

XIII Congresso Brasileiro de Sociologia

29 de Maio a 1 de Junho de 2007

GT 23 – Sociedade e Ambiente

Cidadania e Governança no *take off* do Desenvolvimento Sustentável

Luísa Schmidt, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
Schmidt@ics.ul.pt

João Guerra, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
Joao.Guerra@iscte.pt

1 - As especificidades portuguesas e a Agenda 21 Local

Se a Declaração do Rio de 1992 consagrou a “participação social” como elemento essencial ao desenvolvimento sustentável no seu 10º princípio, hoje este princípio continua premente e absolutamente necessário. De facto, a construção do desenvolvimento sustentável necessita, por um lado, de um movimento colectivo empenhado que solicite ou apoie medidas pró-sustentáveis e que pressione os poderes políticos e económicos nesse sentido (num processo *bottom-up*). E, por outro lado, necessita que os decisores não só estejam abertos a esses movimentos e acções, como sejam eles próprios, agentes de medidas que interpelem a sociedade civil (num processo *top-down*). Cooperação, respeito mútuo e confiança são palavras de ordem no desenvolvimento sustentável.

Nesta perspectiva, a vontade e determinação política das administrações locais, em especial dos líderes eleitos dos municípios, é crucial para o sucesso dos inúmeros projectos de sustentabilidade local que, um pouco por todo o mundo, se têm vindo a lançar e desenvolver à luz das propostas da Cimeira da Terra de 1992 (Agenda XXI). Este papel central reconhecido às administrações locais é sublinhado pelos organismos das Nações Unidas para o ambiente e desenvolvimento e pela própria Agenda XXI. No primeiro parágrafo do capítulo 28 deste documento defende-se, desde logo, que, “as the level of governance closest to the people, they [local administrations] play a vital role in educating, mobilizing and responding to the public to promote sustainable development” (UNCED, 1992).

O *International Council for Local Environmental Initiatives* sublinha que uma Agenda 21 Local se pode definir como um “participatory, multistakeholder process to achieve the goals of Agenda 21 at the local level through the preparation and implementation of a long-term, strategic plan that addresses priority local sustainable development concerns” (ICLEI, 2002: 6).

Para todos os efeitos, o empenho, tanto dos governantes como dos governados, é fundamental para alcançar o *take off* do desenvolvimento sustentável, e este, tem nas A21L um impulso crucial. Daí que, países onde a instalação da democracia surgiu mais tardiamente acumulem um défice na implementação destes processos participativos de sustentabilidade local. As dificuldades nessa implementação parecem assentar tanto na impreparação dos governantes para gerirem a participação social, como na inércia dos governados para se organizarem com capacidade de intervenção. Este é, claramente, o caso de Portugal que, no contexto da UE, ocupa uma posição particular: longe dos países fundadores da Comunidade Europeia com democracias há muito consolidadas, e próximo dos países do ex-Leste, onde a democracia só começou o seu caminho depois da queda do Muro de Berlim, em 1989.

Com efeito, também Portugal viveu a maior parte do século XX em regime ditatorial, tendo iniciado o seu percurso democrático após a revolução de Abril de 1974. O próprio poder local só depois dessa data ganhou autonomia relativamente ao poder central, deixando os seus representantes de ser nomeados directamente pelo poder central. Claro que há outras diferenças importantes a ressaltar: desde o facto de, no caso português, se tratar de uma ditadura de direita

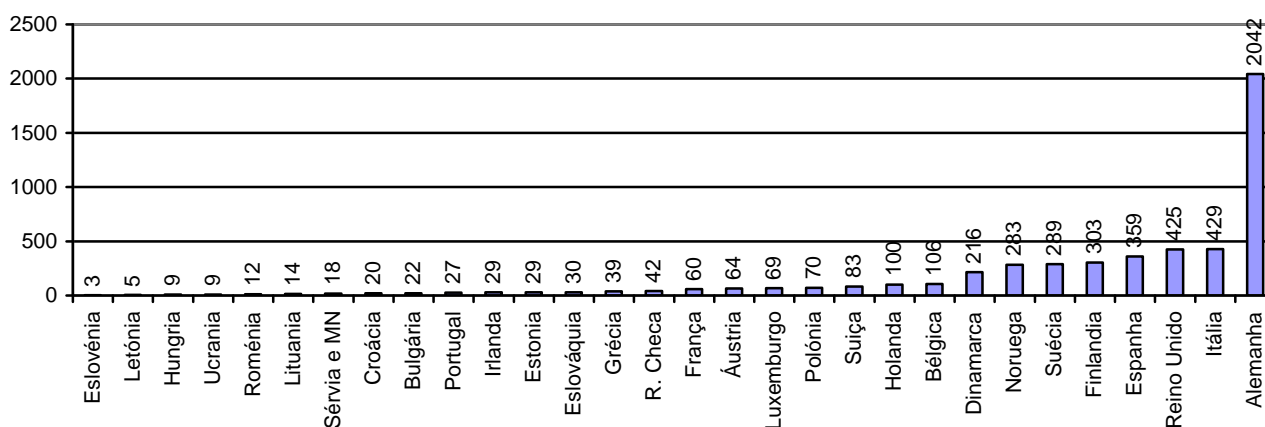
(e não comunista ou soviética), até ao facto de Portugal ser um país do sul da Europa e, portanto, não alheio às particularidades que a cultura mediterrânica traz ao exercício das práticas democráticas¹. De qualquer modo, verificam-se semelhanças curiosas entre Portugal e os países do ex-Leste, ou seja, entre países onde a democracia foi um processo recente, em contexto de economias fragilizadas.

O funcionamento da sociedade civil e das instituições de poder (central e local) não podem, por isso, desligar-se das mudanças que permitiram criar condições crescentes de mobilização e participação cívica, nem deixar de apresentar marcas residuais persistentes dos regimes autoritários depostos. No caso português, mais de três décadas decorridas, continua a evidenciar-se um défice de participação pública, bem como a revelar-se, ao nível institucional, uma tendência marcadamente centralista, com centros de decisão pouco abertos à interação com os cidadãos e a formas partilhadas nas tomadas de decisão. Faz-se, ainda, sentir a falta de tradição de discussão pública dos problemas das comunidades e as dificuldades no acesso à informação.

A Agenda 21 Local surge, assim, como um bom indicador do amadurecimento democrático. Representa, afinal, um “pontapé para a frente” nas práticas democráticas não só pelo necessário envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil, como pela necessária mudança de atitude da administração na governação, impondo-lhe práticas mais abertas de acesso à informação e de auscultação das populações.

Quando analisamos os resultados relativos à implementação da Agenda 21 Local na Europa, segundo o Inquérito do ICLEI (2002), verificamos que, em geral, são os países onde o processo democrático tem uma história de sedimentação mais longa, ancorada em economias fortes, que números mais expressivos apresentam.

