

João Muralha Farinha¹
CIVITAS – Centro de Estudos sobre Cidades e
Vilas Sustentáveis
Faculdade de Ciências e Tecnologia da
Universidade Nova de Lisboa (FCT/UNL)
civitas@fct.unl.pt

A Agenda 21 Local

Conceitos, Objectivos e Prática Nacional e Europeia

Resumo

A comunicação elabora sobre os principais fundamentos, conceitos e objectivos da Agenda 21 Local e procura também retractar algumas das suas práticas nacionais e europeias. Constitui uma introdução geral ao tema da Agenda 21 Local e estrutura-se em torno de um amplo conjunto de respostas a questões que têm surgido no contexto da sua aplicação prática e do envolvimento do autor em cerca de vinte Agendas 21 Locais ou Planos Municipais de Ambiente em Portugal. São abordados assuntos centrais para se aferir da utilidade, relevância e oportunidade de aplicação deste instrumento para o desenvolvimento sustentável local.

1 - Professor Doutor

Abstract

The presentation focus on the basics and main goals of Agenda 21 Local, and also on the main applications in Portugal and Europe. It provides an overview of the Agenda 21 Local and develops the questions and answers aroused due to its application. It also derives from the author's expertise in these matters. The presentation deals with the key issues that ascertain the relevance of Agenda 21 Local as a tool to ensure a sustainable development

AA21L, um instrumento útil!

A Agenda 21 Local (A21L) é um instrumento para promover o desenvolvimento sustentável. É basicamente um processo em que a autarquia local trabalha em parceria com todos os sectores da sociedade para elaborarem um plano de acção, e implementá-lo, tendo por objectivo o desenvolvimento sustentável local.

Impulsos Internacionais

A A21L tem as suas raízes na Conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro, em 1992, sobre Ambiente e Desenvolvimento, sendo explicitamente referida no Capítulo 28 da Agenda 21. As autarquias locais são aqui encorajadas e desafiadas a promoverem a sua própria Agenda para a sustentabilidade. O documento referente à Agenda 21 (ver caixa 1), também chamado Agenda 21Global, foi assinado por quase todos os países do mundo, incluindo Portugal, e visa promover o desenvolvimento sustentável do planeta.

A21 Global, uma inspiração para a A21L

O texto da Agenda 21 Global estrutura-se em quatro grandes dimensões constituindo o seu

conteúdo fonte de inspiração para a A21L. As dimensões da A21Global abrangem os aspectos (i) sociais e económicos, (ii) do ambiente natural, (iii) do reforço do envolvimento de todos os actores e (iv) os referentes aos meios de implementação da agenda.

A21L por mérito próprio

A A21L tem-se imposto por mérito próprio. Presentemente mais de 5.000 autarquias locais da Europa já aderiram a esta forma de planear e trabalhar para a sustentabilidade local (Fig.1) (Fonte: CECVS, 2004).

Principais Actores

Os principais actores são certamente as autarquias locais, sobretudo as organizadas em redes de cooperação internacional. No quadro seguinte indicam-se as principais 9 redes dinamizadoras da Campanha Europeia e algumas das redes associadas (na se insere o CIVITAS – Rede Portuguesa de Cidades e Vilas Sustentáveis). Este conjunto de 9 redes principais era articulada em termos organizativos por uma entidade denominada Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis (Fig. 2). Com o termo do financiamento pela União Europeia, em 2004, esta entidade de articulação entrou em reformulação, ainda em curso no momento actual.

2.030 Cidades Signatárias da Carta de Aalborg

5.000 Autoridades Locais com processo de A21L

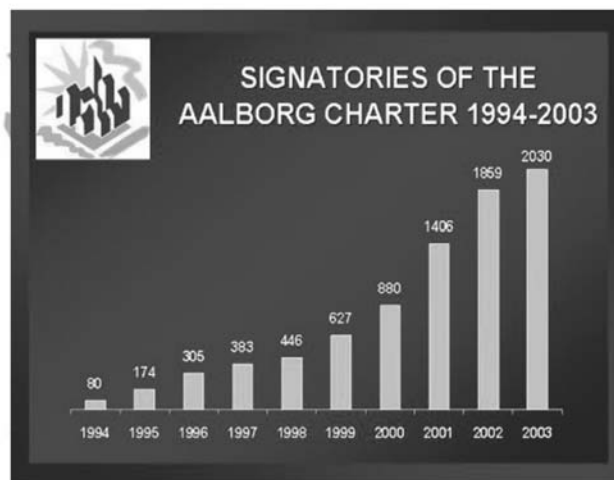


Fig. 1



Fig. 2

Percurso na Europa

Desde a Cimeira do Rio (1992), o percurso na Europa tem sido rico em momentos fortes. O mais recente ocorreu em Aalborg (2004), Dinamarca, onde foram elaborados os chamados “Compromissos de Aalborg”, exactamente dez anos depois da Carta de Aalborg. Sobre este assunto e sobre a forma de aderir e responder aos Compromissos de Aalborg, ver <http://www.aalborgplus10.dk/> ou <http://www.anmp.pt/>. (Fig.3)

- A Cimeira do Rio adoptou o plano de acção das Nações Unidas para o Século 21 - a Agenda 21.

