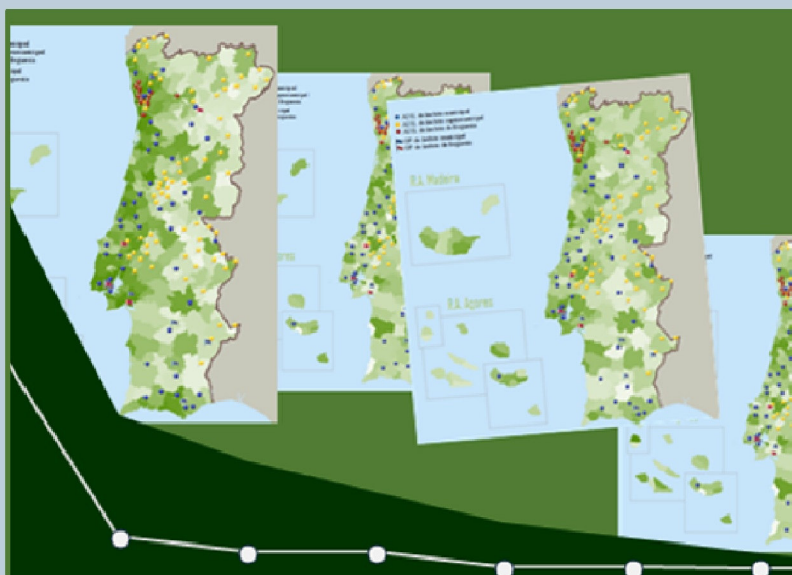


o b s e r v a

observatório
de ambiente
e sociedade



t e s e

MUNICÍPIOS, PARTICIPAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

Dinâmicas Locais e Imperativos Globais

João Francisco Charrua Guerra
2011

Universidade de Lisboa

Instituto de Ciências Sociais



Municípios, Participação e Sustentabilidade
Dinâmicas Locais de Imperativos Globais

João Francisco Charrua Guerra

Doutoramento em Ciências Sociais
Especialidade: Sociologia Geral

2011

Universidade de Lisboa

Instituto de Ciências Sociais

Municípios, Participação e Sustentabilidade
Dinâmicas Locais de Imperativos Globais

João Francisco Charrua Guerra

Tese orientada por
Professora Doutora Luísa Schmidt

Financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia

(SFRH/BD/29242/2006)

2011

RESUMO

As linhas programáticas saídas da Cimeira da Terra (CNUAD, 1992), como se procurará tornar claro nas páginas seguintes, pressupõem que num determinado território (para o que nos interessa aqui, um município) a confluência de estratégias de implementação do desenvolvimento sustentável e de governança local é coadjuvada pela instauração de mecanismos de participação, sustentados em formas inovadoras, ou, pelo menos, indiciadoras de mudança na acção autárquica, que procuram garantir equidade no tratamento dos participantes, horizontalidade na coordenação e transparência nos procedimentos.

Sendo essa a promessa de ferramentas deliberativas como as Agendas 21 Locais, os Orçamentos Participativos e até, ainda que em menor escala, de outros mecanismos mais tradicionais como os Planos Municipais de Ambiente, interessava perceber se estes processos se revelavam instrumentos efectivamente consequentes nas práticas e nos resultados e, a partir dos dados recolhidos numa estratégia de pesquisa triangular, compreender que factores são mais determinantes e como interagem na promoção da participação cívica e na prossecução do desenvolvimento sustentável local.

Procurar-se-á responder a estas interrogações, com base nos resultados do inquérito aplicado aos municípios sobre práticas participativas e sustentabilidade local (2008-2009), mas porque se trata de uma área complexa que tem tanto de consensual como de ambíguo na adopção e prossecução dos seus princípios, a estratégia metodológica delineada contou, ainda, com outros contributos: análise quantitativa e qualitativa de estatísticas e documentos recolhidos em sítios nacionais e internacionais dedicados às questões da sustentabilidade local e da Agenda 21, no INE e noutras bases de dados da administração central e local; observação e participação em algumas sessões deliberativas de processos participativos em curso, assim como em *workshops* de promoção deste tipo de iniciativas e, ainda, entrevistas com alguns informantes privilegiados.

