

SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21: OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"

27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil



DA CARTA AOS COMPROMISSOS DE AALBORG – SUSTENTABILIDADE LOCAL EM PORTUGAL NO CONTEXTO EUROPEU

João Guerra – joao.guerra@ics.ul.pt / Luísa Schmidt – schmidt@ics.ul.pt

ICS/UL – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

INTRODUÇÃO

À escala europeia, o processo de implementação da Agenda 21 Local (A21L) assumiu, desde a Cimeira do Rio e enquadrado na Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, um lugar de destaque. Nalguns países (e.g., Países Nórdicos, Holanda, Reino Unido), onde o processo de implementação foi levado a cabo com envolvimento e determinação precoces das Administrações Centrais, depois de atingido o pleno de municípios com A21L, procura-se agora dar continuidade a essas iniciativas com novas abordagens e novos enfoques que possibilitem prosseguir e aprofundar o trabalho realizado. Noutros países, o processo de implementação de A21L teve um arranque mais difícil e tardio, tendo, em geral, faltado os indispensáveis enquadramentos técnico-financeiros do Estado Central que permitissem o sucesso que foi alcançado noutras paragens. Neste grupo (que inclui Portugal, mas também os seus vizinhos da Europa Latina, como Espanha e Itália) é, ainda assim, inegável a dinâmica de crescimento atingida nos últimos anos. Com graus de sucesso diferenciados, multiplicaram-se as iniciativas de A21L em geral associadas à “Carta de Aalborg” e aos “Compromissos de Aalborg”.

Entre os novos membros da União Europeia, por seu lado, o processo ter-se-á desencadeado ainda mais tardiamente. São de facto, estes os países europeus onde, em geral, o processo de implementação de A21L parece mais marginal, ainda que o contacto privilegiado de alguns destes países com os seus vizinhos da Europa do Norte e, muito particularmente, da Escandinávia tenha vindo a favorecer aí o desenrolar do processo (os países do Báltico são disso um bom exemplo). Assim, partindo do percurso de 15 anos de Aalborg (Carta e Compromissos) procurar-se-á enquadrar a implementação da sustentabilidade local em Portugal, enquadrando-a no contexto europeu e, a partir daí, retirar algumas ilações sobre o desfazamento entre discursos e práticas, a relação com os incentivos europeus e as políticas públicas nacionais delineadas para o promover.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21: OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"

27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil



O PERCURSO EUROPEU DA SUSTENTABILIDADE URBANA

Na Europa, já o *Tratado de Maastricht* (1992) proclamava a promoção do Desenvolvimento Sustentável (DS) realçando a necessidade de integração dos objectivos ambientais, sociais e económicos e o fomento da participação pública na execução da generalidade das políticas comunitárias. No que diz respeito à sustentabilidade local, já um ano antes da Cimeira da Terra a Comissão Europeia tinha criado o *Grupo de Peritos de Ambiente Urbano*, cujo trabalho viria a dar origem à primeira fase da *Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis* que teve como propósito, para além da divulgação dos princípios e objectivos da sustentabilidade local, tal como foram explicitados e divulgados a partir da Cimeira da Terra no Rio de Janeiro (CNUAD, 1992), o recrutamento de novos adeptos (signatários) entre as diversas entidades e instituições com responsabilidade na administração local, de forma a estimular a emergência e implementação de iniciativas de A21L ou processos similares. Mas o momento chave desta primeira fase da campanha deu-se em Maio de 1994, na *Primeira Conferência das Cidades e Vilas Sustentáveis* (Conferência de Aalborg). Aqui foi aprovada a "Carta de Aalborg" (AAVV, 1994) que estabeleceu valores básicos e opções estratégicas para o DS nas áreas urbanas e definiu a necessidade de uma campanha que divulgasse, publicitasse e apoiasse a aplicação das políticas de sustentabilidade local, estabelecendo um modelo de seis etapas para implementar a A21L (quadro 1).

Quadro 1 – Procedimentos para preparar os Planos de Acção Local (A21L)

-
- Conhecer os métodos de planificação e os mecanismos financeiros existentes, bem como os outros planos e programas;
-
- Identificar sistematicamente os problemas e as suas causas, através da consulta ao público;
-
- Definir o conceito de colectividade sustentável, com a participação de todos os seus membros;
-
- Examinar e avaliar as estratégias alternativas do desenvolvimento;
-
- Estabelecer um plano local de acção a longo prazo para a sustentabilidade, o qual deverá incluir objectivos avaliáveis;
-
- Planificar a implementação do plano, preparando um calendário e precisando a repartição de responsabilidades entre os membros.
-

Fonte: Carta de Aalborg (AAVV, 1994)

SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21: OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"

27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil



Desde então, foram muitos os municípios europeus que aderiram a Aalborg, para o que muito contribuíram as sucessivas conferências realizadas na Europa, no âmbito da campanha. A *Segunda Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis* realizou-se em Lisboa, em 1996, e teve como objectivo declarado contribuir para passar “da Carta à Acção”. Com o patrocínio da Comissão Europeia cerca de 1.000 representantes de autoridades locais e regionais aprovaram o que se veio a chamar *Plano de Acção de Lisboa: da Carta à Acção*. Plano que incidia sobre as melhores formas de iniciar e conduzir os processos de A21L e de aplicar os princípios estabelecidos na “Carta de Aalborg”. Sempre com o intuito de renovar esforços e partilhar experiências, quatro anos depois, em 2000, Hanôver foi o palco da Terceira Conferência onde se apelou a um maior empenhamento dos municípios na agenda política tanto europeia como global, a uma maior dinamização dos processos participativos e à integração das políticas ambientais, económicas e sociais à escala municipal. Pela mão da Comissária Europeia do Ambiente Margot Wallström foi, ainda, apresentada a *Proposta da Comissão Europeia para um quadro comunitário de cooperação para promover o desenvolvimento urbano sustentável* (COM [1999] 557 final) que, de acordo com o texto da própria declaração de Hanôver, constituía uma base excelente para o apoio institucional contínuo da U.E. a favor da Campanha das Cidades Europeias Sustentáveis.