- O Capítulo 28 deste documento constitui um apelo às autoridades locais de cada país para desenvolvam uma versão local da A 21 - a Agenda 21 Local.

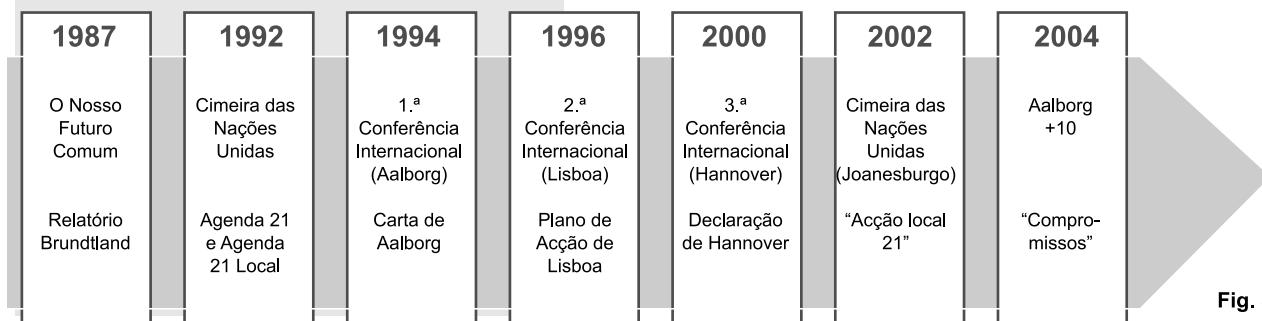


Fig. 3

Compromissos de Aalborg

Os Compromissos de Aalborg foram subscritos até ao momento² por cerca de 300 autoridades locais. Constituem um importante passo em frente relativamente à da Declaração de Aalborg, de 1994. Esta era basicamente uma boa declaração de princípios de ordem geral para a sustentabilidade. As autoridades locais aderiam através da sua assinatura e a Carta devia servir de guia no seu processo de tomada de decisão. Aconteceu que, por vezes, não passavam o conteúdo da Carta à prática. Os Compromissos são algo mais concreto e bastante mais exigente. As autarquias que aderem aos Compromissos comprometem-se a:

- Produzir um Documento Base sobre o Estado da Situação Actual referente aos 10 temas contidos nos **Compromissos de Aalborg**. Este documento serve de ponto de partida para o processo de estabelecimento de metas e objectivos de futuro. O documento será produzido no espaço de 12 meses após a data da assinatura.
- Entrar num **processo participativo local para o estabelecimento de metas**, que incorpore a Agenda 21 Local ou outro processo de acção local para a sustentabilidade e que tenha em consideração os resultados do Documento Base sobre o Estado da

² - Outubro de 2005.

Situação Actual.

Estabelecer prioridades nas suas tarefas, com o objectivo de abordar os dez Compromissos (Fig.4):

Os Dez Temas dos Compromissos de Aalborg

- 1 - GOVERNÂNCIA
- 2 - GESTÃO LOCAL PARA A SUSTENTABILIDADE
- 3 - BENS COMUNS NATURAIS
- 4 - CONSUMO RESPONSÁVEL E OPÇÕES DE ESTILOS DE VIDA
- 5 - PLANEAMENTO E DESENHO URBANO
- 6 - MELHOR MOBILIDADE, MENOS TRÁFEGO
- 7 - ACÇÃO LOCAL PARA A SAÚDE
- 8 - ECONOMIA LOCAL DINÂMICA E SUSTENTÁVEL
- 9 - EQUIDADE E JUSTIÇA SOCIAL DO LOCAL PARA O GLOBAL

Fig. 4

c) **Estabelecer metas específicas** no espaço de 24 meses após a data da assinatura, tomando em consideração o Anexo dos Compromissos de Aalborg como uma fonte de inspiração e, estabelecer horizontes temporais relativos às metas que sejam adequadas para demonstrar progresso nos nossos Compromissos.

d) Realizar periodicamente uma **monitorização dos resultados face aos Compromissos de Aalborg**, a disponibilizar aos cidadãos.

e) **Fornecer periodicamente informação** à Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, acerca das metas e do progresso, e através dessa cooperação,

analisar o progresso alcançado e aprender mutuamente. Uma primeira avaliação Europeia está agendada para o ano de 2010, com revisões subsequentes em cada ciclo de 5 anos.

Municípios Portugueses Signatários

Até ao momento³ aderiram aos Compromissos de Aalborg 35 municípios Portugueses, o que representa um pouco mais de 10% de todos os subscritores, o que não é nada mau. É interessante notar que os subscritores Portugueses são maioritariamente municípios relativamente pequenos, maioritariamente rurais e do interior do país, dando uma lição aos grandes municípios urbanos: Alandroal, Aljezur, Almada, Arouca, Barrancos, Belmonte, Benavente, Câmara de Lobos, Oeiras, Coimbra, Figueiró dos Vinhos, Gavião, Idanha-a-Nova, Lamego, Manteigas, Matosinhos, Mértola, Murtosa, Oliveira de Azeméis, Oliveira de Frades, Pedrógão Grande, Penamacor, Peso da Régua, Ponta Delgada, Ribeira Grande, Sabrosa, São João da Pesqueira, Seia, Serpa, Sertã, Sever do Vouga, Torres Vedras, Vendas Novas, Vidigueira e Vila Franca de Xira.