Palavras-Chave:

Agenda 21 Local, Municípios, Sustentabilidade local, Governança ambiental

ABSTRACT

The program guidelines which resulted from the Earth Summit (UNCED, 1992), as we will try to make clear in the following pages, assume that in a specific territory (for what concerns us here, a municipality) the confluence of implementing sustainable development and local governance strategies would be assisted by participation's mechanisms established by innovative ways or, at least, indicative ways of change in local government action, which seek to ensure fair treatment of participants, horizontal coordination, and procedures' transparency.

Being this the promise of deliberative tools such as Local Agenda 21, Participatory Budgets and even, although to a lesser extent, other more traditional mechanisms such as the Municipal Environmental Plans, it would be interesting to understand if those processes are being effective and consequent in changing practices of governance, and from data collected in a triangular research strategy, understand what factors are most crucial and how they interact in promoting civic participation and the pursuit of local sustainable development.

We will try to answer these questions, based on the results of the survey applied to all Portuguese municipalities searching for sustainability and participatory practices (2008-2009). Nevertheless, since this is a complex area that is as ambiguous as consensual in the adoption and in the pursuit of its principles, the methodological approach conceived also included other contributions: quantitative and qualitative analysis of statistical data and other documents collected in national and international sites devoted to sustainability issues, and Local Agenda 21, in Portuguese National Statistical Institute, and in other national and municipal data repositories; direct observation and participation in some deliberative sessions of current participatory initiatives, as well as workshops of dissemination and promotion of such processes, and also some interviews with privileged informants.

Keywords

Local Agenda 21, Municipalities, Local sustainability, Environmental governance

AGRADECIMENTOS

Num percurso de cinco anos, sempre zigzagueante, sempre aberto a perspectivas, por vezes contraditórias, mas muito mais vezes complementares, num diálogo permanente entre a problematização teórica e as contrariedades impostas pela investigação empírica e pela indispensável discussão metodológica, pude contar com o acompanhamento da Doutora Luísa Schmidt que sempre superou o papel esperado de orientadora, revelando-se fundamental para o arranjo das minhas ideias tanto pela confiança que depositou no meu trabalho, como pelo imprescindível exercício da crítica, como ainda (e não menos importante) pela solidariedade e compromisso que sempre revelou em favor dos objectivos deste, então, projecto de pesquisa.

A investigação que deu origem a este texto tem as suas raízes no *Observe – Observatório de Ambiente e Sociedade*, onde, desde há uma dúzia de anos, tenho vindo a trabalhar inspirado pelo empenho, apego e profissionalismo da Luísa Schmidt (que orientou esta dissertação e com quem, em conjunto com Joaquim Gil Nave, colaborei mais assídua e proximamente), assim como de muitos outros mestres, colegas e amigos que sempre serviram de inspiração e apoio. De entre eles, destaco os nomes de Aida Valadas de Lima, João Ferrão, João Ferreira de Almeida, José Gomes Ferreira e Susana Valente. A todos agradeço o companheirismo, os conselhos sempre úteis e até as discordâncias que sempre abriram caminho a novas perspectivas e novas oportunidades de pesquisa, certamente mais robustas teórica e cientificamente.

O Observe foi, de facto, a minha porta de entrada na investigação sociológica e cimentou o meu interesse sempre “sustentado” pelas questões do ambiente e pelas suas intersecções com a sociedade. Mas o Observe marca igualmente o início de um percurso que desembocou no ICS-UL, e de onde surgiram inspirações, perspectivas, pontos de vista, abordagens sociológicas que germinaram em interrogações específicas, originando projectos próprios, de que esta dissertação de doutoramento é um bom exemplo. Agradeço assim às duas instituições. Ao Observe o *background* que a experiência destes últimos anos permitiu e ao ICS-UL as condições de acolhimento que permitiram um desenvolvimento seguro e acompanhado deste projecto e, em particular, o apoio financeiro que possibilitou, por exemplo, a aplicação de um inquérito por questionário aos 308 municípios portugueses.

