

Sustentabilidade e participação

O papel dos executivos municipais no envolvimento das populações

João Guerra

*Instituto de Ciências Sociais
da Universidade de Lisboa
Joao.Guerra@ics.ul.pt*

1 – Nota introdutória

O crescente interesse por formas de desenvolvimento sustentável terá produzido uma ubiquidade inegável ao conceito tornando-se este processo num exemplo paradigmático do impulso que os instrumentos de governança internacional têm vindo a assumir e determinando, há quase trinta anos, um olhar atento sobre as formas e os incentivos à participação. Governança e desenvolvimento sustentável serão, afinal, “filhos da mesma

família” e “parte da mesma história”, com características comuns e potenciais conexos e interdependentes (Kemp, Parto e Gibson, 2005).

Na Europa, aliás, o desenvolvimento de políticas de sustentabilidade nos últimos decénios tornou clara a urgência de encarar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, tendo vindo a repercutir-se em redobradas directivas de regulamentação a partir de Bruxelas e a ganhar crescente visibilidade e aquiescência pública. Daí que nos tenha parecido importante tentar perceber como se desenrola no terreno o vínculo entre a promoção da sustentabilidade e as políticas de envolvimento e participação das populações, socorrendo-nos, para tal, dos resultados ainda preliminares de um inquérito aplicado aos 308 municípios portugueses.

2 – Desenvolvimento Sustentável e participação – um caminho comum

Enquanto constructos sociais que se vão adaptando às exigências particulares de cada contexto sócioespacial e espelhando a diversidade de iniciativas que, no terreno, se vão multiplicando (sejam de âmbito local, sejam de âmbito global), desde a publicação do Relatório Bruntland que se sucedem as enunciações de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável. A definição presente em “O Nosso Futuro Comum” — “desenvolvimento que dê resposta às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras darem resposta às suas próprias necessidades” (CMAD, 1987:54) — é ainda hoje a mais reconhecida e fundamenta e inspira numerosas definições alternativas consentâneas com objectivos particulares. Dá-se, por conseguinte, uma ênfase especial a um ou outro aspecto do conceito, associando-se ora a imperativos e realidades gerais — como desenvolvimento (desenvolvimento sustentável), como sociedade (sociedade sustentável), como ecologia (sustentabilidade ecológica), como estratégia (sustentabilidade estratégica) ... —, ora a propósitos e âmbitos mais específicos,

como comunidade (comunidade sustentável), como mobilidade (mobilidade sustentável), como energia (energia sustentável) ou mesmo como crescimento (crescimento sustentável).

Implica essa versatilidade que assistamos a uma multiplicidade de definições de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável mas, ainda assim, há algumas características comuns que se lhe podem apontar. Em primeiro lugar, estamos perante um olhar contextualizado dos problemas ambientais que os relaciona com a economia e com a sociedade. A constatação da rede de interdependências que daí resulta impede que nem ao desenvolvimento social, nem ao crescimento económico seja permitido tomar a sua base de sustentação ecológica como garantida, sublinhando, simultaneamente, as dependências socioeconómicas dos ecossistemas naturais actuais. Esta complexidade de interligações entre economia, sociedade e ambiente é ”geralmente descrita como um ‘triângulo’, um ‘tripé’, ou uma sobreposição de círculos num diagrama de Venn (...) e embora os elementos específicos, bem como a ênfase atribuída a cada um, possam mudar, o que distingue a sustentabilidade é o olhar dirigido para as interligações sistémicas e a ideia de que os elementos devem e podem apoiar-se ou reforçar-se mutuamente numa cadeia de relações recíprocas” (Vos, 2007: 335).

Em segundo lugar, tal como já era sublinhado na definição de Brundtland, o foco sobre a equidade intra e inter geracional é outra das características fulcrais do conceito de desenvolvimento sustentável que (pelo menos ao nível dos discursos) tende a ser consensual. Nesta perspectiva, os horizontes espaço-temporais alargam-se para abranger: *i)*

todo o sistema-mundo, todos os países e todas as comunidades com os seus diferentes, mas interdependentes graus de desenvolvimento, produção e consumo de recursos e *ii*) todas as gerações presentes e futuras, tendo como exemplo a história e as gerações passadas.