Os Compromissos de Aalborg, uma ajuda para a A21L

A adesão aos Compromissos de Aalborg ajuda a trabalhar melhor em sustentabilidade local. Oferece uma estrutura base para um diagnóstico sistematizado da situação actual e ajuda a identificar metas e objectivos a longo prazo. Carecem porém uma estratégia de desenvolvimento assim como de um plano de acção, com as respectivas fichas de projectos para concretizar a estratégia e atingir as metas pretendidas.

³ - Outubro de 2005.

Razões do sucesso da A21L

Existem basicamente duas grandes novidades, muito fortes, associadas à A21L e que lhe confere características distintivas e marcantes:

- (i) O modo como **“faz as coisas”**, e
- (ii) A **“d direcção que procura imprimir ao desenvolvimento local”**.

O **“modo como faz”** diz respeito ao processo e aos métodos de trabalho que privilegia. Dá forte ênfase ao envolvimento de todos os actores locais num processo participativo e de planeamento estratégico, virado para a acção e para resolver os problemas prioritários.

Apesar da autarquia local ter um papel fundamental, a A21L confere muita importância ao envolvimento e ao trabalho de cooperação abrangendo muitos outros actores locais, tais como empresários e representantes do tecido produtivo, técnicos especialistas nos vários sectores de conhecimento, outros sectores da administração pública, associações socio-culturais e ambientais, escolas, universidades, cidadãos líderes de opinião, cidadãos comuns.

A A21L tem a perspectiva de que todos, instituições e sociedade civil, são necessários para a enorme tarefa de assegurar o desenvolvimento sustentável. Procura mobilizar todas as capacidades institucionais e da sociedade civil locais, num processo transparente, eficiente, construtivo e virado para a acção. A sua filosofia é que os desafios são demasiado grandes para serem enfrentados só por uma entidade; é necessária a reunião de esforços e a colaboração activa de todos.

Objectivos da A21L

Relativamente à **“d direcção para onde se vai”**, a A21L tem por objectivo fundamental aumentar a qualidade de vida da população de hoje, mas sem hipotecar a qualidade de vida das gerações

futuras. Visa acautelar os recursos naturais e o sistema ambiental necessário à vida, tornar o tecido económico local mais forte e competitivo, alcançar comunidades socialmente mais justas e integradoras, proteger e valorizar o património natural e aumentar as capacidades cívicas e de governação local.

Onde pretende chegar?

A A21L tem assim por finalidade conseguir comunidades locais sustentáveis e isto significa a necessidade da correcta integração dos aspectos económicos, sociais, ambientais e de boa governação (Fig. 5).

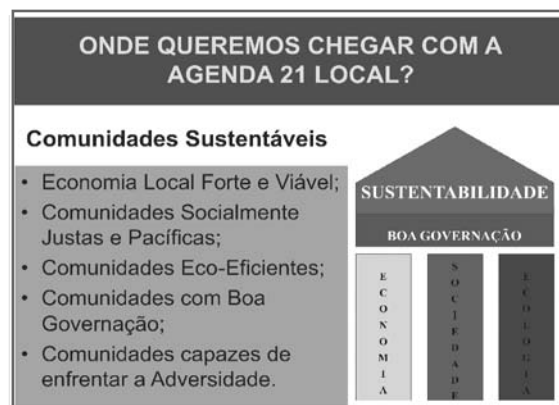


Fig. 5

Em termos mais concretos, por exemplo, a população tem de ter oportunidades de emprego, habitação condigna a preços acessíveis, dispor de infra-estruturas e equipamentos de qualidade, ambiente seguro e saudável, bons serviços de apoio à saúde, educação, formação profissional e etc.

Novas atitudes!

Reconhece-se também que há limites claros para as nossas atitudes de consumo e de

desperdício, o que implica uma mudança profunda de valores e de comportamentos por parte dos cidadãos e instituições. A educação para a sustentabilidade é uma tarefa urgente. É indispensável a adopção de estilos de vida sustentáveis.

O Local e o Global!

Na A21L reconhece-se que o âmbito local tem responsabilidades para com os sistemas globais. As comunidades locais estão integradas em amplos sistemas ecológicos, em mercados económicos de grande escala e em territórios vastos cada vez com maior integração espacial. Estes espaços e sistemas vão desde a região, ao país e mesmo ao planeta. O âmbito local não só influencia o global mas está também exposto às influências provenientes do exterior (alterações climáticas, deslocalização de empresas devido à globalização das economias, novos movimentos migratórios de populações para a Europa, etc.).

A21L, muito mais que só ambiente!

Por vezes a A21L é confundida com um plano de carácter ambiental. É porém uma ideia demasiado parcial e portanto errada. A A21L tem

uma dimensão de integração dos diversos sistemas e visa aumentar a qualidade de vida da população e conseguir comunidades locais não só ambientalmente sustentáveis mas também sustentáveis nos outros aspectos. Isto revela a necessidade da correcta integração dos aspectos económicos, sociais, ambientais e de boa governação (Fig.6).