Finalmente, agradeço a todos os técnicos e políticos autárquicos que se disponibilizaram a responder ao inquérito, sendo a eles que, afinal, se deve o sucesso desta iniciativa. Não deixo

de lembrar com especial apreço todos aqueles que, formal ou informalmente, acederam a partilhar comigo de forma mais directa (com entrevistas exploratórias, no início, e complementares na parte final) as suas experiências, as suas dúvidas e os seus objectivos neste caminho desafiante que muitos decidiram percorrer entre a sustentabilidade e a participação.

Destaco, de entre eles, o Presidente da Junta de Freguesia de Carnide, Dr. Paulo Quaresma que lidera um dos pioneiros e mais emblemáticos Orçamentos Participativos portugueses; a Dra. Octávia Matos da Câmara Municipal de São Roque do Pico e responsável pela implementação da Agenda 21 Local daquele município; a Dra. Cristina Varanda, vereadora da Câmara Municipal de Castelo Branco; o Dr. Jorge Revez, técnico da Câmara Municipal de Mértola e membro da Associação de Defesa do Património de Mértola (ADPM) que liderou o arranque do Dital 21 e, muito particularmente, da Agenda 21 de Mértola; o Presidente da Câmara Municipal de Cabeceiras de Basto, Eng. Joaquim Barreto, pela disponibilidade que mostrou em garantir uma resposta atempada e válida do seu e de outros municípios e pelas informações complementares que disponibilizou e, ainda, o Dr. João Gabriel, técnico da Câmara Municipal de Manteigas que aceitou a clarificar a situação da A21L no seu município.

Sem o interesse, o apoio e a colaboração destas pessoas e instituições não teria sido possível chegar ao fim com esta iniciativa de investigação científica que se propõe conhecer e dar a conhecer as dinâmicas participativas da sustentabilidade patrocinadas pelo poder local.

À Ana

Pela partilha e
pelo indispensável apoio de todos os dias

ÍNDICE GERAL

| | |
|--|-------------|
| Índice Geral | viii |
| Índice de Figuras | x |
| Índice de Quadros | xii |
| Siglas e Abreviaturas | xiv |
| I. Introdução – Sustentabilidade, Participação e Sociedade Portuguesa | 1 |
| II. Estratégia Metodológica | 9 |
| II.1. Modelo de análise | 9 |
| II.2. Percorso Metodológico | 15 |
| II.3. Triangulação e otimização de resultados | 20 |
| III. Globalização, Governança Ambiental Global e Compromisso Local | 24 |
| III.1. Globalização e Governança Internacional | 25 |
| III.1.1. Da Polarização de Princípios à Pluralidade de Perspectivas | 25 |
| III.1.2. A Recuperação do Local num Contexto Global | 32 |
| III.1.3. Mecanismos de Cooperação Internacional e Governança Global | 39 |
| III.1.4. Dos Regimes à Perspectiva Integrada de Governança Global | 47 |
| III.2. Caminhos e Dinâmicas da Governança Ambiental Global | 53 |
| III.2.1. Da Governança Ambiental Global à Sustentabilidade Local | 53 |
| III.2.2. Participação, Imperativo da Sustentabilidade | 60 |
| III.2.3. Implementação da Sustentabilidade na Europa e no Mundo | 67 |
| III.2.4. Da Carta aos Compromissos de Aalborg | 72 |
| IV. Sustentabilidade e Participação – Caminhos Cruzados | 84 |
| IV.1. Desenvolvimento Sustentável, entre a Ubiquidade e a Contradição | 85 |
| IV.1.1. Normatividade, Consenso e Ruptura | 85 |
| IV.1.2. Equidade, Necessidades e Limites | 92 |
| IV.1.3. Dinâmicas de Mercado e Sustentabilidade | 96 |
| IV.1.4. Modernização Ecológica | 102 |
| IV.1.5. Interactividade e Mudança | 105 |
| IV.2. Participação e Governança na Transição do Milénio | 109 |
| IV.2.1. Governança, Poder e Diversidade | 109 |
| IV.2.2. Capital Social e Democracia | 112 |
| IV.2.3. Contexto, Vinculação e Confiança | 118 |
| IV.2.4. Participação e Sustentabilidade | 123 |
| IV.2.5. Agenda 21 Local e Orçamento Participativo | 128 |