A ênfase do empenhamento individual e colectivo para além da mera conformidade com as leis e regulamentos é o terceiro aspecto compartilhado pela generalidade das definições de sustentabilidade que sublinhamos. Dos decisores políticos espera-se imaginação e inovação na administração da coisa pública, procurando desempenhos que ultrapassem os mínimos exigidos pela lei. Dos empresários e das empresas espera-se que superem as normas regulamentares e as determinações da administração como forma de garantir vantagens competitivas a curto/médio prazo e, simultaneamente, assumir uma responsabilidade social antes (e porventura ainda) inusitada. Dos cidadãos e da sociedade civil em geral espera-se maior intervenção e maior empenho na discussão e na defesa da qualidade ambiental e na qualidade de vida que afinal dependerão dos equilíbrios conseguidos entre os vários vértices do triângulo da sustentabilidade. Daí a centralidade que a participação e o envolvimento de todos os actores sociais (qualquer que seja o seu estatuto e o seu papel na sociedade), detêm nas questões da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável. Afirmando mesmo alguns autores a impossibilidade de atingir o desenvolvimento sustentável sem a prévia implementação de processos de governança participativa (Zeijl-Rozema *et al*, 2007).

O uso do termo governança aponta, portanto, para um papel bem mais marginal e contingente do Estado nos processos de tomada de decisão, indiciando *i)* inovações e mudanças nos mecanismos institucionais de acção e *ii)* horizontalidade na coordenação. Propomo-nos, no entanto, à semelhança de Heinelt, a estender o conceito a campos mais latos e abrangentes de forma a permitir a inclusão de processos dirigidos de forma mais ou menos hierárquica, mais ou menos condicionada pelo poder que determinadas instituições e/ou stakeholders podem exercer sobre o conjunto de parceiros. Se, em teoria, os processos de governança participada se caracterizariam por tentativas de coordenação horizontal das interacções sociais, não será menos verdade que as sociedades continuam a reger-se pelas leis do mercado, “...pela imposição de constrangimentos e capacidades para (inter)agir” (Heinelt *et al*, 2006: 26) e pelos recursos diferenciados que cada grupo ou agente (incluindo-se neste rol a própria administração) é capaz de mobilizar no processo. Importa, sobretudo, ter em conta que cada iniciativa participativa levada a cabo assume características próprias que decorrerão das especificidades e do contexto em que se insere. A pluralidade de situações é algo que a realidade impõe e que torna inevitável “a combinação adequada de estratégias de governança e as formas mais apropriadas de integração de conhecimentos nas diversas modalidades de implementação” (Heinelt *et al*, 2006: 27).

3 – Municípios, participação e sustentabilidade

Importa então trazer a lume a posição dos municípios portugueses no processo de implementação do desenvolvimento sustentável local e clarificar como são envolvidos os

cidadãos nesse processo. Os resultados apresentados decorrem da aplicação de um inquérito por questionário enviado por correio a todos os 308 municípios portugueses, em Junho de 2008, acompanhado de várias insistências feitas por correio electrónico e por telefone, sempre dirigidas ao Presidente de Câmara ou ao Gabinete de Apoio ao Presidente dos vários municípios portugueses. Tratando-se ainda de resultados preliminares (apresentam-se aqui os resultados de quase 1/3 dos municípios), convém referir que os resultados do inquérito são complementados por uma pesquisa no terreno através do acompanhamento de alguns processos de Agenda 21 Local (A21L) quer presencialmente (participando nas várias sessões e plenários participativos), quer através de pesquisa documental e dos sites oficiais municipais, nomeadamente das páginas dedicadas a estes processos participativos.