A21L e PMOT's

A relação entre a A21L e os planos municipais de ordenamento do território (PMOT's) deve também ser esclarecida. Ambos são importantes e um não esgota o outro. Apesar da sua relevância, os PMOT's só por si não satisfazem todos os desafios colocados pelo desenvolvimento sustentável, nem conseguem, sozinhos, a melhoria da qualidade de vida da população em todas as suas vertentes.

Para além disso, os processos participativos desencadeados pelos PMOT's são de carácter formal e deixam muito a desejar aos princípios de participação alargada, profunda e aberta logo desde o início do processo, preconizados na A21L.

Deste modo, uma das tarefas a realizar é promover a integração cada vez melhor da dimensão da sustentabilidade ambiental, social e económica nos vários instrumentos de ordenamento do território, assim como gerir e implementar estes planos de forma mais eficiente, mais transparente, com melhor monitorização e participação da comunidade local (Fig.7).

Digamos que um dos vectores de intervenção estratégica da A21L poderá ser concretizado com a ajuda de PMOT's. De facto, um mau ordenamento do território ou um urbanismo desqualificado são fortes obstáculos à sustentabilidade e qualidade de vida das populações. Mas não esgota de modo algum todos os desafios da sustentabilidade local.

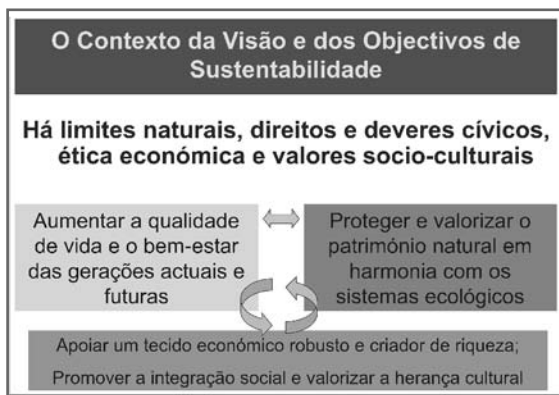


Fig. 6

Dois Caminhos Complementares

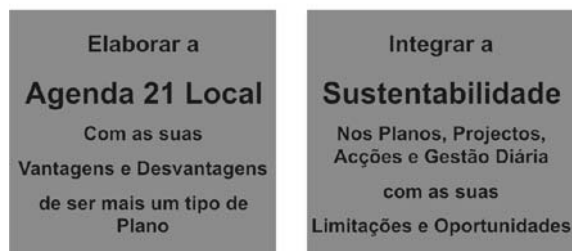


Fig. 7

Há bastantes outros domínios de intervenção estratégica a exigir respostas assentes em visões de futuro e em opções estratégicas sólidas concretizadas através de projectos e acções específicas. Por exemplo, o enorme desafio da requalificação dos recursos humanos, o aumento da educação cívica da população, a criação de empregos locais e o reforço da competitividade do tecido produtivo são algumas das vertentes frequentemente assinaladas pelos actores locais também como de grande prioridade.



Figura 8: Esquema da relação entre a A21L, os planos municipais de ordenamento do território e os projectos sectoriais tradicionais.

Uma abordagem diferente

A abordagem efectuada numa A21L situa-se a um nível distinto (nem melhor nem pior - Fig. 8) e é marcadamente diferente da contida nos instrumentos de ordenamento do território. É mais abrangente, mais estratégica mas também mais operacional, mais focada no prioritário, muito mais centrada na qualidade de vida da comunidade local, mais virada para a acção, mais participada, mais geradora de parcerias e muito mais fácil de entender e atraente para o cidadão comum.

A A21L coloca as perguntas fundamentais sobre “qual o futuro colectivo desejado pela comunidade local?” e procura as respostas estratégicas para lá conseguir chegar, em parceria com todos os actores da comunidade, através de projectos e acções concretos.

Outras diferenças!

Em que é que a Agenda 21 Local é diferente dos outros instrumentos já existentes? É muito pouco burocratizada, visa a acção e a mudança, centra-se nos vectores essenciais para o desenvolvimento sustentável sejam eles de carácter social, ambiental, económicos ou de governação local e equaciona os problemas e as soluções de forma participada. A A21L é também integradora no sentido em que efectua análises sistémicas e tem em conta os vários tipos de fluxos.

Um município que decide adoptar este modo de trabalhar revela coragem e visão política. Coragem, no sentido em que aceita ouvir e partilhar parte do seu poder com toda a comunidade que representa, num processo novo de cidadania e de corresponsabilização. Visão política, porque vai liderar e implementar um processo essencialmente democrático e integrador que colocará a comunidade local em

muito melhor posição para enfrentar os desafios actuais e futuros.

A21L, pela positiva!

Por último, há mais um conceito que convém ser esclarecido e que diz respeito à atitude perante a realidade local. Por vezes as caracterizações, os diagnósticos e as análises que se realizam tendem a esquecer os aspectos positivos e a dar demasiada relevância aos problemas existentes, às dificuldades e aos aspectos negativos. Sem distorcer a realidade, nem criar falsas expectativas, há que descobrir e colocar em realce as capacidades locais, os pontos fortes, as oportunidades e os projectos de sucesso já realizados. Há que reconhecer o lado bom de uma comunidade local e celebrar pequenos sucessos.