| | |
|---|---------------|
| V. Dados Textuais, Agenda 21 Local e Indicadores da Sustentabilidade | 133 |
| V.1. Agenda 21 Local em Portugal – Uma Análise Lexical | 134 |
| V.1.1. Construção do <i>Corpus de Análise</i> | 134 |
| V.1.2. O ALCESTE – Formatação dos Dados e Potencialidades | 140 |
| V.1.3. Resultados – Uma Visão Global do <i>Corpus de análise</i> | 145 |
| V.1.4. Conteúdos e Princípios da Sustentabilidade Local – Classes 1 e 2 | 152 |
| V.1.5. Meios e Etapas do Processo Participativo – Classes 3 e 4 | 160 |
| V.1.6. Agenda 21 Local – Normatividade, Ajustamentos e Avaliação | 168 |
| V.2. Desenvolvimento Municipal e Sustentabilidade Local | 173 |
| V.2.1. Desenvolvimento Humano e Desenvolvimento Sustentável | 174 |
| V.2.2. Índice Ambiente e Consumo | 180 |
| V.2.3. Índice População e Território | 185 |
| V.2.4. Índice Educação e Cultura | 189 |
| V.2.5. Índice Actividade Económica | 193 |
| V.2.6. Índice Emprego e Mercado de Trabalho | 197 |
| V.2.7. Índice Saúde e Recursos de Saúde | 201 |
| V.2.8. Índice Segurança Social | 205 |
| V.2.9. Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal | 207 |
| VI. O Inquérito: Participação e Sustentabilidade Local | 216 |
| VI.1. Amostra e Representatividade dos Municípios Portugueses | 216 |
| VI.2. Disponibilização de Informação e Serviços Municipais | 220 |
| VI.3. Participação e Instrumentos de Envolvimento nos Municípios | 226 |
| VI.4. Dificuldades e Impactos nos Processos de Participação Pública | 232 |
| VI.5. Parceiros e Grupos de Participantes..... | 238 |
| VI.6. Municípios e Desenvolvimento Sustentável..... | 246 |
| VI.7. Envolvimento, Mobilização e Participação | 259 |
| VI.8. Factores de Participação e da Sustentabilidade Local | 266 |
| VII. Conclusões | 283 |
| VII.1. Paradoxos da Sustentabilidade | 283 |
| VII.2. Impulsos e Desafios | 288 |
| VII.3. Equívocos e Realidade | 392 |
| VII.4. Obstáculos e Derrapagem | 396 |
| VII.5. Potencial e Desenlace | 300 |
| VIII. Bibliografia | 306 |
| Anexos | CD ROM |
| Anexo V.1 – Corpus Textual da Análise Lexical | CD ROM |
| Anexo V.2 – Folheto da “Cerimónia de Encerramento” da A21L de Manteigas. | CD ROM |
| Anexo V.3 – Base de Dados ordenada pelo ISDM..... | CD ROM |
| Anexo VI.1 – Questionário “Participação e Sustentabilidade Local”..... | CD ROM |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura II.1 – Modelo de análise: processos participativos nos territórios municipais | 11 |
| Figura II.2 – Percorso metodológico e instrumentos de análise | 16 |
| Figura II.3 – Reforço da validação interna por triangulação..... | 22 |
| Figura III.1 – Signatários agregados – Carta de Aalborg por país no total europeu..... | 78 |
| Figura III.2 – Signatários agregados – Compromissos de Aalborg por país no total europeu..... | 79 |
| Figura IV.1 – Factores de implementação do desenvolvimento sustentável em interacção .. | 106 |
| Figura V.1 – Distribuição das iniciativas constitutivas da amostra (análise ILexical) | 136 |
| Figura V.2 – Distribuição das UCE no Corpus..... | 146 |
| Figura V.3 – Dendograma de Classes Estáveis..... | 147 |
| Figura V.4 – Representação em coordenadas da Análise Factorial por correspondências | 148 |
| Figura V.5 – Representação das Correlações na Análise Factorial de Correspondências | 150 |
| Figura V.6 – Cruzamento de variáveis descritivas – Actividade e tipo de iniciativa | 152 |
| Figura V.7 – Dendograma da <i>Classe 1 – Conteúdos</i> | 153 |
| Figura V.8 – Redes semânticas das principais palavras associadas à Classe 1 - Conteúdos . | 154 |
| Figura V.9 – Dendograma da <i>Classe 2 - Princípios</i> | 156 |
| Figura V.10 – Redes semânticas das principais palavras associadas à <i>Classe 2 - Princípios</i> | 157 |
| Figura V.11 – Dendograma da <i>Classe 3 – Meios</i> | 160 |
| Figura V.12 – Redes semânticas das principais palavras associadas à <i>Classe 3 - Meios</i> | 161 |
| Figura V.13 – Dendograma da <i>Classe 4 - Etapas</i> | 163 |
| Figura V.14 – Redes semânticas das principais palavras associadas à <i>Classe 4 – Etapas</i> | 164 |
| Figura V.15 – Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal..... | 179 |
| Figura V.16 – Índice 1: Ambiente e Consumo e iniciativas de A21L e OP | 182 |
| Figura V.17 – Índice 2: População, Território e iniciativas de A21L e OP..... | 186 |
| Figura V.18 – Índice 3: Educação e Cultura e iniciativas de A21L..... | 191 |
| Figura V.19 – Índice 4: Actividade Económica e iniciativas de A21L..... | 195 |
| Figura V.20 – Índice 5: Emprego e Mercado de Trabalho e iniciativas de A21L e OP | 199 |
| Figura V.21 – Índice 6: Saúde e Recursos de Saúde e iniciativas de A21L e OP | 203 |
| Figura V.22 – Índice 7: Segurança Social e iniciativas de A21L e OP..... | 207 |
| Figura V.23 – Índice 8: Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal e iniciativas participativas (A21L e OP) | 212 |
| Figura V.24 – Score global no Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal segundo a percentagem de população e de municípios abrangidos | 214 |
| Figura VI.1 – Respostas ao inquérito e processos de A21L e OP (Dezembro de 2009)..... | 217 |
| Figura VI.2 – Taxas de resposta ao inquérito..... | 219 |
| Figura VI.3 – Práticas de disponibilização de informação aos municípios..... | 220 |
| Figura VI.4 – Áreas de informação disponibilizadas pelo correio..... | 222 |