Conseguir que os municípios respondessem ao inquérito foi tarefa que, desde cedo, se revelou difícil e morosa e, apesar dos redobrados esforços e dos sucessivos contactos, nem sempre teve o sucesso desejado. Neste processo árduo que se arrasta desde Junho de 2008, percebemos que muitos dos processos participativos por nós já localizados perderam folgo ou não conseguiram ganhar a aposta da participação e do envolvimento público na administração do bem-comum, não se vislumbrando reais consequências para as formas e práticas governativas que lhes sucederam. Mais frequentemente do que seria desejável, ter-se-á descurado a necessidade de garantir resultados consequentes que permitissem fazer mudar práticas governativas pouco abertas a participação por demais arreigadas nos vários níveis da administração. Daí que muitos dos municípios onde previamente tínhamos

localizado processos de A21L em curso não se tivessem mostrado tão receptivos a partilhar a sua experiência. Muitos deles, aliás, pareciam mesmo ter encerrado o processo, tendo inclusive, aos técnicos antes ocupados do acompanhamento da A21L, sido cometidas novas funções, sem que mais ninguém os substituísse.

Figura 1 – Postura acerca da participação nos processos de tomada de decisão segundo o papel assumido pelos respondentes ao inquérito

Político (Assessor, Adjunto...)	4,6%	81,8%	13,6%	População incluída em todos os processos...
Político (Presidente, Vereador...)	8,3%	75,0%	16,7%	Dada a complexidade técnica nem sempre...
Total	13,2%	76,5%	10,3%	Decisão reservada aos políticos e técnicos
Técnico	20,6%	73,5%	5,9%	

Mas vejamos, mais concretamente, como se posicionam os respondentes (representantes dos municípios) em relação a algumas questões da participação e sustentabilidade locais. Começamos pela posição assumida pelos respondentes dos municípios em relação à participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. De acordo com a Figura 1, em apenas 13,2% dos municípios que responderam ao inquérito se aceita sem reservas a inclusão das populações em todos os processos de tomada de decisão. A esmagadora maioria dos respondentes (76,5%) refugia-se na complexidade técnica dos problemas para recusar o envolvimento público e 10,3% assume mesmo que a decisão no seu município é reservada aos políticos que para isso foram eleitos e aos técnicos que detêm competências para tal.

Notar-se-ão, então, diferenças entre os posicionamentos dos políticos e dos técnicos que responderam ao inquérito? Num trabalho anterior (ainda que com métodos de recolha de informação diferente) tínhamos percebido uma maior abertura dos autarcas em relação a esta questão. Será que a intervenção dos técnicos que, ainda assim, contabilizam cerca de 50% das respostas a esta questão poderá ter determinado este aparente recuo na abertura à participação?ⁱ Ainda de acordo com a Figura 1 tal não parece verificar-se e se influência houvesse, ela repercutir-se-ia em sentido contrárioⁱⁱ.

Figura 2 – Métodos e formas de envolvimento dos cidadãos

Sessões Públicas	6,2%	6,2%	78,3%	9,3%
Atendimento personalizado	7,2%	16,5%	58,8%	17,5%
Publicitação de contas..	9,3%	10,3%	51,5%	28,9%
Fóruns Temáticos	16,5%	15,5%	43,3%	24,7%
Inquéritos/Sondagens	23,7%	14,4%	42,3%	19,6%
Conselhos Consultivos	30,9%	12,4%	37,1%	19,6%
Comités/Grupos Trabalho	25,8%	13,4%	34,0%	26,8%
Conferências de concensos	44,3%	6,2%	9,3%	40,2%
Júris/Paineis de cidadãos	49,5%	10,3%	7,2%	33,0%
Provedor do município	62,9%	10,3%	3,1%	23,7%
Referendos	62,9%	13,4%	3,1%	20,6%
Nunca, nem está previsto	Nunca, mas está previsto	Já foi utilizado	NS/NR	

Procurámos, ainda, saber que formas e métodos os municípios portugueses utilizam para dar lugar à participação pública. De acordo com os resultados apurados, os referendos, tal

ⁱ Trata-se de um inquérito dirigido aos Presidentes de Câmara, aplicado através de entrevista presencial. Numa questão muito semelhante, 23% dos autarcas entrevistados defenderam a ideia de que a população devia ser incluída em todos os processos de decisão, 24% que a complexidade técnica podia dificultar o processo e 31% reservavam a decisão para si e para os técnicos (Schmidt, Nave e Guerra, 2005).