AA21L tem que contribuir para criar uma atitude positiva, de optimismo, geradora de autoconfiança, e mobilizadora das forças locais criando um potencial social e uma atitude ganhadora de que em que é possível vencer os desafios que se colocam e que o sucesso pode estar ao nosso alcance se trabalharmos para isso.

As Fases do Ciclo de Planeamento da Agenda 21 Local

Em termos gerais, o ciclo de planeamento da A21L é constituído por quatro fases principais:

- (i) A fase de **Elaboração** da Agenda 21 Local, onde se inclui o diagnóstico, a visão, as metas, a definição da estratégia, o plano de acção e as respectivas fichas de projectos prioritários.
- (ii) A fase de **Implementação**, em que se tomam decisões guiadas pela estratégia e se implementam as acções no terreno. Esta

fase também se pode chamar de Acção 21 Local.

(iii) A fase de **Avaliação**, em que se medem e monitorizam os resultados alcançados e se comparam os resultados com as metas e objectivos pré-estabelecidos.

(iv) A fase de **Aprendizagem**, em que se aumentam os conhecimentos e se melhoram as capacidades dos diversos intervenientes relativamente à A21L para de seguida se poder rever e reiniciar, em melhores condições, o ciclo do processo de planeamento. Num novo ciclo, a fase de Elaboração deve ser chamada de Revisão da A21L.

A figura 9 apresenta as 4 fases esquematizadas num círculo, do tipo “bolo de 4 fatias”, sendo cada fatia de idêntico tamanho. Pode-se, no entanto, conceber que a dimensão da cada fatia seja diferente, consoante o acento tónico que se pretenda imprimir. Cada fatia pode ainda ser subdividida em várias sub-fatias (ou sub-fases).

O gestor do processo de planeamento pode decidir, em face de cada caso concreto e da abordagem escolhida, qual dimensão (o

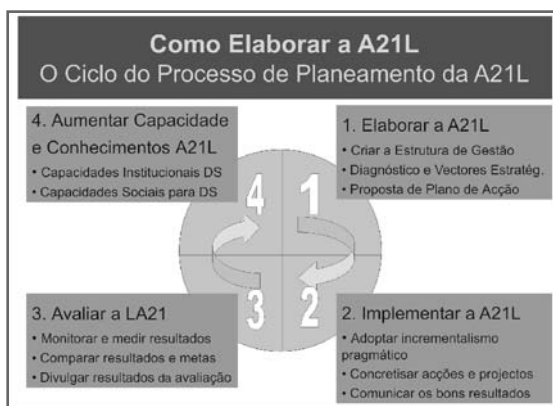


Figura 9: Esquema das quatro fases do processo de planeamento da A21L.

tamanho) a dar a cada fatia e a cada sub-fatia e a ocasião em que ela é realizada.

Esta imagem de um “bolo apetitoso”, ao qual vão sendo retiradas fatias, é interessante porque permite flexibilizar o processo metodológico. Ou seja, não é necessário que se complete toda a fase 1 e só depois passar à elaboração da fase 2 e assim sucessivamente, nem que as dimensões das fases ou das sub-fases de trabalho (duração temporal, recursos envolvidos, etc.) sejam iguais em todas elas. A imagem a reter é de um “bolo” com muitas fatias pequenas ao qual se vão retirando fatias de acordo com a metodologia específica que se adoptar.

Duas perspectivas!

Por exemplo, caso se adopte uma metodologia mais racionalista, sistemática, global e abrangente a fase 1 é mais detalhada e mais ampla, antes de se passar à fase 2. Mas, caso se adopte uma abordagem do tipo incrementalista e virada para a acção, pode haver pequenas fatias da fase 2 já a serem concretizadas mesmo antes de se terminar toda a fase 1 e, eventualmente, as fatias da fase 1 tenderão a ser mais delgadas.

As experiências tanto em Portugal como em Espanha tendem a ser de carácter mais de acordo com a escola de planeamento racional e compreensiva, aliás em sintonia com o processo de planeamento com tradição nestes países.

Aproximar ao território, às pessoas e à acção!

No Norte da Europa existe por vezes uma atitude um pouco mais incrementalista e directa associada à A21L, no sentido de implementar

logo, muito próximo do início do processo, pequenas acções ou projectos mobilizadores da sociedade civil.

Estes projectos estão frequentemente também orientados para determinados grupos alvo como sejam os agregados familiares, pequenas empresas, os alunos de escolas ou a dinamização de cidadãos em pequenas acções concretas. Projectos típicos nesta linha de planeamento são por exemplo acções de apoio à jardinagem ecológica no quintal das moradias ou a oferta de consultoria para determinadas actividades económicas serem mais sustentáveis (cabeleireiros sem produtos tóxicos, padarias com menores gastos energéticos, agricultores com melhor ambiente de trabalho, alunos com espaços de recreio mais verdes, etc.).

Uma lição a aprender com o incrementalismo pragmático é que a A21L se deve aproximar tão cedo quanto possível da acção prática e do espaço de vida dos cidadãos, das empresas locais e de cada actor local e ganhá-los para o desafio da sustentabilidade, sem no entanto perder o rumo estratégico.