Contudo, tal desígnio não se terá confirmado completamente. No décimo aniversário da Carta de Aalborg, a cidade dinamarquesa voltou a ser escolhida para sede da *IV Conferência Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis* mas, desta feita, sem o apoio financeiro da Comissão Europeia. Apesar disso, Prudêncio Perera (antigo Director da Direcção Geral de Ambiente da Comissão Europeia) afirmava a vontade da Comissão em procurar soluções alternativas para apoiar os esforços de sustentabilidade local, não deixando, ainda assim, de sublinhar a responsabilidade particularmente importante dos municípios e das autoridades locais nos esforços para viabilizar a Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis (<http://www.aalborgplus10.dk/default.aspx?m=2&i=341>). A Conferência que ficou conhecida por *Aalborg + 10* procurou responder, de acordo com os seus promotores, à necessidade de consolidar os “Compromissos de Aalborg” com o auto-estabelecimento de metas concretas e prazos definidos para as implementar e apresentar à *Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis* (cf., quadro 2) desenvolvida, agora, sem o financiamento garantido da União Europeia, mas a partir de um Comité Directivo que agrega as mais importantes redes de sustentabilidade europeias (e.g., Climate Alliance, Energie-Cités; ICLEI, CEMR, ACR+, Medcities...), alguns municípios que individualmente patrocinam o processo (e.g., Aalborg, Barcelona Hanôver, Malmo) e, ainda, a Associação Italiana para A Agenda 21 Local.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21: OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"

27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil



Quadro 2 – Modelo de cinco passos do ciclo da sustentabilidade

Cinco passos propostos pelos “Compromissos de Aalborg”		Prazo Previsto	Produto esperado
Diagnóstico /Ponto de Situação			
1	Produção de um diagnóstico integrado da situação existente. Ponto de partida para o planeamento das acções futuras.	12 Meses após a data da assinatura	Relatório da sustentabilidade
Estabelecimento de metas			
2	Processo participativo que incorpore dados da Agenda 21 Local ou projecto similar a decorrer, tendo em consideração o diagnóstico previamente elaborado.	24 Meses após a data da assinatura	Metas da sustentabilidade
Compromisso político			
3	Os Compromissos de Aalborg exigem aprovação e apoio do poder político, pelo que o envolvimento das principais forças políticas locais é imprescindível.	24 Meses após a data da assinatura	Aprovação do Conselho
Implementação e monitorização			
4	Implementação de acções, actividades e arranjos institucionais; estabelecimento de procedimentos de controlo e monitorização; divulgação local de informação e seu envio regular para o Comité da Campanha Europeia de Cidades & Vilas Sustentáveis.	1ª Análise de monitorização à escala europeia (2010)	Programa da sustentabilidade
Avaliação e Relatórios			
5	Os processos avaliativos e a reflexão introduzida nos relatórios permitem tomar decisões com base na experiência: mudar de rumo, reforçar opções, ou simplesmente recomeçar de novo, num patamar diferente.	Revisões cíclicas programar em 5 anos	Relatório de avaliação

Fonte: Garzillo & Kuhn,2007)

O apelo para o reforço dos “Compromissos de Aalborg” (sobretudo a sua efectiva implementação em acções práticas no terreno) intensifica-se em 2007 com o “Espírito de Sevilha”, documento resultante da conferência realizada na cidade espanhola. Afirmando a transversalidade necessária ao processo de promoção da sustentabilidade, sublinhou-se aqui a necessidade de implicar as comunidades locais, cujas práticas, experiências e mudanças alcançadas se repercutem directamente na situação global. Os representantes dos governos locais presentes (mais de 1.500) comprometeram-se, assim, a trazer os “Compromissos de Aalborg” para a rua, nomeadamente através *i)* da adaptação de políticas e acções para responder aos desafios da sustentabilidade; *ii)* da avaliação dos progressos já alcançados através da definição de indicadores; ou ainda *iii)* da promoção do envolvimento e acompanhamento regular dos processos pelos cidadãos, disponibilizando informação sobre os resultados.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21: OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"

27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil



Finalmente, para Maio de 2010 está prevista a VI Conferência de Cidades e Vilas Sustentáveis a realizar-se em Dunquerque, França. De acordo com a informação disponível, aqui terá lugar o primeiro grande momento de avaliação de implementação dos "Compromissos de Aalborg", com a realização da primeira análise global de monitorização prevista no ciclo da sustentabilidade.