Figura 1 - Agendas 21 Locais na Europa, segundo o Segundo Inquérito do ICLEI (2002)



Fonte: ICLEI (2002)

¹ Durante quase 5 décadas (1926-1974) Portugal viveu sob o “Estado Novo”, um regime autoritário de direita que sobreviveu, tal como o Franquismo em Espanha, ao fim da segunda guerra mundial e à consolidação dos regimes democráticos no ocidente europeu. O país viveu fechado, num sistema de economia auto-centrada, envolvido numa guerra colonial que se arrastou desde os anos 60, sob a tutela do mesmo partido único (União Nacional) e, praticamente, da mesma figura tutelar: António de Oliveira Salazar.

Com números inferiores a Portugal só encontramos os países do antigo Bloco de Leste e muitos deles mostram até um dinamismo superior, como é o caso da Estónia, Eslováquia ou a República Checa. Os processos de desenvolvimento sustentável de que se destaca a Agenda 21 Local tendem a variar, portanto, em função da instalação e amadurecimento da democracia. Nos países onde esta foi mais tardia e onde a reforma administrativa ou não se concretizou, ou tardou a concretizar-se, parecem aumentar as dificuldades nestes processos de sustentabilidade local, os quais não podem descartar o envolvimento dos vários sectores sociais e da administração local.

É evidente, no entanto, que tudo isto também varia em função das questões económicas. Países com economias fortes e avançadas, mesmo com democracias recentes, como é o caso da Espanha, tendem a enveredar mais rapidamente pelos processos de desenvolvimento sustentável local. Quanto mais não seja por já terem resolvidos os problemas básicos à escala local.

Tomando como referência os critérios para uma A21L considerados num estudo sobre 12 países europeus, verifica-se que, enquanto nos países nórdicos – com destaque para a Suécia onde se atingiu o pleno da A21L – a Agenda já é uma conquista segura, nos países do sul o processo está em crescendo.

A posição de Portugal está fora do quadro, não só porque não foi incluído no estudo, como porque o processo de A21L começou tardiamente e está ainda numa fase embrionária. De facto, a data de arranque oficial das Agendas 21 Locais, enquanto nos outros países começou antes de 1999, em Portugal situa-se em 2002, tal como consta na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) — o primeiro documento oficial que assume um compromisso sobre a divulgação e implementação da A21L e que foi elaborado nas vésperas da Conferência de Joanesburgo.

Quadro 1 – Implementação de Agendas 21 Locais nalguns países europeus²

Percentagem de municípios abrangidos por uma Agenda 21 Local ou processo similar	Ano de início do processo e tendência de crescimento			Situat�o Portuguesa Em 2004 2002 - 2004
	Em 1999			
	1992 – 1994	1995 – 1996	1997 – 1999	
Mais de 60%	Suécia ↘	Dinamarca ↗		
De 20% a 60%	Reino Unido ↘ Holanda ↔	Finlândia ↔ Noruega ↗		
Menos de 20%		Áustria ↗ Alemanha ↔	França ↔ Itália ↗ Espanha ↗ Irlanda ↗	
Menos de 10%				Portugal ↔

Adaptado de Lafferty, 2001

A seta imóvel deve-se, assim, por um lado,   falta de empenho directo da administra o pública, reflectindo, aliás, o fraco peso e débil integra o que as questões ambientais têm tido na agenda política nacional (o que   um dos factores que nos outros países tem sido determinante

² As setas indicam as tendências de crescimento geral nos diferentes países: ↗ = em crescimento; ↘ = em declínio; ↔ = situa o estável.

para o avanço da Agenda). Acresce a isto, a falta de atenção de todos os partidos políticos a esta matéria, que está ausente das culturas partidárias – sejam elas quais forem. Por outro lado, deve-se também à falta de iniciativas de A21L, a nível local. Não há nenhuma política ou programa coordenado para a implementação da A21L, no âmbito das associações de municípios. Curiosamente, as únicas iniciativas recentemente registadas ocorrem em regiões raianas, em articulação municípios espanhóis – casos do Eixo Atlântico e da Raia 21³. No entanto, em termos gerais, apesar destes casos de cooperação transfronteiriça e de alguns casos pontuais de autarcas mais activos, o “profile” da A21L tem sido “low”.

Ao contrário do que acontece na maioria dos países europeus considerados no quadro 1, em Portugal têm-se registado por parte do Estado Central:

- falta de apoio e enquadramento governamental, sem entidade competente para implementar o processo (Focal Point),
- falta de medidas encorajadoras e de campanhas de divulgação e apoio técnico,
- falta de meios financeiros ou qualquer tipo de incentivos

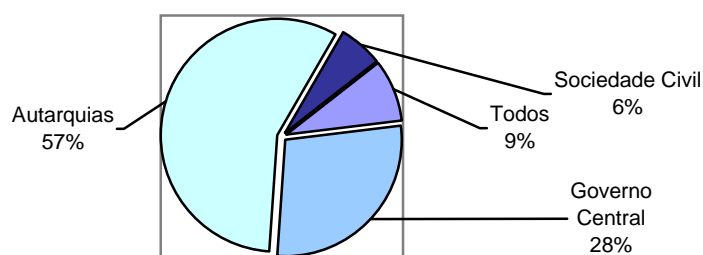
Vejamos alguns dados concretos sobre a implementação da A21L, para o caso português, primeiro do ponto de vista dos autarcas, depois do ponto de vista dos cidadãos.

2 - Os autarcas, a participação pública e a Agenda 21 Local

Aplicámos um inquérito directamente aos Presidentes das Câmaras – porque a experiência de outros países do sul (e.g., Espanha, França...) demonstrou que o empenhamento pessoal dos líderes autárquicos de topo é um factor fundamental para o sucesso da adopção da A21L. A maior ou menor predisposição dos presidentes das câmaras determina só por si:

- i) a capacidade e o esforço dispendido na mobilização de recursos,
- ii) a saliência e a visibilidade política que as acções obtêm no panorama local,
- iii) a legitimidade institucional que advém do empenhamento do líder
- iv) a capacidade de impor rupturas: novos valores, novas áreas de intervenção e novos métodos;
- v) a maior transversalidade que, dificilmente, um pelouro do ambiente poderá conseguir de forma isolada.