A visão, o rumo estratégico e todo o processo de planeamento da escola racionalista deve ser completados com o incrementalismo pragmático. Deve ser evitado o risco de serem elaborados planos estratégicos abstractos e muito complexos, numa arquitectura estrutural de grandes opções, vectores de intervenção, quadros estratégicos, linhas de acção, metas e objectivos, que, apesar de poderem ser conceptualmente e tecnicamente acertados e fazerem todo o sentido em termos sistémicos e teóricos, podem na prática, só por si, ser demasiado complexos, distantes das acções concretas e muito secos para o comum dos cidadãos e outros actores locais.

Cuidado com a desmotivação dos actores!

A desmotivação e o alheamento da sociedade civil tendem a surgir com o passar do tempo caso não haja acções mobilizadoras com resultados práticos e concretos. O plano em elaboração (A21L) pode nesta situação tornar-se um assunto quase só de cariz técnico e quase só dependente da vontade e da capacidade da autarquia, ou de organismos desconcentrados do estado, que estão mais habituados a trabalhar em planeamento tradicional. Não é este certamente os resultados que se pretendem com a A21L.

Dois desafios e duas oportunidades

Ao incidir sobre a qualidade de vida da população actual assim como das gerações vindouras, os temas e os objectivos da A21L são extremamente amplos, complexos e ambiciosos (Fig.10). Para se conseguir trabalhar numa nesta situação há que ter uma atitude fortemente estratégica, ser-se selectivo e focar no essencial. Há que aplicar metodologias de análise de sistemas, mas completar a análise técnica com uma forte componente de processos de participação. Os actores locais surgem aqui como uma ajuda na selecção das opções estratégicas e uma legitimação social do caminho escolhido.

Um outro aspecto tem a ver com a compartimentação dos conhecimentos com que frequentemente os assuntos são tratados. A legislação temática (ar, água, solos, resíduos, etc.) e a gestão autárquica por departamentos tipo “silos verticais” contribuem para esta forte compartimentação. A A21L é uma excelente oportunidade para se efectuar a integração e a articulação de desafios tendo o território como

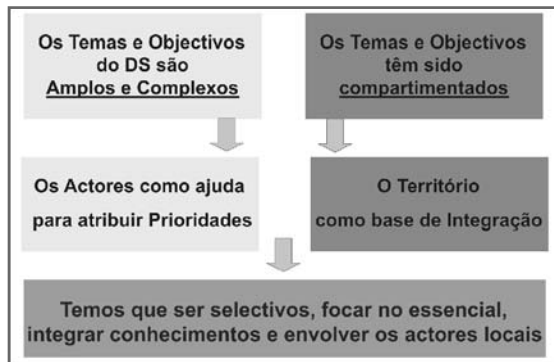


Fig. 10

base de análise. O território é a unidade espacial onde todos os temas são integrados.

Panorama sobre a A21L na UE

No que concerne às posições da União Europeia (UE) sobre a Agenda 21 Local deve-se dizer que a Estratégia da UE para o Desenvolvimento Sustentável não refere explicitamente a A21L⁴. No entanto é-lhe feita variadas recomendações em outros documentos oficiais. Por exemplo, a Comunicação da Comissão referente ao Desenvolvimento Sustentável aponta a A21L como uma importante forma para encorajar o desenvolvimento sustentável local⁵. A A21L também é recomendada no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)⁶, para um desenvolvimento espacial equilibrado e sustentável do território da União Europeia, convidando os estados membros a apoiar programas para a A21L.

No que respeita ao financiamento, a UE atribui

4 - Conclusão da Presidência, Cimeira do Conselho Europeu de Gothenburg, 15 e 16 de Junho de 2001.

5 - Comunicação da Comissão Europeia COM (2001) 264 Final, de 15.5.2001: “Desenvolvimento Sustentável na Europa para um Mundo Melhor – Estratégia da União Europeia para um Desenvolvimento Sustentável”.

fundos de financiamento para a A21L através de vários programas relacionados com a política regional (FEDER, por exemplo Interreg) ou com políticas sectoriais (Programas LIFE, URBAN, LEADER, etc.). Em Portugal, o Programa Interreg III A tem sido um dos maiores financiadores de A21L's.

Deve ainda ser sublinhado que a decisão n.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Julho de 2002, que estabelece o Sexto Programa Comunitário de Acção em Matéria de Ambiente, aponta explicitamente a promoção da A21L como uma das acções prioritárias de modo a conseguir os objectivos em matéria de ambiente, saúde e qualidade de vida.

A Administração Central de cada País e a A21L

E como se têm posicionado as administrações centrais de cada país da UE? Como será de esperar existem situações muito díspares entre as administrações centrais dos 21 países da UE no seu apoio à A21L.

Como critérios de análise deste apoio vamos ver⁷: (i) ancoragem na Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável - ENDS; (ii) legislação específica; (iii) programas e estruturas de apoio; (iv) atribuição de recursos humanos e financeiros; (v) métodos de promoção e incentivos adoptados.