| | |
|--|-----|
| Figura VI.5 – Áreas de informação disponibilizadas nos serviços | 222 |
| Figura VI.6 – Áreas de informação disponibilizadas <i>on-line</i> | 223 |
| Figura VI.7 – Serviços disponibilizados no sítio do município | 224 |
| Figura VI.8 – Número de serviços disponibilizados no sítio do município | 225 |
| Figura VI.9 – Papel reservado à população nos processos de tomada de decisão | 226 |
| Figura VI.10 – Métodos e formas de envolvimento dos cidadãos | 227 |
| Figura VI.11 – Número de instrumentos utilizados no envolvimento dos munícipes | 228 |
| Figura VI.12 – Temáticas desenvolvidas nos instrumentos de participação pública..... | 229 |
| Figura VI.13 – Objectivos declarados para a participação pública..... | 231 |
| Figura VI.14 – Principais obstáculos no desenvolvimento dos processos de participação.... | 233 |
| Figura VI.15 – Principais consequências negativas dos processos participativos | 234 |
| Figura VI.16 – Circunstâncias em que não se deve levar a efeito a participação | 235 |
| Figura VI.17 – Possíveis medidas para fomentar a participação | 236 |
| Figura VI.18 – Impacto percebido da participação na tomada de decisão..... | 237 |
| Figura VI.19 – Impacto percebido da participação segundo técnicos e políticos | 237 |
| Figura VI.20 – Envolvimento de grupos sociais específicos versus envolvimento global | 239 |
| Figura VI.21 – Possibilidade de hegemonia de interesses dos grupos mais poderosos | 240 |
| Figura VI.22 – Parceiros que têm vindo a colaborar com o município | 240 |
| Figura VI.23 – Grau de dificuldade em envolver diferentes grupos sociais | 244 |
| Figura VI.24 – Papel das Juntas de Freguesia na estratégia municipal de envolvimento..... | 245 |
| Figura VI.25 – Departamento responsável pela implementação da sustentabilidade local ... | 247 |
| Figura VI.26 – Programa ou iniciativa para implementar a sustentabilidade local | 248 |
| Figura VI.27 – Temas explorados nas iniciativas de sustentabilidade local recenseadas..... | 248 |
| Figura VI.28 – Objectivos centrais do desenvolvimento sustentável | 250 |
| Figura VI.29 – Instrumentos de governança local segundo a fase de desenvolvimento..... | 251 |
| Figura VI.30 – Processos de Agenda 21 Local previstos ou já iniciados | 254 |
| Figura VI.31 – Data do primeiro Orçamento Participativo previsto ou já efectuado | 255 |
| Figura VI.32 – Percentagem de municípios com A21L em Portugal e distribuição de iniciativas pelo território (2009)..... | 256 |
| Figura VI.33 – Iniciativa dos processos de Agenda 21 Local já iniciados | 257 |
| Figura VI.34 – Entidade que dirige o processo de A21L..... | 257 |
| Figura VI.35 – Fases do processo de A21L já atingidas entre as iniciativas recenseadas | 258 |
| Figura VI.36 – Dificuldade na participação segundo o tipo e a existência de processos participativos | 265 |
| Figura VI.37 – Histograma do Índice de informação e serviços disponibilizados | 267 |
| Figura VI.38 – Histograma do Índice de..... | 267 |
| Figura VI.39 – Influência de existência de iniciativas participativas nos <i>scores</i> do ISDM... | 275 |