ⁱⁱO Teste do *Chi* quadrado ($\chi^2(4) = 4,341; p = 0,362$) confirma que não há relação significativa.

como a figura de provedor do município, são ainda raros entre os municípios portugueses, não ultrapassando 1% das respostas ao inquérito. Ao contrário, as sessões públicas com 78,3%, o atendimento personalizado com 58,8% e mesmo a publicitação de contas autárquicas (normalmente no sítio da internet do município) com 51,5% das respostas, para além dos fóruns temáticos, dos inquéritos e sondagens, dos conselhos consultivos e dos comités ou grupos de trabalho (com percentagens acima dos 34%), surgem já como formas bastantes utilizadas.

Tabela 1 – Métodos e formas de envolvimento dos cidadãos segundo a dimensão do município

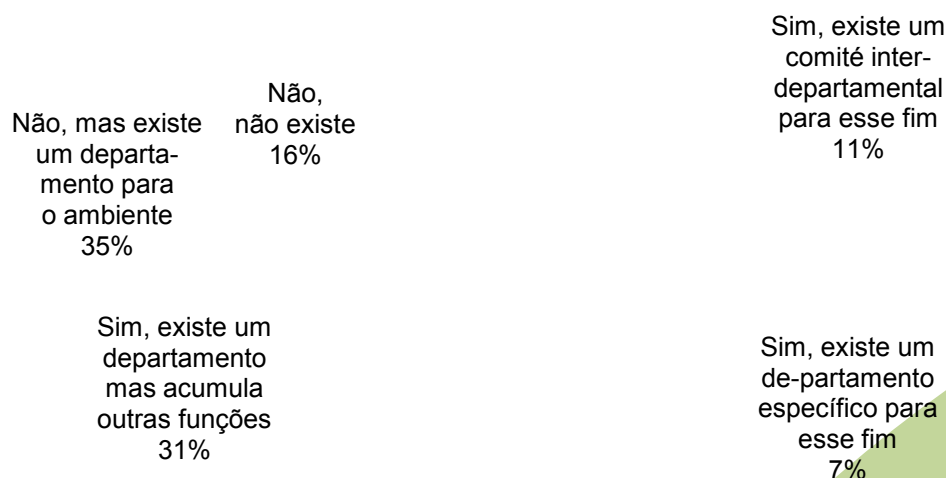
Dimensão (Milhares de habitantes)	Referendos	Sessões públicas	Inquéritos/ Sondagens	Comités / Grupos de Trabalho	Fóruns temáticos	Júris / Painéis de cidadãos	Conselhos Consultivos	Provedor do município	Atendimento personalizado	Publicitação de contas	Conferências de consensos
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Total	3,1	78,4	42,3	34,0	43,3	7,2	37,1	3,1	58,8	51,5	9,3
< 5	10,0	70,0	40,0	20,0	30,0	20,0	0,0	0,0	50,0	60,0	0,0
5/10	4,8	61,9	33,3	28,6	42,9	4,8	28,6	0,0	52,4	38,1	4,8
10/25	3,6	92,9	50,0	39,3	50,0	3,6	42,9	0,0	67,9	60,7	14,3
25/50	3,6	78,6	35,7	35,7	35,7	0,0	35,7	0,0	64,3	57,1	7,1
50/100	0,0	78,6	35,7	35,7	35,7	7,1	50,0	0,0	50,0	28,6	14,3
100/200	0,0	71,4	57,1	42,9	42,9	0,0	42,9	28,6	85,7	71,4	14,3
> 200	0,0	100,0	66,7	33,3	100,0	66,7	100,0	33,3	33,3	66,7	0,0
χ^2	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	a)	b)	c)	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>
		a) 20,654 $p < 0,01$			b) 13,144 $p < 0,05$			c) 27,092 $p < 0,001$			