Ancoragem na ENDS

Um elevado número das Estratégias Nacionais para o Desenvolvimento Sustentável dos 21 países da UE fazem referência à A21L e, de

entre estas, algumas têm iniciativas para a apoiar concretamente. No caso Português a A21L é simplesmente mencionada na ENDS como uma meta a atingir: *“Adoptar e implementar, até 2010, uma estratégia nacional para as cidades que coloque em vigor os princípios da Agenda 21 Local...”*.

Legislação específica sobre A21L

Somente dois países da UE possuem legislação específica sobre A21L, requerendo explicitamente a sua elaboração. Na Dinamarca, no âmbito do Danish Planning Act (2000), e no Reino Unido, no âmbito do Local Government Bill (2000), é requerido a todos os governos locais que desenvolvam estratégias para sustentabilidade local no contexto da A21L. Nestes dois países, onde existe um mandato claro para elaborar a A21L, um número muito elevado de municípios (se não todos) possui a sua A21L. Na Dinamarca a estratégia para a sustentabilidade local, no âmbito da A21L, deve ser revista todos os 4 anos.

Na grande maioria dos países não existe portanto legislação específica que imponha às autoridades locais a elaborar a A21L. Portugal insere-se neste grupo que deixa às autarquias locais essa decisão.

Há ainda um terceiro grupo de países, nos quais se situa a França e a Itália, que possuem legislação com efeitos indirectos. Por exemplo existe em Itália um decreto do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território que regulamenta programas de apoio financeiro para a elaboração e implementação da A21L encorajando-os assim fortemente. Também em Itália, a legislação dificulta o acesso a fundos comunitários e a outras ajudas financeiras nacionais se o município não tiver assinado a

6 - EDEC, Comissão Europeia, Maio 1999.

7 - Fonte de Informação: National Promotion of Local Agenda 21 Programmes in Europe; Bundesamt für Raumentwicklung; Suíça, versão provisória, Setembro 2005.

Carta de Aalborg (daí tantos subscritores Italianos desta Carta).

Em França a legislação urbanística obriga a elaborar planos de ordenamento e de desenvolvimento sustentável (Plan d'Aménagement et de Développement Durable – PADD) inseridos no âmbito de planos locais de urbanismo (PLU), numa intenção clara de promover a integração dos desafios do desenvolvimento sustentável nos instrumentos de gestão urbanística. Porém, o âmbito e o alcance concreto deste tipo de legislação sobre a A21L é difícil de definir pois estes efeitos indirectos são de muitas gradações de intensidade. Por exemplo, também em Portugal seria possível, e certamente em todos os restantes países da UE, apontar alguma legislação que com algum grau de intensidade tem por objectivo contribuir para uma melhor estratégia de sustentabilidade local.

Aspectos no PDM em Portugal

Sublinha-se a este respeito aspectos contidos no DL 380/99 de 22 de Setembro, que define o sistema de gestão territorial em Portugal, e que se poderiam inserir nestes efeitos indirectos para a sustentabilidade (embora não sobre a A21L, já que não lhe faz qualquer referência). No articulado referente ao plano director municipal este decreto estipula, no artigo 84º sobre ao objecto do PDM, que “o *PDM estabelece o modelo de estrutura espacial do território municipal, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local prosseguida,...*”.

No artigo 85º, referente ao conteúdo material do PDM, é expresso que “o *plano director municipal define um modelo de organização municipal do território...*” tendo em conta um conjunto de estudos de caracterização e

diagnóstico aí descritos em detalhe, mas que abrangem aspectos ambientais, socio-económicos e urbanísticos. Não mencionando nunca a A21L, oferece uma referencia indirecta ao desenvolvimento sustentável.

Programas e Estruturas de apoio

Voltando à perspectiva de análise europeia, constata-se que na maioria dos países da UE existe uma estrutura de âmbito nacional que activamente apoia e promove a A21L. Geralmente esta estrutura está inserida no Ministério do Ambiente e actua em estreita colaboração com as autoridades locais. É o caso por exemplo da Áustria, Dinamarca, França, Holanda, Noruega e Reino Unido.

Na Suécia a promoção a nível nacional da A21L está a cargo do governo central e do Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável. Na Alemanha e na Finlândia a promoção nacional da A21L foi delegada pelo governo central respectivamente numa ONG (Agenda-transfer Agentur für Nachhaltigkeit GmbH⁸) e na Comissão Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (que integra representantes do governo Finlandês).

Na Itália a promoção a nível nacional da A21L é efectuada pelas próprias autoridades locais trabalhando em parceria. Contam para o efeito com o apoio do governo central. Na Noruega o nível regional é chamado a intervir em complemento do nível nacional para apoiar o trabalho dos municípios em A21L.

Em Portugal não existem programas nem estruturas a nível da administração central para apoio à A21L. Tem havido alguns actores que neste contexto de forte ausência têm procurado

8 - Uma Organização Não Governamental. Ver: <http://www.agenda-transfer.de>

colmatar algumas lacunas. Um deles é o Centro de Estudos sobre Cidades e Vilas Sustentáveis da FCT/UNL, que promova a Rede Portuguesa de Cidades e Vilas Sustentáveis⁹.