Figura 2 – Responsabilidade na implementação do Desenvolvimento sustentável Local

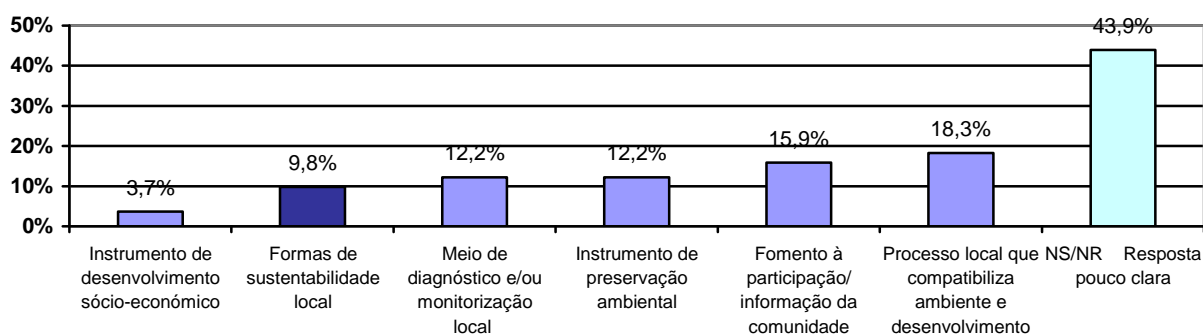


Fonte: Schmidt, Nave e Guerra (2004)

³ No caso do Eixo Atlântico assistimos a um esforço de cooperação entre 9 municípios do Norte de Portugal e 9 municípios da Galiza, enquanto que a Raia 21 reúne municípios de uma região deprimida transfronteiriça do interior peninsular, sendo 6 da Andaluzia (Espanha) e 6 do Alentejo (Portugal).

Quando se pergunta aos autarcas a quem cabe a maior responsabilidade na implementação do DS a nível local, a maioria (57%) chama a si a responsabilidade dessa tarefa, sobretudo porque reclamam uma maior proximidade e conhecimento dos problemas locais e, por conseguinte, uma posição mais informada para os enfrentar. Os 28% que atribuem ao Governo Central a principal responsabilidade na implementação do DS local alegam, sobretudo, a maior capacidade do governo para disponibilizar meios e recursos. Sublinhe-se a fraca percentagem de autarcas que revelam possuir a visão inclusiva que o DS implica: apenas 9% consideram que esta é uma tarefa de “todos”.

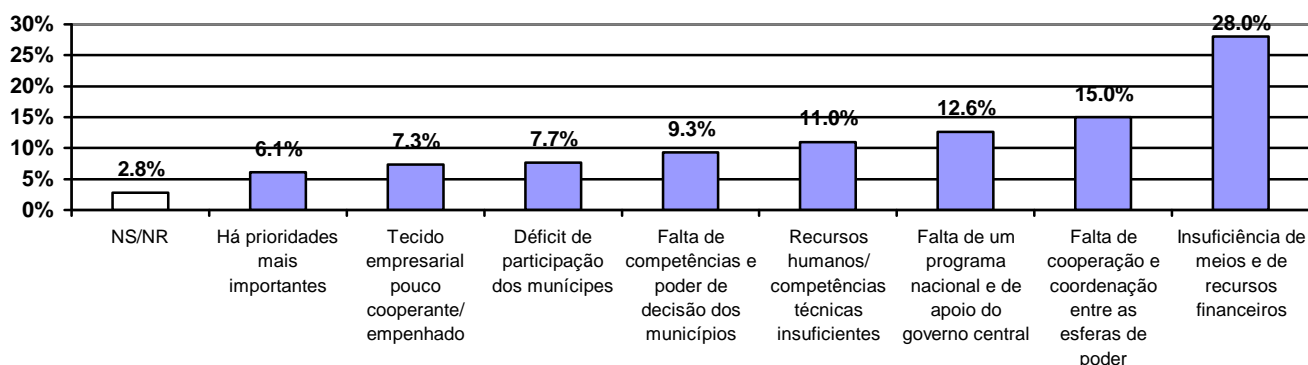
Figura 3 –Como descreveria uma Agenda 21 Local (resposta espontânea)



Fonte: Schmidt, Nave e Guerra (2004)

Se pensarmos que a definição da A21L proposta pelo ICLEI se concretiza num processo participativo integrador dos vários grupos de interesse local e na implementação de um plano estratégico de DS, envolvendo as três dimensões – social, económica e ambiental -, verificamos que apenas 10% dos inquiridos enquadram a sua descrição da A21L nestes princípios. Por seu turno, quase 44% dos inquiridos mostra praticamente um total desconhecimento sobre o assunto. Do balanço destas respostas, verifica-se que muitos autarcas tendem a reduzir a Agenda 21 Local a uma questão meramente ambiental, quando esta dimensão tem um valor equivalente ao económico e ao social. Ao mesmo tempo, secundarizam a dimensão cívica que é, esta sim, uma marca prioritária e indispensável do próprio conceito de A21L. Os equívocos são, por isso, enormes.

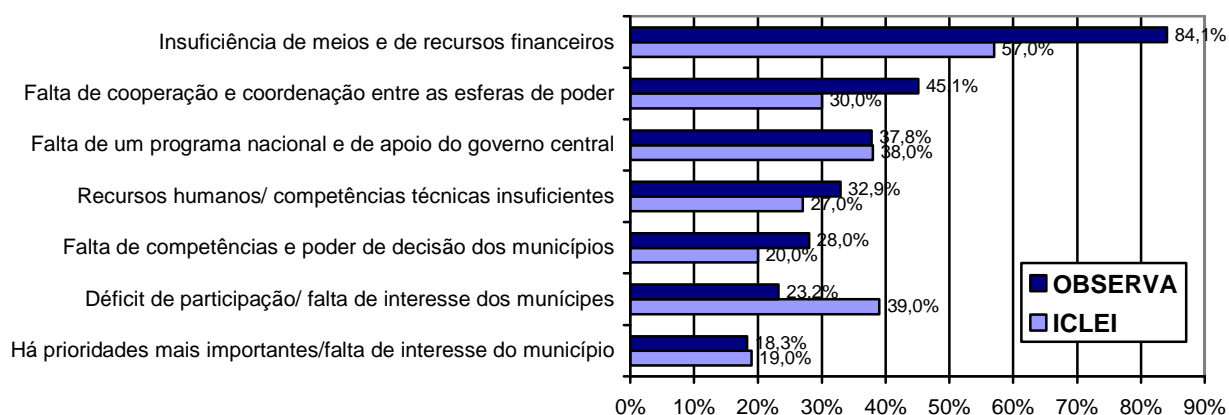
Figura 4 - Os três maiores entraves à implementação do Desenvolvimento Sustentável local



Fonte: Schmidt, Nave e Guerra (2004)

Quanto às dificuldades que os autarcas portugueses sentem na implementação dos processos locais de Desenvolvimento Sustentável são a *insuficiência de meios e recursos financeiros* (28%) e a *escassez de recursos humanos* (11%) que surgem como os principais entraves. Juntam-se as dificuldades que se prendem, sobretudo, com a ligação às políticas nacionais e ao poder central: *falta de um programa nacional* que delinear estratégias e apoie estas iniciativas (12,6%), *descoordenação entre as várias esferas de poder* (15%) e, ainda, a *falta de competências e de poder de decisão dos municípios*. Ou seja, os autarcas ressentem-se da desarticulação entre as esferas do poder central e local, como se o primeiro não reconhecesse o segundo como interlocutor eficiente para lhe atribuir meios e competências.