Neste enquadramento que pressupõe uma adesão voluntária, o número de municípios aderentes revelou-se crescente. Registe-se, porém, a diversidade nas formas e nas intensidades de adesão entre os vários países e as várias regiões da Europa. Tendo começado com apenas 80 signatários em 1994, de acordo com os dados disponíveis on-line em www.aalborgplus10.dk, em Fevereiro de 2009, só entre os 27 países da União Europeia, havia 2673 signatários da Carta de Aalborg.

Quadro 3 – Signatários da “Carta de Aalborg” na Europa em 2009

	Municípios por país	Total de signatários	Signatários agregados	Signatários individuais	Taxa de agregação	Municípios abrangidos
Itália	8101	929	163 2,0%	773 9,5%	17,5%	5.991 74,0%
Espanha	8109	1.263	64 0,8%	1.199 14,8%	5,1%	4.717 58,2%
Dinamarca	98	11	2 2,0%	9 9,2%	18,2%	48 49,0%
Reino Unido	434	106	0 0,0%	106 24,4%	0,0%	106 24,4%
Malta	68	14	2 2,9%	14 20,6%	14,3%	14 20,6%
Total EU27	91764	2.673	254 0,3%	2.512 2,7%	9,5%	12.693 13,8%
Portugal	308	38	1 0,3%	37 12,0%	2,6%	41 13,3%
Grécia	1031	69	2 0,2%	67 6,5%	2,9%	134 13,0%
Lituania	60	6	0 0,0%	6 10,0%	0,0%	6 10,0%
Suécia	290	24	0 0,0%	24 8,3%	0,0%	24 8,3%
Finlândia	415	32	1 0,2%	44 10,6%	3,1%	31 7,5%
Bulgária	264	18	0 0,0%	18 6,8%	0,0%	18 6,8%
Chipre	33	2	0 0,0%	2 6,1%	0,0%	2 6,1%
Belgica	589	12	1 0,2%	11 1,9%	8,3%	28 4,8%
Irlanda	114	5	0 0,0%	5 4,4%	0,0%	5 4,4%
Estónia	202	7	0 0,0%	7 3,5%	0,0%	7 3,5%
França	36569	43	7 0,0%	36 0,1%	16,3%	1.177 3,2%
Holanda	443	12	0 0,0%	12 2,7%	0,0%	12 2,7%
Letónia	530	5	1 0,2%	4 0,8%	20,0%	12 2,3%
Eslovénia	210	4	0 0,0%	4 1,9%	0,0%	4 1,9%
Alemanha	14000	83	10 0,1%	73 0,5%	12,0%	255 1,8%
Luxemburgo	116	2	0 0,0%	2 1,7%	0,0%	2 1,7%
Austria	2400	33	0 0,0%	33 1,4%	0,0%	33 1,4%
Roménia	2686	10	0 0,0%	10 0,4%	0,0%	10 0,4%
Polónia	2478	7	0 0,0%	7 0,3%	0,0%	7 0,3%
Hungria	3100	4	0 0,0%	4 0,1%	0,0%	4 0,1%
Eslováquia	2891	3	0 0,0%	3 0,1%	0,0%	3 0,1%
Rep. Checa	6200	2	0 0,0%	2 0,0%	0,0%	2 0,0%

Fonte: A partir de www.aalborgplus10.dk e Directorate of Environment and Local Authorities of Council of Europe (1998)

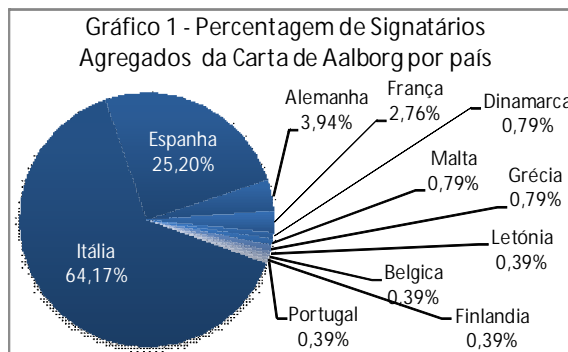
SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21: OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"

27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil



Registe-se, porém, a diversidade nas formas e nas intensidades de adesão entre os vários países e as várias regiões da Europa. Tendo começado com apenas 80 signatários em 1994, de acordo com os dados disponíveis on-line em www.aalborgplus10.dk, em Fevereiro de 2009, só entre os 27 países da União Europeia, havia 2673 signatários. Interessa, no entanto, perceber de que tipo de entidades estamos a falar, já que isso tem implicações no número de municípios abrangidos, como poderemos verificar no quadro 3. Com efeito, os 254 signatários agregados (correspondentes a associações de municípios; distritos, províncias, regiões...) não representariam mais de 0,3% dos municípios europeus se estivessemos perante entidades uninominais mas, dado agregarem conjuntos significativos de municípios (e.g., as 162 comunas da província italiana de Como, ou os 46 municípios da região espanhola de Múrcia), fazem com que passemos de cerca de 3% de municípios europeus (2,7% de signatários individuais + 0,3% de signatários agregados) para 13,8% dos municípios europeus que, por *motu* próprio ou integrados num conjunto mais abrangente de unidades territoriais, partilham os princípios expressos na "Carta de Aalborg", destacando-se no total de municípios abrangidos, países como Itália (74%); Espanha (58,2%) ou a Dinamarca com 49%.

