 tem documento final. **A Notícia**, Geral. Florianópolis, 28 abr. 2000d.

BASSO, Lauri. **Planejamento Municipal: um estudo do processo de elaboração do plano plurianual de um grupo de prefeituras gaúchas**. Dissertação (Mestrado em Administração) Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. CPGA/UFSC: Florianópolis, 1995.

BECKER, Bertha K. Logística: uma nova racionalidade no ordenamento do território? In: **Simpósio nacional de geografia urbana**, 3.,set. 1993, Rio de Janeiro.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

BRASIL. **Educação Ambiental**. Brasília: SEMA, 1977.

BRASIL. Leis. Lei nº6.938 de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial**. Política Nacional do Meio Ambiente.

BRASIL. Leis. Lei nº7.804 de 18 de julho de 1989. **Diário Oficial**. Altera a Política nacional do Meio Ambiente.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. Prefácio da Presidente. In: **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: FGV, Instituto de documentação, 1988.

BRUYNE, Paul de et al. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais – os polos da prática metodológica**. 5 ed. Rio de Janeiro: Francisco Alvez, 1977.

BRYSON, John M. **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement**. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação – A ciência, a sociedade e a cultura emergente**. São Paulo, Cultrix, 1982.

CARUSO, Mariléia Martins Leal. **O desmatamento da Ilha de Santa Catarina de 1500 aos dias atuais**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1990.

CASTRO, C.M. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw Hill do Brasil, 1978.

CASTRO, Miguel A.O. **Gestão Municipal Participativa: pedagogia para a participação popular**. Recife, Sudene: 1988.

CECCA; FNMA. **Qualidade de vida e cidadania: a construção de indicadores sócioambientais da qualidade de vida em Florianópolis**. Florianópolis: Cidade Futura, 2001.

CECCA;FNMA. **Uma cidade numa ilha**. Florianópolis: Insular, 1996.

CLIFFS, Englewood. **Public Administration: A comparative perspective.** New jersey: Prentice Hall Inc., 1966.

COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. **Construindo nossa agenda.** Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2000.

COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Relatório de atividades da Comissão do Organização. **Atas.** Florianópolis. 1998-2000.

CORNELLY, Seno A. **Subsídios sobre planejamento participativo.** *Revista Brasileira de Planejamento.* São Paulo, nº7, Abr. 1978, p.20-26.

CUNHA, Cristiano. **Planejamento Estratégico.** Notas de aula. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.

DANIEL, Lazaro. Ofício enviado à Prefeitura Municipal de Florianópolis. Protocolo Gapre nº5891/2000 recebido em 28/04/2000. 26 abr. 2000.

DC. Grupo discorda da Agenda 21. **Diário Catarinense,** Ambiente. Florianópolis, 29 abr. 2000.

DOWBOR, Ladislau. **Introdução ao planejamento municipal.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

DRUCKER, Peter F. **The New realities.** Portland: Book News, 1989

DRUCKER, Peter. **Managing the non-profit organization: practices and principles.** Harper Collins Publishers: New York, 1990.

EMBRAPA. <<http://www.cdbrasil.cnpm.embrapa.br/sc/index.htm>> acesso em 1 de fevereiro de 2003.

EMBRATUR. Ofício enviado à Floram, 2000.

ENTIDADES. Ofício de várias entidades enviado à Comissão de Organização do Fórum Agenda 21 Local de Florianópolis, nº160. 28 abr. 2000.

FANTIN, Márcia. **Cidade Dividida**. Florianópolis: Cidade Futura, 2000.

FONTES, Ângela. O desenvolvimento sustentável e o papel desempenhado pelas mulheres. In: **Revista de Administração Municipal**, v.43, n.218, p.34 – 48 . jan/mar 1996, Rio de Janeiro.

FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. **Agenda 21 Local do Município de Florianópolis**. Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2000.

FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Comissão de Organização: Reunião dos Articuladores. **Atas**. Florianópolis, 1998 – 2000.

FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Comissão de Organização: Reuniões Plenárias. **Atas**. Florianópolis, 1998 – 2000.

FURTADO, Celso. **Teoria Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo. Ed Nacional 1995.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Arilda S. **Rae**. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. V. 35 n3. p.20 – 29. Mai/Jun, 1995. São Paulo.

GOMES, Osmar. Agenda 21 – Entidades questionam critérios do Fórum. **A Notícia**. Política. Florianópolis, 12 ago. 1999.

HEINKE, Gary W. HENRY, Glynn J. **Environmental Science and Engineering**. With contribution by others scientists and engineers, Ian Burton [et al] – 2nd edition. New Jersey: Prentice Hall, 1996.

HOLTHAUSEN, Carlos. **Agenda 21: o caminho para a dignidade humana**. Florianópolis: Papa-Letras, 2001.

HOLTHAUSEN, Carlos. Ofício enviado da SDM à Comissão de Organização do Fórum Agenda 21 Local de Florianópolis. 8 fev. 2000.