Recursos humanos e financeiros para a A21L

Os recursos humanos e financeiros disponibilizados pelas administrações centrais, dos vários países da EU, para a A21L são difíceis de identificar com exactidão assim como o seu âmbito de aplicação. Em termos gerais pode-se no entanto dizer que os recursos humanos alocados pelas administrações centrais para o efeito se situam geralmente entre 2 a 4 técnicos contratados a tempo integral.

Os recursos financeiros disponibilizados pelas administrações centrais são bastante díspares entre os vários países e variam ao longo do tempo. Há a indicação de 3 milhões de euros/ano em França e na Noruega; 13 milhões em Itália no ano de 2000; e 135 milhões na Suécia, mas que inclui também a rubrica de apoio à implementação das acções da A21L. Na Catalunha foram disponibilizados 2 milhões de euros (em 2 anos) para a realização de diagnósticos no âmbito da A21L.

Métodos de promoção e incentivos

Os métodos de promoção e de incentivo pela administração central dos vários países da UE favor da A21L passam em regra pela publicação de guias metodológicos, divulgação de regras de boa prática, estabelecimento de critérios de qualidade, publicação de casos de sucesso, levantamento periódico da situação nacional, disseminação de informação, gestão de

páginas na Internet sobre o assunto, organização de conferências sobre A21L e gestão de redes formais e informais de actores sobre A21L de modo a dinamizarem activamente a cooperação entre todos os intervenientes no processo. No caso da Alemanha há ainda a introdução de um sistema de indicadores.

Para além deste tipo de apoios há ainda incentivos de ordem financeira, por vezes destinados a elaborar a A21L e por vezes já dirigidos para fases de implementação de acções concretas. Países com o processo de A21L mais avançado dirigem os seus recursos financeiros sobretudo para esta fase de implementação, tendo por exemplo a Suécia criado um fundo especial para apoiar a implementação de acções concretas contidas em A21L's.

Da Periferia para o Centro

A experiência europeia em A21L aponta para que haja dois caminhos complementares. Uma das vertentes é a continuação do processo de elaboração e de implementação das A21L's imbuídas de forte processo de participação da sociedade civil em colaboração com a autarquia. A outra vertente complementar é procura incorporar profundamente os desafios do desenvolvimento sustentável em todas as políticas, programas, projectos e acções.

Tudo o que é central e decisivo tem de ser impregnado com os princípios do desenvolvimento sustentável. Ordenamento do território, planos e gestão urbanística, recuperação urbana, projectos de infra-estruturas, gestão de tráfego, habitação, saúde, educação, acção social, equipamentos colectivos, ambiente, saneamento, protecção civil, abastecimento público, actividades económicas e política de aquisições de bens e

serviços têm de ser fortemente imbuídas de critérios de sustentabilidade.

Em vez de termos um processo de planeamento para a sustentabilidade, que por vezes é fracamente ligado às actividades da autarquia e eventualmente conduzido por um pequeno sector departamental em posição periférica às grandes decisões, a tarefa que se coloca cada vez com mais acuidade é completar o processo da A21L com a forte integração da sustentabilidade em todas as decisões autárquicas.

Do Plano para a Acção Directa

Uma outra tendência em países com processos de A21L mais amadurecidos é sem dúvida a passagem rápida dos estudos e dos diagnósticos para o que se pode chamar de “**Acção 21 Directa**”. Projectos de intervenção directa visam a integração da sustentabilidade em aspectos concretos da vida das pessoas, das empresas locais e das instituições publicas locais. Esta acção directa inclui porém uma análise de causas e efeitos e o ciclo do impacto do problema e da sua solução.

Da Dinamarca chegam exemplos. A título de ilustração refere-se um projecto de acção directa que visa a melhoria da qualidade da alimentação em cantinas escolares fomentando o uso de produtos de agricultura biológica e a adopção de novas atitudes para uma alimentação racional e saudável. Neste contexto há o caso de uma autarquia que optou mesmo por adquirir espaços agrícolas que estavam desactivados para a produção deste tipo de alimentos naturais para serem consumidos nas escolas e em outros estabelecimentos locais. Nesta iniciativa a autarquia incorporou na actividade agrícola pessoas desempregadas tendo-lhes previamente dado formação profissional. São

projectos integrados que vão de montante a jusante dos problemas concretos a resolver.

Da Participação Geral para a Gestão Participada?

Uma outra tendência nos países do Norte da Europa parece ser o abrandamento dos processos de participação em assuntos que fogem totalmente ao controlo e à capacidade de intervenção aos participantes. Há um cansaço de participar e debater mas com poucos resultados práticos visíveis. Parece haver um certo cansaço de se discutir e participar sobre assuntos demasiado amplos e genéricos, sem resultados práticos imediatos, e evoluir para que a participação se concentre em aspectos mais específicos e de efeitos práticos palpáveis.

O enfoque parece ser numa gestão profissional dirigida para a resolução de determinados problemas específicos que, para trabalhar melhor, mais eficientemente e conseguir melhores resultados, incorpora a participação dos actores locais mais relevantes. Esta gestão e o processo participativo a ela associado é altamente profissional e utilizador de metodologias inovadoras. É assente no interior da autarquia, que promove processos de participação da sociedade civil sólidos, eficientes e geradores de resultados concretos.