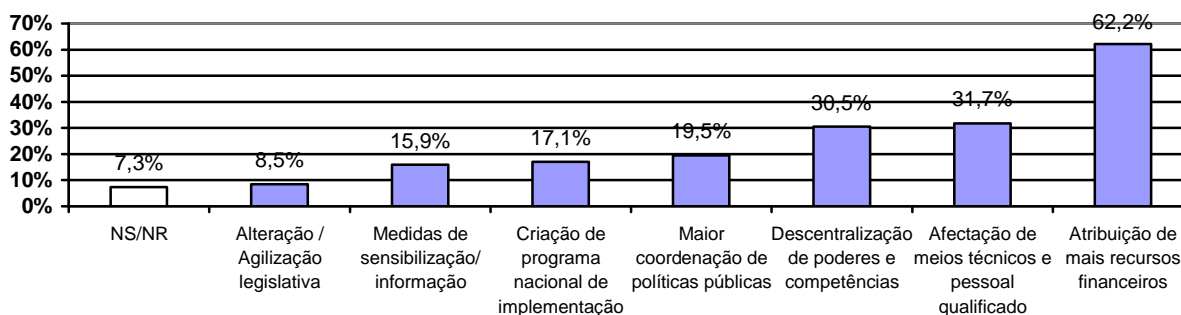
Figura 5 – Principais dificuldades na implementação do Desenvolvimento Sustentável, segundo as respostas aos inquéritos do OBSERVA e do ICLEI



Fonte: ICLEI (2002) e Schmidt, Nave e Guerra (2004)

Se compararmos as dificuldades apontadas para a implementação do desenvolvimento sustentável, segundo o nosso inquérito e o inquérito do ICLEI de 2001⁴, verifica-se sintonia em praticamente todas as dificuldades (insuficiência de recursos / meios financeiros e técnicos, falta de um programa nacional, etc.). Apenas o “défice de participação / falta de interesse dos munícipes” é menos valorizado pelos autarcas portugueses, o que se prende ao facto de subestimarem a dimensão cívica na própria definição de desenvolvimento sustentável.

Medidas para ultrapassar os entraves à implementação do desenvolvimento sustentável



Fonte: Schmidt, Nave e Guerra (2004)

⁴ De 2000 a 2001 o ICLEI aplicou um inquérito com o propósito de avaliar e identificar processos de A21L. Responderam ao inquérito 633 autoridades locais, distribuídas por 113 países de todo o mundo.

Ao indagar que medidas sugerem os autarcas para ultrapassar as dificuldades de implementação de processos de desenvolvimento sustentável, verifica-se que a esmagadora maioria refere a necessidade de mais recursos financeiros. No entanto refira-se, ainda, que um terço dos inquiridos reclama a *afecção de mais meios técnicos e de pessoal qualificado* e outro terço a *descentralização de poderes e competências*; 20% reclamam a uma *maior coordenação de políticas públicas*; 17% apelam à criação de um *programa nacional de implementação*. Finalmente, desta feita direccionados para os seus próprios munícipes, cerca de 16% dos inquiridos sugerem medidas de *sensibilização e informação* como forma de envolver as populações.

Figura 6 – Papel reservado à participação da população na tomada de decisão

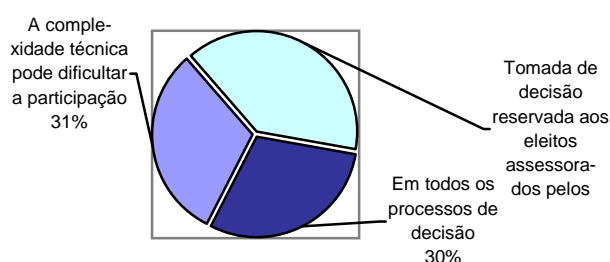
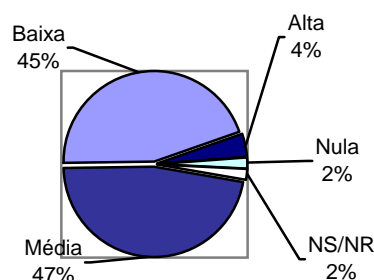


Figura 7 – A participação dos munícipes nos processos de DS e acção de cariz ambiental tem sido:

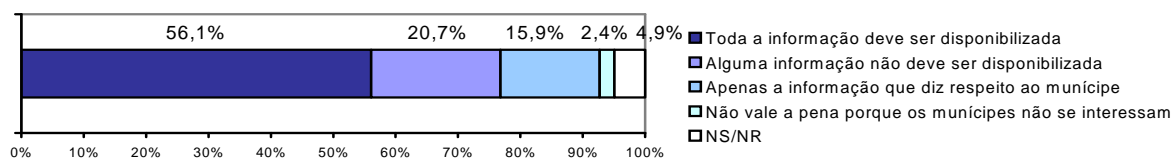


Fonte: Schmidt, Nave e Guerra (2004)

No que respeita ao papel reservado à população nos processos de tomada de decisão, apenas 30% dos inquiridos aceita a participação das populações sem reservas, 31% pensa que a complexidade das matérias podem impedir ou dificultar a participação e quase 40% acha que os processos de tomada de decisão devem ser reservados aos autarcas eleitos para esse fim e que conta, para o efeito, com as assessorias técnicas necessárias.

Quanto à avaliação que os autarcas fazem do nível de participação dos seus munícipes, 47% pensa que é baixa ou nula e outros tantos 47% consideram-na média, havendo apenas 4% que acham que a participação é alta. Esta avaliação dos autarcas confirma, assim, os resultados já delineados em questões anteriores, onde demonstram ter uma visão algo negativa dos seus munícipes, na medida em que os consideram pouco informados e pouco preparados para uma participação mais activa nos mecanismos da governação local. Que os portugueses são, em geral, pouco participativos, é uma asserção de aceitação generalizada; as razões que levam a essa situação é que nem sempre são consensuais.