IBAM. **Consulta Nacional Sobre a Gestão do Saneamento Urbano e Meio Ambiente** – Relatório de Florianópolis. - Florianópolis, 1994

IBAM. **O município Brasileiro**. Rio de Janeiro, Ibam: 2002. disponível em <www.ibam.org.br> acesso em 2003.

IBGE. **Censo Demográfico – 2000**. Disponível em:<[http://: www.pmf.sc.gov.br](http://www.pmf.sc.gov.br)>. Acesso em: 18 mai. 2002

IPUF. **Informações básicas do município de Florianópolis**. Florianópolis: IPUF, 1998.

IPUF.<http://www.ipuf.sc.gov.br> . Acesso em 1 de fevereiro de 2003.

JUNQUEIRA, Ana T.M. LEITE, Lesley G. Política municipal de meio ambiente. In: **Caderno do III Fórum de Educação Ambiental**. Belo Horizonte: UFMG, 1994. p. 100- 115.

LAGO, Paulo Fernando. **A consciência ecológica: a luta pelo futuro**. Florianópolis: Ed. UFSC, 1991.

MANZO, Abelardo J. **Manual para la preparación de monografias: un guia para presentar informes y teses**. In: Lakatos, Eva Maria; Marconi, Marina de Andrade. – Fundamentos de metodologia científica. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de marketing; metodologia e planejamento**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. ed.18, São Paulo: Malheiros Editores S/A, 1990.

MENEZES, Luiz Claudino. Emergência e evolução da política ambiental urbana no Brasil: do Estado Novo à Nova República. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.1, n.31, p. 70-95, jan/fev 1997.

MINAYO, Maria Cecília. **O desafio do conhecimento**. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning** : reconceiving roles for planning, plans, planners. New York : Free Press, 1994.

MMA. **Construindo a Agenda 21 Local**. Manual. Ministério do Meio Ambiente: Brasília, 2000.

MONTIBELLER, Gilberto Filho. **O mito do desenvolvimento sustentável**. Florianópolis, abril de 1999. Tese (Doutorado Interdisciplinar em sociedade e meio ambiente) – Curso de doutorado interdisciplinar em Ciência Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

MOURA, Gilnei L. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre – gestão 1989-93. **RAP**. Rio de Janeiro 31 (40 p. 23-41. Jul/Ago, 1997.

NASCIMENTO, Daniel Trento et all. **Revista Jurídica Univali**. Meio ambiente e Planejamento urbano a luz do estatuto da cidade. 25 p. Univali: Florianópolis, 2001.

NASCIMENTO, Daniel Trento. **Gestão Pública Sustentável nos Municípios**. Monografia (Administração) Florianópolis: UFSC, 2000.

NOBRE, Marcos et al. **Desenvolvimento Sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: IBAMA, 2002.

NOVAS FORMAS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA. Diretor do projeto Laércio F. Betiol; coordenadora Maria Cristina Costa Pinto Galvão; técnicos Álvaro da Silva...[et al].- São Paulo: Fundap, 1997.

NUTT, Paul. C. BACKOFF, Robert. **Strategic management of public and third sector organizations: a handbook for leaders**. San Francisco: JBP, 1992.

OSBORNE, David. GAEBLER, Tedd. **Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from Schollhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon**. Reading, MA: Assison Wesley, 1992.

PAULI, Evaldo. **A Fundação de Florianópolis**. 2. ed. Florianópolis: Lunardelli, 1987. 192 p. : il.

PESSOTO, Carla. Técnicos discutem versão final. **Diário Catarinense**, Geral. Florianópolis, 4 jun. 2000.

PMF. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Informações sócio – econômicas de Florianópolis - 2001**. Disponível em: <[http://: www.pmf.sc.gov.br](http://www.pmf.sc.gov.br)>. Acesso em: 17 mai. 2002

PMF. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Perfil de Florianópolis – ano 2000**. Disponível em: <<http://: www.pmf.sc.gov.br>>. Acesso em: 17 mai. 2002

PMF. **Relatório da Prefeitura Municipal de Florianópolis**, PMF:2001.

PMF. **Relatório da Prefeitura Municipal de Florianópolis**, PMF:2002.

POLÍTICA HABITACIONAL URBANA DE FLORIANÓPOLIS. Versão Preliminar. Florianópolis: Fevereiro de 2002.

PROTOCOLO DE INTENÇÕES DA AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Comissão Executiva. **Atas**. Florianópolis, 2000 -2002.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza as nações. São Paulo: Editora FGV, 1989.

RATNER, Henrique. **Sustentabilidade – uma visão humanista**. Textos [palestra apresentada na escola de governo da Assembléia Legislativa de Santa Catarina], 1999.

RICHARDSON, R.J. et al. **Pesquisa Social:métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel,1993.

SACHS, Ignacy. **O papel da micro e pequena empresa no desenvolvimento regional**. *In*: Desenvolvimento Regional em Santa Catarina/Cláudia Siebert (organizadora). – Blumenau: Edifurb, 2001.