| Figura VI.40 – Cronograma da Agenda 21 Local d Alter do Chão | 279 |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro III.1 - Operacionalização das dimensões do <i>disenfranchisement</i> | 36 |
| Quadro III.2 – Escolas de pensamento no estudo de regimes internacionais | 42 |
| Quadro III.3 – Sistematização de quatro décadas de actividade do PNUA (1972-2012) | 58 |
| Quadro III.4 – Ciclos de implementação temáticos bianuais da CDS/ONU | 64 |
| Quadro III.5 – Desempenho da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU..... | 65 |
| Quadro III.6 – Número de municípios a desenvolver processos de A21L | 69 |
| Quadro III.7 – Procedimentos para preparar os Planos de Acção Local (A21L)..... | 73 |
| Quadro III.8 – Modelo de cinco passos do ciclo da sustentabilidade nos municípios | 74 |
| Quadro III.9 – Documentos-chave da Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis..... | 76 |
| Quadro III.10 – Signatários da “Carta de Aalborg” na Europa em 2009..... | 77 |
| Quadro III.11 – Signatários dos “Compromissos de Aalborg” na Europa em 2009..... | 81 |
| Quadro III.12 – Objectivos da nova etapa da A21L: Acção Local 21 | 82 |
| Quadro IV.1 – Dimensões e objectivos do desenvolvimento sustentável..... | 87 |
| Quadro IV.2 – Arquétipos da sustentabilidade | 90 |
| Quadro IV.3 – Características do conceito de desenvolvimento sustentável..... | 125 |
| Quadro V.1 – Quantificação do Texto e cálculo dos dicionários..... | 145 |
| Quadro V.2 – Selecção das UCE e Cálculo de dados | 145 |
| Quadro V.3 – Índice 1: Ambiente e Consumo | 181 |
| Quadro V.4 – Municípios melhor posicionados no Índice <i>Ambiente e Consumo</i> | 183 |
| Quadro V.5 – Grau de Correlações do Índice <i>Ambiente e Consumo</i> | 184 |
| Quadro V.6 – Índice 2: População e Território | 185 |
| Quadro V.7 – Municípios melhor posicionados no Índice <i>População e Território</i> | 187 |
| Quadro V.8 – Grau de Correlações do Índice <i>População e Território</i> | 188 |
| Quadro V.9 – Índice 3: Educação e Cultura..... | 190 |
| Quadro V.10 – Municípios melhor posicionados no Índice <i>Educação e Cultura</i> | 192 |
| Quadro V.11 – Grau de Correlações do Índice <i>Educação e Cultura</i> | 192 |
| Quadro V.12 – Índice 4: Actividade Económica | 194 |
| Quadro V.13 – Municípios melhor posicionados no Índice <i>Actividade Económica</i> | 196 |
| Quadro V.14 – Grau de Correlações do Índice <i>Actividade Económica</i> | 196 |
| Quadro V.15 – Índice 5 – Emprego e Mercado de Trabalho | 198 |
| Quadro V.16 – Municípios melhor posicionados no Índice <i>Emprego e Mercado de Trabalho</i> | 200 |
| Quadro V.17 – Grau de Correlações do Índice <i>Emprego e Mercado de Trabalho</i> | 201 |
| Quadro V.18 - Índice 6 – Saúde e Recursos de Saúde | 202 |
| Quadro V.19 – Municípios melhor posicionados no Índice <i>Saúde e Recursos de Saúde</i> | 204 |
| Quadro V.20 – Grau de Correlações do Índice <i>Saúde e Recursos de Saúde</i> | 205 |
| Quadro V.21 - Índice 7 – Segurança Social | 206 |
| Quadro V.22 – Municípios melhor posicionados no Índice <i>Segurança Social</i> | 208 |
| Quadro V.23 – Grau de Correlações do Índice <i>Segurança Social</i> | 208 |