A taxa de agregação (nº de signatários agregados / total de signatários) tem, assim, implicações importantes nos resultados obtidos por cada país e, como facilmente se poderá constatar no gráfico 1, é sobretudo relevante em Itália e Espanha que, em conjunto, acumulam 89,37% destas situações na Europa dos 27. Aqui, como em geral, na Europa do Sul (Portugal incluído), o arranque da implementação da A21L terá tardado mas, em especial nestes dois países, a administração regional (incluindo-se nesta designação desde associações voluntárias mais localizadas e circunscritas até províncias e regiões com graus de autonomia significativa) parece ter assumido a liderança e, em conjunto com os municípios, terá vindo a impor um novo ritmo ao processo de implementação da A21L, representando, ainda assim, a adesão a Aalborg apenas uma faceta dessa nova dinâmica.



Noutras paragens a adesão a Aalborg decorre essencialmente de um acto individual das administrações municipais. No caso português, em especial, talvez a abrangência do processo se revele menos espectacular mas, admitindo algumas excepções, a vontade de enveredar pelos princípios da sustentabilidade local será, muito provavelmente, mais firme e segura (porque declarada e assumida pelos próprios). Daí que seja aconselhável não descuidar os valores presentes na coluna dos signatários individuais do Quadro 3, onde se destacam com valores bastante acima da média europeia, o Reino Unido (24,4%); Malta (20,6%), Espanha (que apesar de tudo atinge,

SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21: OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"

27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil

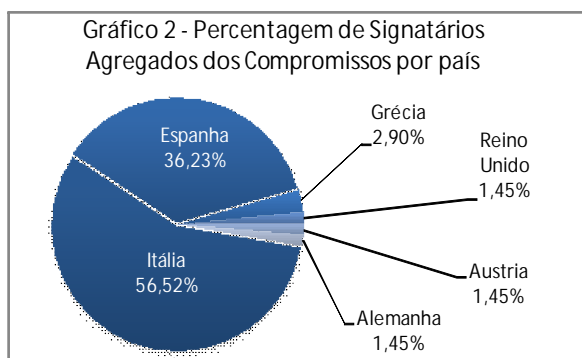


ainda, 14,8% dos municípios); Portugal (12%), ou a Finlândia (10,6%), para citar apenas os países com valores mais expressivos.

Por fim, acrescente-se que, em geral, e com algumas exceções que decorrerão, em boa parte, das relações de proximidade com os seus vizinhos do Norte da Europa, os países do Leste Europeu parecem mais afastados do processo, situação que, como verificaremos a seguir, se virá a repetir.

Analisemos, então, os dados relativos aos "Compromissos de Aalborg", instrumento mais recente de implementação da sustentabilidade local que procura reforçar e consolidar o envolvimento das autoridades locais. Dada a maior exigência relativa do documento — com passos, prazos e produtos estipulados (*Cf.* Quadro 2) — e o seu percurso de divulgação menos longo (desde 2004), os "Compromissos de Aalborg" contam com um número bem mais reduzido de signatários (339 contra os 929 da Carta) e de municípios abrangidos (3.283 contra 5.991).

Apesar disso, a relação entre as taxas de agregação dos signatários e o total de municípios envolvidos mantém a relevância. Destacam-se, uma vez mais, como se constata no gráfico 2, os campeões deste tipo de envolvimento colectivo (Espanha e Itália) que, sozinhos, acumulam quase 93% do total destes casos, nos 27 países da União Europeia.



SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21: OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"

27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil



Quadro 4 – Signatários dos “Compromissos de Aalborg” na Europa em 2009

	Total de municípios	Total de signatários	Signatários agregados	Signatários individuais	Taxa de agregação	Municípios abrangidos
Espanha	8109	339	25 0,3%	317 3,9%	7,4%	3.283 40,5%
Itália	8101	157	39 0,5%	118 1,5%	24,8%	2.155 26,6%
Austria	2400	5	1 0,0%	4 0,2%	20,0%	448 18,7%
Portugal	308	53	0 0,0%	53 17,2%	0,0%	53 17,2%
Grécia	1031	9	2 0,2%	7 0,7%	22,2%	152 14,7%
Total EU27	91764	643	69 0,1%	577 0,6%	10,7%	6.213 6,8%
Dinamarca	98	6	0 0,0%	6 6,1%	0,0%	6 6,1%
Suécia	290	16	0 0,0%	16 5,5%	0,0%	16 5,5%
Reino Unido	434	12	1 0,2%	11 2,5%	8,3%	23 5,3%
Lituania	60	2	0 0,0%	2 3,3%	0,0%	2 3,3%
Estónia	202	5	0 0,0%	5 2,5%	0,0%	5 2,5%
Finlândia	415	6	0 0,0%	6 1,4%	0,0%	6 1,4%
Bulgária	264	3	0 0,0%	3 1,1%	0,0%	3 1,1%
Irlanda	114	1	0 0,0%	1 0,9%	0,0%	1 0,9%
Belgica	589	4	0 0,0%	4 0,7%	0,0%	4 0,7%
Alemanha	14000	10	1 0,0%	9 0,1%	10,0%	41 0,3%
Letónia	530	1	0 0,0%	1 0,2%	0,0%	1 0,2%
Polónia	2478	1	0 0,0%	1 0,0%	0,0%	1 0,0%
Roménia	2686	1	0 0,0%	1 0,0%	0,0%	1 0,0%
França	36569	11	0 0,0%	11 0,0%	0,0%	11 0,0%
Rep. Checa	6200	1	0 0,0%	1 0,0%	0,0%	1 0,0%
Hungria	3100	0	0 0,0%	0 0,0%		0 0,0%
Luxemburgo	116	0	0 0,0%	0 0,0%		0 0,0%
Malta	68	0	0 0,0%	0 0,0%		0 0,0%
Holanda	443	0	0 0,0%	0 0,0%		0 0,0%
Eslováquia	2891	0	0 0,0%	0 0,0%		0 0,0%
Eslovénia	210	0	0 0,0%	0 0,0%		0 0,0%
Chipre	33	0	0 0,0%	0 0,0%		0 0,0%