SCHENINI, Pedro C. **Planejamento e desenvolvimento regional a Luz das metodologias ambientalistas**. Material apresentado na disciplina Desenvolvimento regional aplicado a gestão ambiental - Professora Dra. Beate Franke. Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997, 22p.

SCHENINI, Pedro Carlos. **Avaliação dos padrões de competitividade à luz do desenvolvimento sustentável: o caso da indústria Trombini de papel e embalagens S/A em Santa Catarina**. Florianópolis, 1998. Tese (Doutorado em Engenharia) – Curso de pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

SCHIMITZ, Sérgio. **Planejamento Estadual: a experiência do Plameg**. UFSC: Florianópolis, 1985.

SEMLER, Ricardo. **Virando a própria mesa**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SILVA, Adolfo Nicolich da. **Ruas de Florianópolis**. Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes, 1999. 101 p.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro. 2 ed.**São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUTO MAIOR, Joel. GONDIM, Linda. Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e o planejamento democráticos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v.26, n.3, p.140-151, jul-set. 1992.

SOUTO MAIOR, Joel. Planejamento estratégico participativo estadual: avaliação de duas experiências. **Anais** v. 3 Administração Publica. P. 57-74. In: XIII Encontro anual da Enanpad. Setembro. Curitiba,. Anpad, 1994.

SOUTO MAIOR, Joel. Planejamento estratégico participativo: uma abordagem para o setor publico. In: XIII Encontro anual da Anpad. **Anais**. Anpad, 1989, v.3, p.1559-1573.

SOUTO-MAIOR, Joel. **Estratégias para o planejamento**: desenvolvimento local sustentado. Concurso público para professor titular do Curso de Pós-Graduação em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina – CPGA/UFSC, 1996.

SOUZA, Antônio R. **Avaliação do processo de implantação do plano estratégico participativo do município de Doutor Pedrinho: Um estudo de caso**. Dissertação (Metrado em Administração) Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina UFSC, 1992.

SULAMITA, Sandra. Ofício N°0195/GR/2000 enviado pela Universidade Federal de Santa Catarina pelo Exmo. Reitor Rodolfo Pinto da Luz à Comissão de Organização do Fórum Agenda 21 Local do Munisípio de FLorianópolis. 2 mai. 2000.

TEIXEIRA, Hélio Janny. SANTANA, Solange Maria. **Remodelando a gestão pública**. São Paulo: Ed. Edgard Blücher Ltda: 1994.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução a Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas: 1994.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Preparatory Committee for the United Nations Conference on Environment and Development**. Fourth Session – A/CONF.151/PC/100/Add.8. 15 New York, January 1992.

VAZ, Nelson Popini. **O Centro Histórico de Florianópolis**. Florianópolis: FCC Ed./Ed. da UFSC, 1991.

VEIGA, Eliane Veras da. **Florianópolis: memória urbana.** Florianópolis: Ed. da UFSC e Fundação Franklin Cascaes, 1993.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1997.

VIEIRA, Paulo F. WEBER, Jacques. **Gestão dos recursos naturais renováveis e desenvolvimento:** novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 1997.

ANEXOS

- Anexo 1** - Questionário guia utilizado nas entrevistas com os representantes das entidades participantes do processo selecionadas.
- Anexo 2** - Cópia do Decreto Municipal N°246/97 que cria o Fórum Agenda 21 Local de Florianópolis.
- Anexo 3** - Mapa político do Município de Florianópolis.
- Anexo 4** - Cópia do *folder* de divulgação do 1ºSeminário sobre Agenda 21 Local da Grande Florianópolis.
- Anexo 5** - Cópia do *folder* de divulgação da instalação do Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.
- Anexo 6** - Lista de entidades inscritas oficialmente no Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.
- Anexo 7** - Mapa com as divisões regionais estabelecidas pelo Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.
- Anexo 8** - Cópia do Decreto Municipal N°176/98 que prorroga o prazo de existência do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.
- Anexo 9** - Regras do concurso realizado para escolha do *slogan* e logomarca da Agenda 21 Local de Florianópolis.
- Anexo 10** - Regimento Interno do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.
- Anexo 11** - Cópia do *folder* de divulgação do 1ºSeminário de continuidade do processo da sobre Agenda 21 Local de Florianópolis.
- Anexo 12** - Cópia do Decreto Municipal N°342/99 que prorroga o prazo de existência do Fórum Agenda 21 Local do Município de Florianópolis.

Anexo 13 - Diagrama elaborado pelo Coordenador Técnico Dr. Pedro Carlos Schenini sobre o PSP.

Anexo 14 - Diagrama elaborado pelo Coordenador Técnico Dr. Pedro Carlos Schenini sobre o PSP explicando os fluxos de intervenção para diagnóstico dos órgãos públicos municipais.

Anexo 15 - Questionário guia utilizado nas entrevistas com os executivos do Departamento de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Anexo 16 - Artigos e informativos coletados nos periódicos de circulação estadual durante o processo da Agenda 21 Local de Florianópolis.