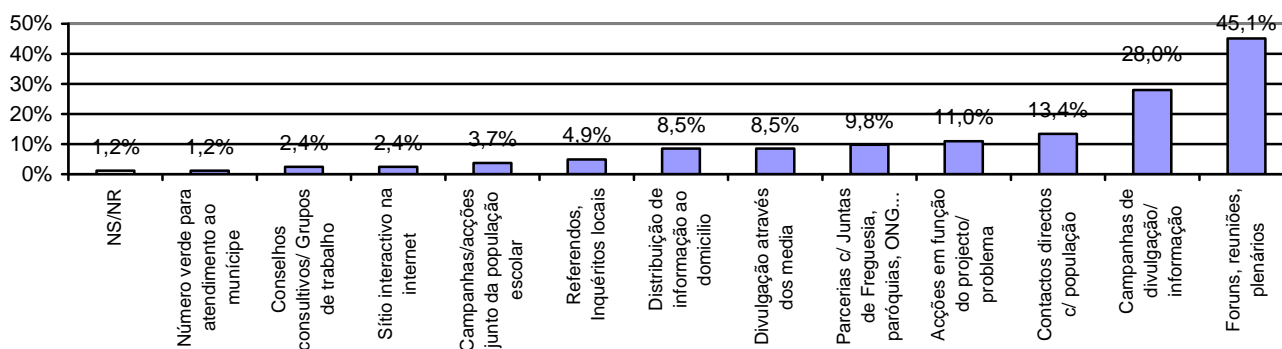
Figura 8 – Disponibilidade para fornecer informação Fonte: Schmidt, Nave e Guerra (2004)



Revelando alguma abertura para a necessidade de fomentar o acesso à informação por parte dos cidadãos, 56,% dos inquiridos mostram-se dispostos a disponibilizar toda a informação

em poder dos serviços municipais sem restrições; 21% admitem que alguma informação não deve ser disponibilizada e 16% defendem que apenas a informação relativa ao requerente deve ser disponibilizada. Ainda que evidenciando algumas reticências por parte de alguns autarcas, a abertura declarada não deixa de surpreender, tendo em conta as situações de sinal contrário que ainda subsistem nos serviços públicos em geral e as crescentes reclamações dos portugueses à Comissão de Acesso a Documentos Administrativos (CADA) — entidade pública independente, que funciona junto da Assembleia da República e tem como fim zelar, nos termos da Lei, pelo cumprimento das disposições legais referentes ao acesso à informação administrativa por parte de municípios.

Figura 9 – Que mecanismos considera adequados para fomentar a participação



públicaFonte: Schmidt, Nave e Guerra (2004)

Partindo da constatação feita pelos próprios presidentes de Câmara do fraco nível de participação pública nas questões do desenvolvimento sustentável, que medidas preconizam, então, os autarcas portugueses para fomentar e promover o envolvimento cívico das populações?

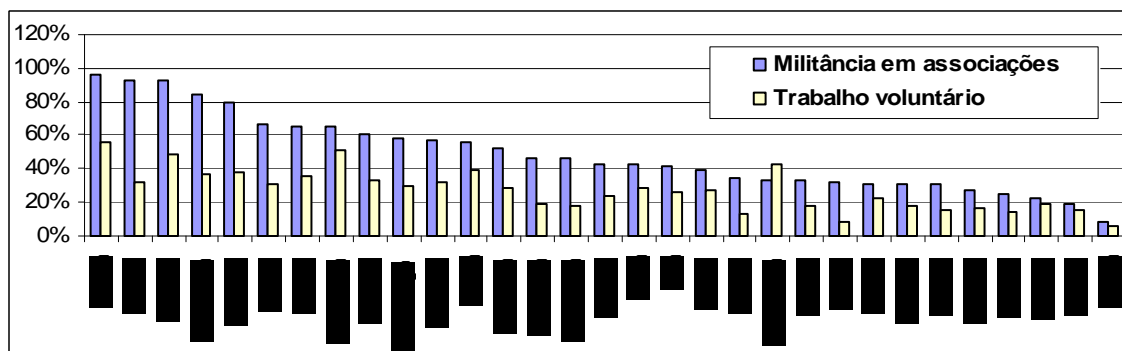
Fóruns, reuniões e plenários são os mecanismos mais referidos para incentivar a participação (45,1%), seguindo-se as campanhas de divulgação e sensibilização (28%). A alguma distância poderíamos referir, ainda, o contacto directo com as populações (13,4%), as acções determinadas em função do projecto/ problema colocado (11%), as parcerias (9,8%) e a divulgação, seja através dos *media* (8,5%), seja através de distribuição ao domicílio de folhetos informativos (8,5%).

3 - Os cidadãos, a participação pública e a Agenda 21 Local

Vejam, então, agora do lado da sociedade civil, como se tem processado a participação pública, recorrendo para isso a dados comparativos entre diversos países europeus. À escala europeia, inquéritos aplicados regularmente, como os do European Values Study (EVS) ou European Social Survey (ESS), confirmam sucessivamente o défice participativo dos países do Sul, (como é o caso de Portugal e, em menor grau, da Espanha), mas também de países do ex-Leste, em contraste com a militância empenhada verificada nos países nórdicos, com destaque para a Suécia e Holanda.

Figura 10 – Militância e trabalho voluntário em associações na Europa

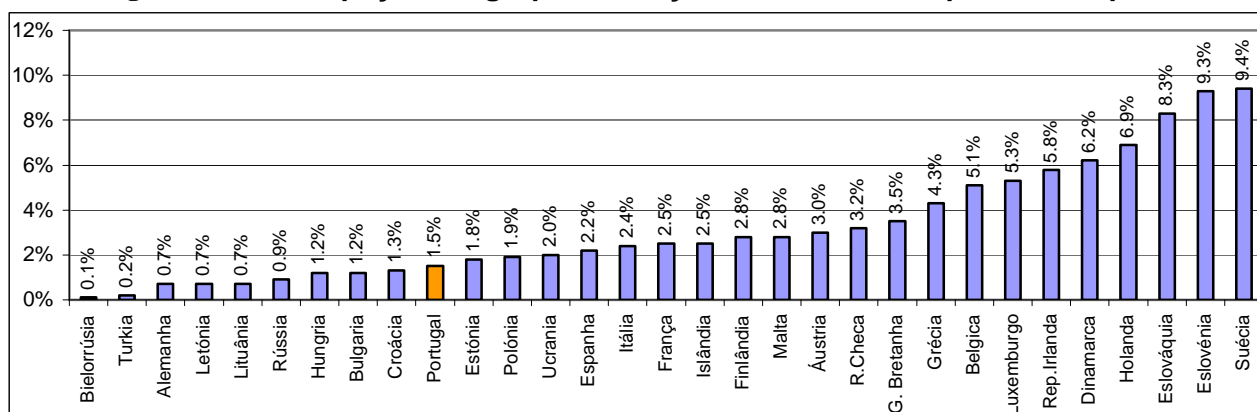
Fonte: Vala, Cabral e Ramos (2002)



Tal déficit participativo parece estender-se um pouco por todo o tipo de associações, agravando-se, no caso português, entre as organizações que desenvolvem actividade de cariz cívico. Com efeito, são as associações desportivas e/ou recreativas e as de carácter religioso que, ainda assim, garantem alguma adesão dos portugueses. A militância ou acção voluntária nestas associações, mesmo naquelas que tradicionalmente tinham alguma implantação, como os sindicatos ou as associações profissionais, parecem estar longe das prioridades dos portugueses.