Fonte: A partir de www.aalborgplus10.dk e Directorate of Environment and Local Authorities of Council of Europe (1998)

Portugal que, neste caso, surge com uma percentagem acima da média (17,2%) consegue-o sem recurso a nenhum signatário agregado. De facto, de acordo com os dados expressos no quadro 4 e tendo em conta as características específicas do país (total nacional de municípios, signatários agregados, signatários individuais, municípios abrangidos...) os municípios portugueses ocupam já um lugar de destaque no que ao assumir dos “Compromissos de Aalborg” diz respeito, sendo que, de entre os municípios signatários, todos aderiram por vontade expressa dos seus governantes, comprometendo-se cada uma das administrações a implementar actividades e apresentar resultados dentro dos prazos estabelecidos.

No entanto, podendo ser encarado como indício importante da adesão dos governos locais aos valores da sustentabilidade, este processo está longe de esgotar o

SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21: OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"

27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil



movimento de implementação de A21L na Europa. Se, aparentemente, a inexistência (caso de Portugal) ou emergência tardia (Espanha, Itália...) de uma política nacional clara e concertada de implementação (eventualmente regional no caso dos estados federados) parece ter favorecido, e favorecer ainda, a adesão a estes instrumentos da Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, também é verdade que em países como a Holanda, os Países Nórdicos, ou o Reino Unido, as políticas nacionais dispensaram, em boa parte, a pertença à rede europeia e impuseram um fulgor que, em geral, resultou na totalidade de municípios a desenvolver processos de A21L ou processos similares. Na Dinamarca e na Finlândia, por exemplo, a lei estabelece que os municípios desenvolvam as suas próprias estratégias de Desenvolvimento Sustentável (estratégias de A21L) que, pelo menos no caso dinamarquês, devem ser renovadas de quatro em quatro anos (<http://www.sd-network.eu/>). Na Suécia o Comité Nacional para a A21L foi estabelecido logo em 1995 com o intuito de estimular a sua implementação e localizar as experiências em curso. Na Holanda, por seu turno, integrado no Segundo Plano de Protecção Ambiental também datado de 1995, foi estabelecido um Fundo ao dispor dos municípios para que iniciassem processos de A21L (Gomila, 2000: 36).

Nestes como noutros países, à acção de coordenação e enquadramento dos governos nacionais juntou-se uma tradição sociocultural de mobilização pela sustentabilidade e um movimento ambientalista/ecologista relativamente vigoroso que, em conjunto, deram azo a uma disseminação e consolidação de processos sem paralelo (Lafferty, 2001; Schmidt, Nave & Guerra, 2006). O êxito da A21L parece, assim, depender da confluência de dois factores que interagem no terreno: *i*) o enquadramento técnico-financeiro que uma política nacional concertada permite e *ii*) a vontade expressa (em acções, mais do que em discursos) das comunidades locais e dos seus representantes quer se situem na sociedade civil, quer na administração.

Quadro 5 – Objectivos da nova etapa da A21L: Acção Local 21

Identificação e remoção dos entraves ao desenvolvimento sustentável local (e.g., pobreza, injustiça, exclusão social, conflitos, degradação ambiental, insegurança...) e da criação de comunidades mais sustentáveis;

Limitação do contributo das cidades e das comunidades locais para a delapidação de recursos naturais e para os problemas ambientais globais através da participação em campanhas e acções locais com repercussões globais;

Introdução de instrumentos de gestão e adopção de princípios que assegurem a execução firme e eficaz de uma estratégia de sustentabilidade local através da incorporação de práticas de gestão partilhada, inclusiva e sustentável (discussão de resultados e diagnósticos, eco-procurement, eco-orçamentos, fora participativos, conselhos consultivos, estratégias participativas...).

Fonte: A partir de Southey (2001)

SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21: OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"