Haverá, então, alguma relação significativa entre a existência destas formas particulares de envolvimento e participação dos cidadãos e algumas características dos municípios? De acordo com os resultados do teste do *Chi* quadrado, no que diz respeito à região (NUTS 2) e à Força Política no Poder não há evidência estatística de tal relação. Situação que parece mudar no que diz respeito à dimensão do município. Neste caso são três as modalidades que mostram alguma relação estatisticamente significativa com o número de habitantes do

município: a existência de Júris/Painéis de Cidadãos; a existência de Conselhos Consultivos e ainda a existência de provedor do município. Em ambos os casos parece haver uma maior tendência para desenvolver este tipo de envolvimento dos cidadãos entre os municípios de maior dimensão que, obviamente, correspondem aos que dispõem de mais recursos para implementar tais instrumentos.

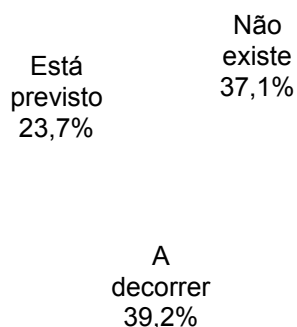
Mas vejamos como se manifestam os municípios portugueses quando confrontados com questões mais directamente relacionadas com o desenvolvimento sustentável.

Figura 3 – Existência de departamento responsável pela implementação do Desenvolvimento Sustentável no território municipal



De acordo com a Figura 3, 35% dos municípios tratam as questões do desenvolvimento sustentável a partir do seu departamento de ambiente, uma percentagem um pouco menor (31%) refere a existência de um departamento com essas responsabilidades, mas acumulando outras funções que não se prendem directamente com as questões da sustentabilidade local. Os municípios que confirmam a existência de uma estrutura especificamente desenvolvida para esse fim resumem-se, afinal a 18%, sendo que 11% refere um comité interdepartamental e 7% um departamento específico. Resta sublinhar que entre os respondentes, apenas 16% admite não possuir nenhuma estrutura responsável pela implementação da sustentabilidade local.

Figura 4 – Existência ou planos para implementar uma Agenda 21 Local



Por fim, vejamos até que ponto os municípios portugueses têm respondido ao desafio, implementando, ou não, um dos instrumentos de sustentabilidade local mais promovidos pelos partidários da governança ambiental participada: as A21L. De acordo com a Figura 4 os processos de A21L desenvolvem-se em quase 40% dos municípios respondentes. Estando o inquérito direccionado (ainda que não em exclusivo) para os processos participativos de sustentabilidade local é natural que este valor ultrapasse o que seria expectável encontrar no universo dos municípios portugueses onde a presença de A21L não ultrapassará os 35%. Talvez mais elucidativos serão os 27,7% que admite não ter ainda em prática um processo de A21L mas ter planos para o implementar e os 37,1% que confirma a não existência (nem planos para futura implementação) de um qualquer processo de A21L.

4 – Remate

Apesar dos sinais de alguma mudança em boa parte dos aparelhos administrativos municipais que, de acordo com os resultados do inquérito, assumem já novas posturas e novos instrumentos participativos, serão, porventura, ainda escassas as condições necessárias para o normal funcionamento dos processos participativos. A emergência da

sociedade civil em Portugal tem a idade da revolução de 1974. Os sinais de cidadania participativa presentes na sociedade portuguesa, como, aliás, a participação nos mecanismos e instituições da própria democracia representativa, não podem, por isso, dissociar-se das novas condições sociais, políticas e económicas que daí decorreram (institucionalização do Estado de direito democrático, integração na Comunidade/União Europeia, reinserção na vida politicoeconómica internacional...), mas também da herança que persiste nas formas de actuar tendencialmente fechadas de aparelhos administrativos pouco predispostos a colaborar com os cidadãos.