O propósito deste trabalho, no entanto, é, sobretudo, perceber como se relacionam os cidadãos com as questões da Agenda 21 Local. Vejamos, por conseguinte, como respondem os europeus quanto questionados sobre a sua participação em grupos de acção local e/ou em associações de defesa do ambiente.

Figura 11 – Participação em grupos de acção local em vários países europeus

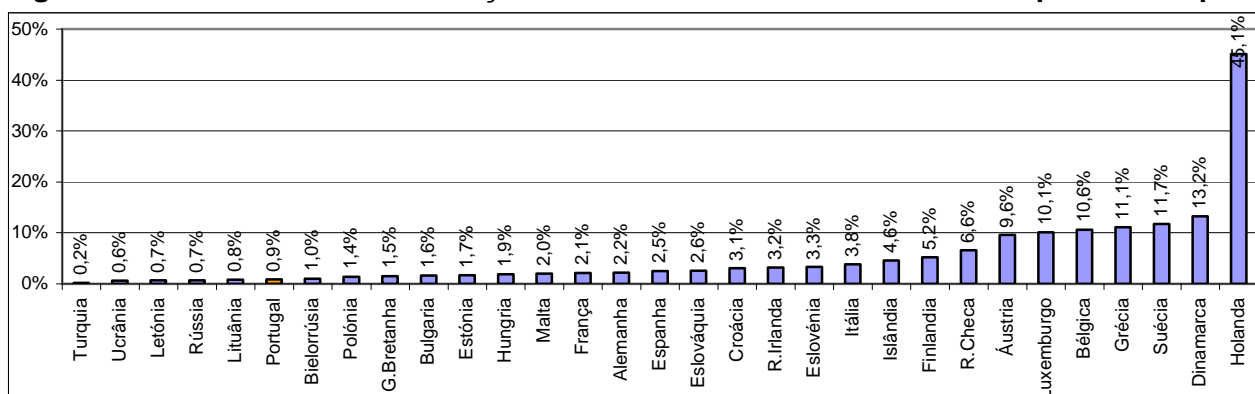


Fonte: Haltman (2003)

Diferentes realidades sociais e, como já sublinhámos, diferentes percursos democráticos, tendem a fixar uma marca distintiva no comportamento cívico dos cidadãos. No entanto, o passado recente marcado pelo autoritarismo (seja ele de esquerda ou de direita) não explicará tudo nos vários países da Europa, havendo interferências de outra índole, como, por exemplo, a existência de diferentes interpretações sobre o que é e para que serve um grupo de acção local. Vejam-se os casos da Eslováquia, da Eslovénia ou da República Checa que tendem a juntar-se ao poletão dos mais empenhados na participação e na militância nestas associações. No caso dos inquiridos portugueses, no entanto, nada de significativo de altera, continuando a figurar entre

os menos motivados para estas questões, juntamente com alguns do ex-Leste – Todos com menos de 1,5% a afirmar participarem em grupos de acção local, estas populações parecem arredadas de uma intervenção que explicitamente defenda os seus interesses, mesmo ao nível mais próximo da sua realidade quotidiana e da sua própria comunidade. Em contrapartida, os suecos são os mais participativos a nível local, o que coincide com o facto das Agendas Locais 21 atingirem a totalidade dos municípios,

Figura 12 – Militância nas Associações de Defesa do Ambiente em vários países europeus



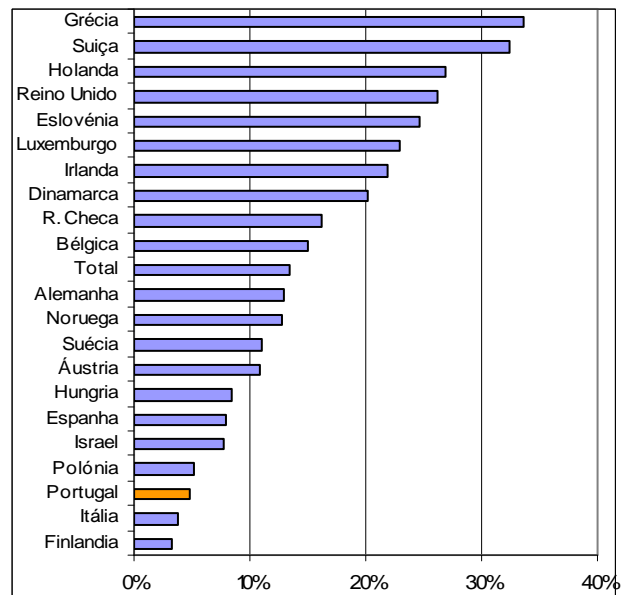
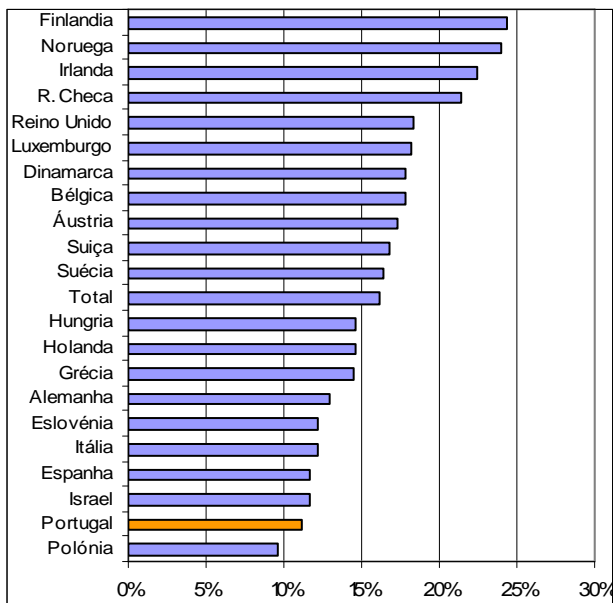
Fonte: Haltman (2003)

No que à defesa do ambiente diz respeito, como já poderíamos adivinhar, a situação não se altera substancialmente, continuando os portugueses e os seus parceiros do ex-Leste a destacar-se como dos menos abertos à participação e, neste particular, a militância em associações de defesa do ambiente (com menos de 1% dos inquiridos) não constitui excepção. No extremo oposto surgem de novo os países nórdicos, desta vez com os holandeses que parecem mais do que quaisquer outros apostados na militância nestes grupos de defesa do ambiente e no movimento ecologista em geral (45%). Persiste em qualquer dos indicadores de uma postura pouco aberta à participação e pouco envolvida com a comunidade de países como Portugal e, mais uma vez, alguns países do ex-Leste.