27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil

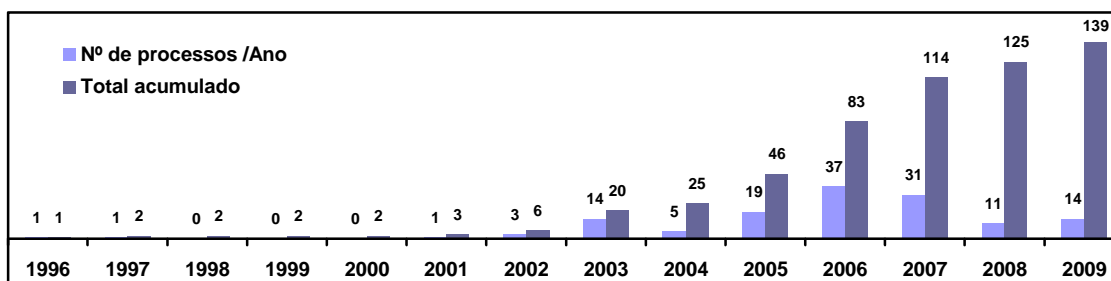


Daí que — quando acontece esta conjugação de factores e é atingido o pleno de municípios com A21L— se acentue, de acordo com Sean Southey, a necessidade de um segundo patamar onde o foco seja mais direccionado, os objectivos mais precisos, as metas mais exequíveis e os resultados mais mensuráveis (2001: 487). Este novo estádio do processo de implementação da A21L (Acção Local 21 segundo a própria terminologia do ICLEI) tem vindo a ganhar terreno no norte da Europa, num movimento que reflecte os avanços na gestão e no planeamento do desenvolvimento sustentável local. Estamos, afinal, perante uma tentativa de relançar a A21L em territórios onde o seu próprio sucesso poderia acarretar desmobilização. Longe, portanto, da realidade portuguesa, bem como dos seus vizinhos do sul da Europa (com processos de implementação em franco progresso, mas longe do pleno aqui atingido) e dos novos parceiros da União Europeia.

A AGENDA 21 LOCAL EM PORTUGAL: UMA EVOLUÇÃO TARDIA

A lógica de acção pressuposta pelas A21L foi, durante muito tempo, pouco mais que residual entre os municípios portugueses. Apesar do enquadramento e da reflexão institucional internacional que chegou ao país quer por via da ONU, quer por via da União Europeia, o conceito de A21L permaneceu pouco preciso e pouco reflectido para a realidade portuguesa. Tal não é certamente alheio a especificidades próprias da sociedade portuguesa e ao facto de, como já procurámos deixar claro em trabalhos anteriores, não existir ainda hoje uma estratégia nacional concertada para divulgação e implementação deste tipo de projectos (Schmidt, Nave & Guerra, 2004, 2005, 2006). Ainda assim, a partir do esforço dos municípios, das associações de municípios e da cooperação transfronteiriça que enquadram normalmente as candidaturas a fundos comunitários, os progressos são assinaláveis, atingindo-se, em 2009, 118 A21L municipais que correspondem a 38,3% do total de municípios portugueses e a uma taxa de crescimento anual que, entre 1996 e 2009, foi superior a 44,3%.

Gráfico 3 – Evolução de iniciativas de A21L desde 1996 até 2009

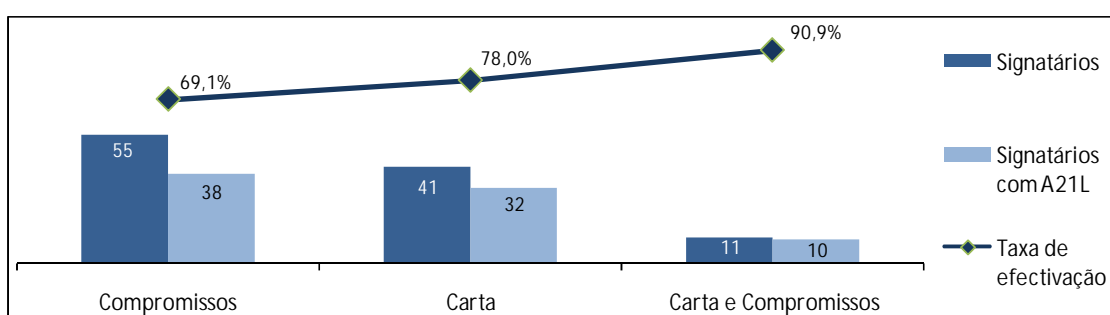


Fonte: Pinto, Macedo & Macedo (2009)



Como facilmente se constata no Gráfico 3, se entre 1996 e 2003, os progressos alcançados (no que diz respeito ao surgimento de novas iniciativas) foi modesto, a partir dessa altura (coincidindo com a Conferência de Aalborg + 10 e com a preparação e adesão dos municípios portugueses aos “Compromissos de Aalborg”), o ritmo de crescimento ganhou uma nova dinâmica, passando o país, em termos relativos e tal como já tinha acontecido no número de signatários da “Carta de Aalborg” e dos “Compromissos de Aalborg”, a apresentar uma das mais elevadas percentagens de A21L no terreno.

Gráfico 4 – Signatários de Aalborg e efectivação dos princípios da sustentabilidade através de iniciativas de A21L (Portugal 2009)



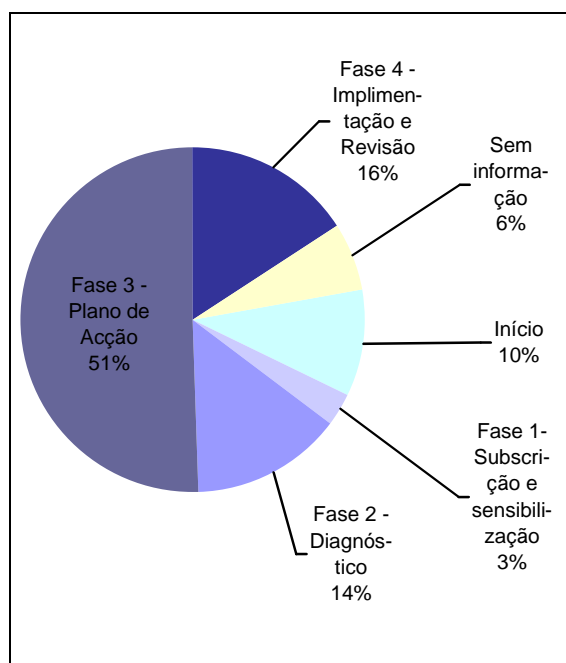
F
o
n
t
e
:
P
i
n
t
o
,
M
a
c

edo & Macedo (2009)