Procurando perceber as razões da falta de interesse em publicitar alguns processos de A21L de âmbito municipal ou regional (processos de que usualmente os municípios tendem a vangloriar-se), percebemos que houve um claro desinvestimento no processo de A21L que decorre, por um lado, da mudança de condições endógenas ao município e, sobretudo, à edilidade municipal. A mudança de poder político acarreta uma inversão de rumo que, não raras vezes, tenderá a apostar para vincar a diferença em relação ao poder político antecedente, não num aprofundamento qualitativamente avançado dos processos legados, mas numa negação dos valores já atingidos e, conseqüentemente, numa aposta de intervenção que permita marcar a diferença. Daí que, muitos dos protagonistas locais mais empenhados em determinadas fases dos processos de implementação de A21L e similares (sejam técnicos ou políticos), acabem por desistir, perder a motivação, ou ser marginalizados, perdendo-se, dessa forma, grande parte das dinâmicas já alcançadas.

Por outro lado, se era de esperar que, pelos ganhos sinérgicos que representam, os processos regionais de A21L pudessem vir a revelar-se mais adequados para fazer frente às especificidades dos múltiplos desequilíbrios urbanísticos, a verdade é que, no que diz respeito à implementação de processos de A21L em Portugal, os indícios até agora recolhidos parecem apontar para resultados bem menos auspiciosos. Com efeito, a liderança de processos regionais por associações de municípios parece estar na origem de algum desinteresse, ou pelo menos, ter dispensado um envolvimento mais comprometido das administrações municipais, que muitas vezes não assumiram estes processos como seus.

Acresce que, nestes casos, não exclusivamente mas talvez mais frequentemente do que noutros desenvolvidos por *motu proprio* e, sobretudo, com o explícito envolvimento dos presidentes de câmara, os projectos nasceram e desenvolveram-se com um horizonte temporal limitado. Estabelecido para colmatar exigências processuais dos fundos europeus a que se candidataram, o prazo para finalizar o processo resultou quase invariavelmente num sentimento de tarefa cumprida, chegando alguns dos municípios a declarar a existência da A21L apenas quando as actividades previstas no período de tempo estipulado estavam encerradas. A A21L surgiu, neste tipo de respostas, como um produto acabado, constituído por um conjunto de actividades, reuniões e acções (mais ou menos participadas, com maior ou menos envolvimento das populações locais) já realizadas e portanto, fechadas.

A chave para o êxito dos processos de A21L em Portugal que ultrapasse o mero cumprimento de formalidades e compromissos assumidos para conseguir fundos parece, pois, residir numa aposta declarada dos executivos municipais e no envolvimento sem reservas do poder político, consentâneos com uma efectiva transferência do poder, uma clarificação das metodologias deliberativas e uma regulação eficaz dos instrumentos de partilha de decisão.

Referências

- CMAD (1987). O Nosso Futuro Comum – Relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento. Lisboa: Meribérica.
- Heinelt, H. et al (2006), Governance for Sustainability, Darmstadt/Erkner: G-FORS.
- Hempel, L. C. (1999), Conceptual and analytical challenges in building sustainable communities. In D.A. Mazmanian & M. E. Kraft (Eds.). Toward Sustainable Communities: Transition and Transformation in Environmental Policy, Cambridge, MA: MIT Press Books.
- Kemp, R., S. Parto, e R.B. Gibson (2005) 'Governance for sustainable development: moving from theory to practice', International Journal of Sustainable Development, Vol. 8, Nos. 1/2, pp.12–30.
- Vos, R. O. (2007). Perspective defining sustainability: a conceptual orientation. Journal of Chemical Technology and Biotechnology, 82, 334-339.
- Zeijl-Rozema, A. V., R. Cörvers & R. Kemp (2007). Governance for Sustainable Development: A Framework, Paper presented on Amsterdam Conference on "Earth System Governance: theories and strategies for sustainability", 24-26 May.
-