De um vasto conjunto de questões, destacámos duas que nos parecem indicativas nas questões da cidadania participativa: “Contactar um político” e “Assinar uma petição”. O que o inquirido perguntava era se, nos últimos 12 meses, o inquirido tinha desenvolvido alguma destas actividades. Mais uma vez, apesar de algumas alterações de posição noutras áreas geográficas, os portugueses mantêm uma postura pouco activa, sendo relativamente poucos os que levaram alguma das acções a efeito. De facto, comparativamente com os seus concidadãos europeus foram raros os que contactaram algum político para expor ou falar dos seus problemas e menos ainda os que assinaram alguma petição. O mesmo acontece para outros actos ad hoc, tais como “Participar em Manifestações” e menos ainda “Boicotar determinado produto por razões cívicas” – acções que nos remetem para o fim da lista dos países europeus.

Figura 13 – Contactou um político

Figura 14 – Assinou uma petição

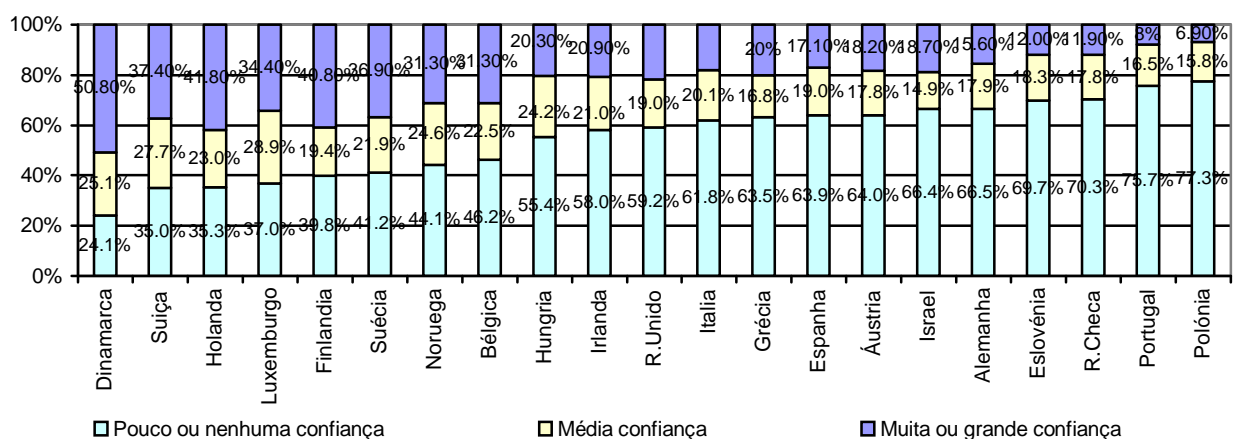


Fonte: Jowell et all (2003)

Tentemos, então, perceber um pouco melhor como se relacionam os portugueses com a política e de até que ponto confiam nos políticos.

Como podemos constatar no gráfico seguinte, enquanto em Portugal, os valores de desconfiança nos políticos são dos mais elevados, só suplantado pelos valores da Polónia, de novo nos países nórdicos regista-se em geral mais confiança na classe política. O mesmo se passa relativamente aos Parlamentos Nacionais de cada país e, mais grave ainda, face ao Sistema Judicial – onde, no caso português, a asfixia burocrática e os atrasos processuais que daí advêm, acabaram por gerar um tremendo descrédito na justiça, - sendo que esta é absolutamente crucial para o funcionamento da democracia.

Figura 15 – Confiança nos políticos em vários países da Europa

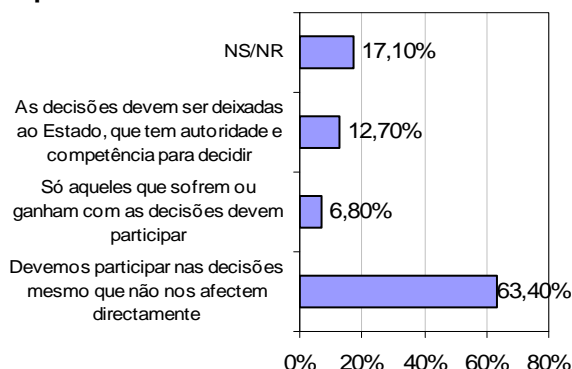


Fonte: Jowell et all (2003)

Todo este conjunto de factores – descrédito e desconfiança nos poderes, distância dos decisores - criam um ciclo vicioso da desmobilização civico-política. Contudo, isso não significa necessariamente um total alheamento da sociedade civil; alguns inquéritos têm vindo a mostrar

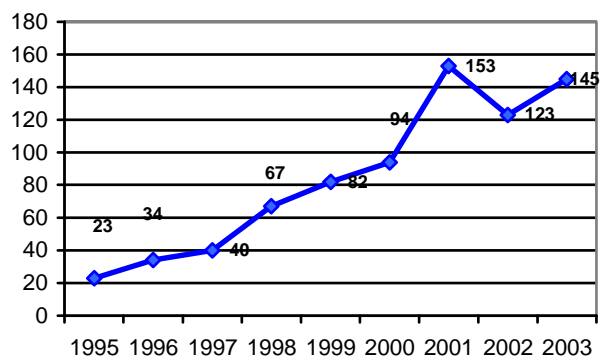
que as pessoas, apesar de não participarem activamente, têm uma vontade generalizada de serem melhor informadas e intervir nas decisões.

Figura 16 – Opinião sobre o papel dos cidadãos nos processos de tomada de decisão



Fonte: Schmidt, Truninguer e Valente (2004)

Figura 17 – Evolução do Número de queixas à CADA, desde o início da actividade



Fonte: CNADS (2003)

Como fica claro na figura 17, mais de 63% dos portugueses considera que a participação nas decisões, mesmo naquelas que não os afectem directamente, é um dever e um direito dos cidadãos. Este é um sinal de mudança, cuja tradução política se verifica, por exemplo, nas queixas à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) que, como já referimos, têm vindo a aumentar, apontando para o crescimento do interesse e da mobilização dos cidadãos na defesa dos seus interesses e direitos. Entre 1997 e 2001 as queixas à CADA quadruplicaram e de entre o total de todas as queixas contra pedidos de acesso a documentos administrativos, a maior parte (33%) foram apresentadas contra as autarquias.