Não sendo linear a correspondência entre signatários de Aalborg e a efectiva implementação de iniciativas de A21L (Lisboa é um de vários exemplos de municípios que assinaram a Carta mas nunca iniciaram nenhum processo de A21L), a verdade é que, para muitos municípios, a assinatura da Carta ou dos Compromissos surge como um primeiro passo de um caminho que, mais tarde ou mais cedo, desembocará numa A21L. Situação que, por razões já referidas anteriormente, se esperaria reforçada com o assumir dos “Compromissos de Aalborg”. O Gráfico 4 parece, no entanto, não confirmar estas expectativas, mas tal dever-se-á ao espaço de tempo decorrido (que comparativamente com a Carta é significativamente mais curto) e que implica que muitos municípios estejam ainda a preparar o arranque de iniciativas, ou, simplesmente, a preparar o terreno para as lançar oficialmente. A crer na vontade explícita dos promotores de Aalborg + 10 e do processo de adesão aos “Compromissos de Aalborg” que daí decorreu, a maior exigência na apresentação de resultados práticos pressionará os municípios a enveredarem a curto prazo por um processo efectivo de implementação da A21L, tal como já acontece entre os municípios que se decidiram por assinar os dois documentos em simultâneo.

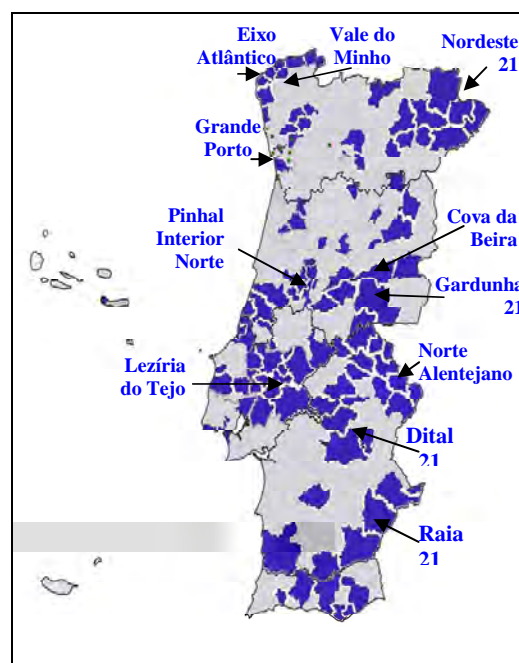


Gráfico 5 – Fase de desenvolvimento dos processos em vigor (2009)



Fonte: Pinto, Macedo & Macedo (2009)

Gráfico 6 – Processos regionais e municipais em vigor (2009)



Fonte: Pinto, Macedo & Macedo (2009)

Vejamos, então, em que ponto estão os processos de A21L já em curso. De acordo com o Gráfico 5, mais de metade das iniciativas de A21L localizadas em Portugal, em 2009, já se encontra a desenvolver o plano de acção, apesar de, como verificámos anteriormente, a esmagadora maioria das iniciativas ter surgido após 2003 e depois do impulso advindo da Conferência Aalborg + 10. Em estádios de desenvolvimento anteriores encontramos 14% na fase de diagnóstico, 3% na fase de sensibilização e 10% começa agora a preparar o terreno. A fase final (mais exigente em tempo e em trabalho prévio) não ultrapassa os 16% das iniciativas, o que indicia a já referida imaturidade da maioria dos processos de A21L em Portugal.

Quanto à sua distribuição, o Gráfico 6 mostra que os processos de A21L se dispõem quase uniformemente pelo território português, para o que muito contribuem as iniciativas regionais de A21L desenvolvidas por associações de municípios, assim como para o avolumar do número destas iniciativas. Ora numa investigação em curso que tem por objecto a sustentabilidade nos 308 municípios portugueses percebemos, no entanto, que uma boa parte destes processos participativos liderados por associações de municípios (e.g., Norte Alentejano; Lezíria do Tejo; Nordeste 21, Eixo Atlântico...) perderam fôlego ou não conseguiram ganhar a aposta da continuidade, para o que parece

SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21: OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"

27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil



ter contribuído a liderança externa ao município das iniciativas de A21L. Acresce que, nestes casos (talvez mais frequentemente do que noutros desenvolvidos isoladamente e com o empenho dos próprios presidentes de câmara), os projectos nasceram e desenvolveram-se com um horizonte temporal limitado que decorre dos próprios requisitos de candidatura a fundos comunitários — *i.e.*, Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2007-2013) e respectivos Programas Operacionais. Estabelecido para colmatar exigências processuais, o prazo para finalizar o projecto resultou quase invariavelmente num sentimento de tarefa cumprida, chegando alguns dos municípios a declarar a existência da Agenda 21 apenas quando as actividades previstas no período de tempo estipulado estavam cumpridas. A A21L surgiu, nesta perspectiva de implementação, como um produto acabado, constituído por um conjunto de actividades, reuniões e acções participativas já realizadas e, portanto, fechadas, esquecendo-se o fundamental: a continuidade e a mudança efectiva de procedimentos na tomada de decisão.

CONCLUSÕES

Em Portugal, a inexistência de políticas nacionais que permitam aceder a financiamentos e clarificar caminhos para o desenvolvimento sustentável local (inexistência de uma estratégia Top-Down), conjugou-se com o défice de participação cívica e de democracia participativa e, sobretudo, com o tradicional fechamento do poder local que, contraditoriamente — já que os discursos são apologistas da participação e do desenvolvimento sustentável —, mantém ainda alguns traços de autoritarismo herdados do passado (dificuldades de uma estratégia Bottom-Up). O processo de implementação de A21L sofreu, por isso, algum atraso, mas, nos últimos anos, quer por impulso externo (*e.g.*, Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis), quer por impulso interno (35 anos de democracia fizeram já o seu caminho), são já evidentes os progressos e cerca de 40% dos municípios portugueses desenvolvem iniciativas de A21L.

Contudo, para consolidar esta situação, tanto em Portugal como em muitos países europeus, um olhar mais pormenorizado no terreno revelou a importância: *i)* do empenho e do envolvimento do poder político com legitimidade necessária para fazer vingar a vontade de partilha (do poder de decisão) com as populações; *ii)* da garantia de ganhos sinérgicos regionais, mas evitando os sentimentos de desresponsabilização criados pela origem e liderança externa das iniciativas; *iii)* do acautelar da viabilidade dos processos de A21L para além do tempo dos mandatos dos executivos municipais, através do envolvimento abrangente das forças políticas locais em presença e *iv)* de uma actuação proactiva que ultrapasse o cumprimento dos compromissos legais ou oficiais assumidos pelas diferentes administrações locais nos processos de candidatura a financiamentos.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21: OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"

27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil



Se podemos adivinhar algum insucesso relativo entre alguns dos projectos recenseados em Portugal, também é verdade que nos municípios com iniciativas mais conseguidas é reconhecido, tanto por autarcas como por munícipes, que a A21L permite: *i)* aumentar os níveis de confiança entre governantes e governados; *ii)* facilitar a implementação e aquiescência pública de políticas e instrumentos da administração local; *iii)* melhorar a qualidade de vida local; *iv)* fomentar o exercício de uma cidadania mais pró-activa e eficaz, assente em sentimentos de pertença e de identidade local; *v)* contribuir para o desenvolvimento local.

A partilha do poder de decisão implícita num processo de A21L revela-se, assim, um instrumento que, antes de mais, permite ganhos quer do ponto de vista da administração, quer do ponto de vista dos cidadãos e da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

AAVV (1994), **Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade – Carta de Aalborg**, Aalborg, I Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis.

AAVV (2004), **Compromissos de Aalborg – AALBORG+10 Inspirando o Futuro**, Aalborg, IV Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis.

CNUAD (1992), **Agenda 21** – Documento da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (versão portuguesa), Lisboa, IPAMB.

Directorate of environment and Local Authorities of Council of Europe (1998), **The size of municipalities, efficiency and citizen participation**, Strasbourg, Council of Europe.

Lafferty, William (Ed.) (2001), **Sustainable Communities in Europe**, Londres, Earthscan Publications.

Garzillo, Cristina & Stefan Kuhn (2007), The Aalborg Commitments Implementation Guide – A 5-Step Approach, Frankfurt, ICLEI.

Gomila, Maria Francesca (2000), **“La Agenda 21 Local en Europa: Un Análisis Comparado”** in Font, Nuria & Joan Subirats (Eds.) Local Y Sostenible – La Agenda 21 Local en España, Barcelona, Icaria Editorial, pp. 29-64.

Pinto, Marta, Macedo, Marta & Macedo Pedro (2009), **“Agenda 21 Local em Portugal: breve ponto de situação”** in Conferência Nacional sobre Agenda 21 Local e Sustentabilidade - GLOCAL 2009, Cascais, 23 e 24 de Setembro de 2009.

Schmidt, Luísa, Joaquim Gil Nave & João Guerra (2004), **“Local Agenda 21 and Citizenship: The Portuguese Case within European Context”** in Actas da 11ª Annual International Sustainable Development Research Conference, June 6-8, Helsínquia.

**SEMINÁRIO INTERNACIONAL
"EXPERIÊNCIAS DE AGENDAS 21:
OS DESAFIOS DO NOSSO TEMPO"**

**27, 28 e 29 de Novembro de 2009
Ponta Grossa - PR - Brasil**



Schmidt, Luísa, Joaquim Gil Nave & João Guerra (2005), **Autarquias e Desenvolvimento Sustentável – Agenda 21 Local e Novas Estratégias Ambientais**, Porto, Fronteira do Caos Editora.

Schmidt, Luísa, Joaquim Gil Nave & João Guerra (2006), **"Who's afraid of Local Agenda 21? Top-down and bottom-up perspectives on local sustainability"** International Journal of Environment and Sustainable Development, 5 (2), pp.181-198.

Southey, Sean (2001) **"Accelerating Sustainability: from agenda to action"**, Local Environment, 6 (4), pp. 483–489.