Em suma, consideradas conjuntamente as diversas formas de participação cívico-política e, no que aos portugueses diz respeito, parecem estar ainda longe da nossa vivência quotidiana da democracia. As razões têm a ver, por um lado, com a velha questão estrutural da falta de tradição democrática no contexto de um regime autoritário que durante 40 anos impediu qualquer tipo de associativismo interventivo. Por outro lado, pesam também nesta inércia cívica, os elevados índices de iletrismo estrutural (os maiores da Europa)

Por parte da Administração Pública, prevalece, ainda hoje, por um lado uma cultura de secretismo e até de bloqueio no acesso à informação; por outro lado, regista-se uma grande incapacidade de responder às solicitações que uma participação informada exige.

Como resultado de tudo isto, temos que, a distância que a população portuguesa sente hoje relativamente ao poder político é muito elevada (comparativamente a muitos outros países europeus e não só) e traduz-se numa grande debilidade de acção cívico-política: não se participa, nem se intervém nas decisões.

4 - Conclusões

Vimos como o exercício das práticas da democracia em países onde esta se instalou tardiamente, como é o caso de Portugal, está longe de atingir o pleno. E isto tanto do ponto de vista dos decisores à escala local, como dos cidadãos em geral. Os primeiros, porque,

mimetizando o poder central, têm levantado obstáculos à participação, como sejam o acesso à informação e o conseqüente reforço da confiança mútua. Os segundos, porque descredita a sua própria capacidade de influência nas decisões, tendendo portanto a afastar-se e a alhear-se dos problemas da esfera pública.

Exemplos disso mesmo são os atrasos verificados na implementação e expansão dos processos de A21L. De facto, o período pós-Rio 92, que marcou a inscrição da Agenda Local 21 na Agenda Política Mundial, em geral teve menos repercussões em países europeus onde a democracia foi um processo mais recente. As prioridades políticas, cívicas e sociais nesses países levaram a secundarizar as questões do desenvolvimento sustentável por parte das autoridades centrais – o que é um dos factores considerados determinantes para o avanço da Agenda ao nível local.

A A21L é essencialmente um processo de praticar a democracia, na medida em que implica, por um lado, a partilha de soberania nas decisões e opções tomadas pelos poderes locais; e, por outro lado, a mobilização dos cidadãos nesse processo. Tão importante quanto a disponibilidade e abertura dos governantes é que os cidadãos sejam capazes de se interessar, conhecer e envolver na esfera pública. Ou seja, torna-se fundamental encontrar recursos humanos de topo e de base com *capacity building* (competências e empenho) para tal desafio. Uma mobilização mais produtiva e eficaz não passará tanto por acções *ad hoc* e pontuais (manifestações, protestos, etc.), mas sim pela capacidade de colaborar, cooperar e construir novos modelos de funcionamento democrático.

Ora, em países onde as democracias são processos tardios e onde as reformas administrativas não se deram, mantendo níveis de burocracia elevados, e dificultando o acesso à informação, levantam-se problemas de entropia democrática que atrapalham e atrasam os processos de A21L. É o caso de Portugal e, como vimos, de muitos países do Ex-Leste, onde se verifica um desencanto pela participação formal – seja via partidos, seja através do tecido associativo mais tradicional (e.g., sindicatos). Como vimos através dos inquéritos à opinião pública europeia, a desconfiança relativamente aos decisores é característica das sociedades com democracias tardias. As razões têm sido estudadas e prendem-se, entre outros, com um sentimento de ineficácia e incompreensão face ao mundo da política.

Contudo, tendem a emergir outras formas de participação de cariz mais informal (debates, abaixo-assinados, consultas públicas...) demonstrativos da apetência e potencial participativos existentes nessas sociedades e que se vislumbram como escala de intervenção mais plausível justamente a escala local. Segundo um inquérito do OBSERVA (Schmidt, Truninger e Valente, 2004), para os portugueses as autarquias deveriam ter mais influência no espectro político-administrativo nacional. Desapossadas de outras escalas mais vastas — à medida que o próprio Estado se torna mais europeu e que a própria escala de decisões nacionais se afastam do país para a EU — é à escala territorial em que vivem e no espaço que frequentam localmente, que as pessoas concebem ter alguma vida política e podem avaliar melhor os protagonistas políticos. O

“reino” das autarquias é, portanto, o reino da cidadania por excelência e é daí que poderá vir o salto qualitativo para o futuro do país e seu desenvolvimento. A apetência e as condições que podem potenciar a participação cívica e os processos participativos como as A21L, parecem ter atingido já o ponto de viragem.

Justamente por isso urgem programas de âmbito nacional que possam dinamizar e fomentar processos de A21L que, para terem êxito, não podem deixar de ser experimentadas ao nível local, acima de tudo, porque potenciam as políticas de proximidade e porque garantem maior eficácia a medidas que têm como objectivo central melhorar a qualidade de vida das populações. À A21L exige-se clareza e simplicidade; ela aponta para aspectos que têm que ser legíveis e visíveis à escala de existência dos cidadãos e garante maior confiança mútua entre governantes e governados.

Não há evidentemente soluções únicas, nem receitas milagrosas para a AL21. Ela é, em si própria, um processo de experimentação – de tentativa e erro – mas sem dúvida um desafio para a consolidação futura do desenvolvimento sustentável. Tanto mais que as experiências existentes parecem apontar para um reforço recíproco entre as suas várias componentes: a simples disponibilização de informação e abertura por parte das administrações locais tende a garantir maiores índices de confiança entre os cidadãos. Confiança essa que está na base de uma participação empenhada e motivada para as causas da qualidade de vida comunitária e para os imperativos do desenvolvimento sustentável.

5 – Referências

- CNADS (2003) *Reflexão sobre o Acesso à Informação, à Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça*, Lisboa, Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável/Fundação Calouste Gulbenkian.
- Halman, L. (Org.) (2003), *European Values Study 1999/2000 (CD ROM)*, Colónia, Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung/ Tilburg University.
- ICLEI (2002) *Second Local Agenda 21 Survey*, Nova York, United Nations Secretariat for the World Summit on Sustainable Development/ International Council for Local Environment Initiatives.
- Jowell, R. et al. (2003) *European Social Survey 2002/2003: Technical Report*, Centre for Comparative Social Surveys, Londres, City University.
- Lafferty, W. (Org.) (2001), *Sustainable Communities in Europe*. Londres, Earthscan.
- Schmidt, L., M. Truninger e S. Valente (2004), “Problemas Ambientais, Prioridades e Quadro de Vida” in, Almeida, J.F. (Org.) (2004) *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras, Celta Editora, pp. 65 - 172.
- Schmidt, L., Nave, J.G. e Guerra, J. (2005) *Autarquias e Desenvolvimento Sustentável – Agenda 21 Local e Novas Estratégias Ambientais*, Porto, Fronteira do Caos.
- UNCED (1992) *Agenda 21*, 3–14 June, United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro.
- Vala, J., Cabral, M.V., Ramos, A. (Org.) (2002). *Valores sociais: mudanças e contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.