| | |
|--|-----|
| Quadro V.24 – Correlações dos oito índices de desenvolvimento municipal e existência de processos participativos nos municípios (A21L e OP)..... | 209 |
| Quadro V. 25 – Existência de processos participativos nos municípios segundo o score do ÍSDM | 210 |
| Quadro V.26 – Índice 8 – Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal | 211 |
| Quadro V.27 – Municípios melhor posicionados no <i>Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal</i> | 213 |
| Quadro VI.1 – Constituição da amostra e representatividade | 218 |
| Quadro VI.2 – Informação disponível e formas de a disponibilizar aos munícipes | 221 |
| Quadro VI.3 – Participação da população segundo o papel assumido pelos respondentes ... | 227 |
| Quadro VI.4 – Temáticas exploradas segundo o instrumento de participação | 230 |
| Quadro VI.5 – Média de participantes nos vários formatos de sessões participativas..... | 231 |
| Quadro VI. 6 – Parcerias segundo a dimensão do município (milhares de habitantes) | 241 |
| Quadro VI.7 – Avaliação do tipo de parceiros (média), segundo a dimensão do município (milhares de habitantes) | 242 |
| Quadro VI. 8 – Orçamentos Participativos recenseados por âmbito geográfico (2010)..... | 256 |
| Quadro VI.9 – Matriz ACP - dificuldade atribuída à mobilização de grupos sociais..... | 260 |
| Quadro VI.10 – Correlações dos três factores da dificuldade na mobilização | 261 |
| Quadro VI.11 – Dificuldade na mobilização (participação alinhada) segundo a dimensão do município..... | 262 |
| Quadro VI.12 – Dificuldades na mobilização (participação alinhada) segundo o score atingido no Índice Educação e Cultura | 263 |
| Quadro VI.13 – Dificuldades na mobilização (participação alinhada) segundo o score atingido no Índice Segurança Social | 263 |
| Quadro VI.14 – Dificuldades na mobilização (participação alinhada) segundo o score atingido no Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal | 264 |
| Quadro VI. 15 – Correlações dos índices de informação e serviços disponibilizados e esforço na promoção da participação | 268 |
| Quadro VI.16 – Disponibilização de informação e serviços segundo a posição no Índice de Actividade Económica..... | 268 |
| Quadro VI.17 – Disponibilização de informação e serviços segundo a posição no Índice de Emprego e Mercado de Trabalho | 269 |
| Quadro VI.18 – Esforço na promoção da participação, segundo a posição no Índice de Actividade Económica | 269 |
| Quadro VI.19 – Esforço na promoção da participação, segundo a posição no Índice de Emprego e Mercado de Trabalho | 270 |
| Quadro VI.20 – Esforço na promoção da participação, segundo a posição no Índice de Segurança Social | 271 |
| Quadro VI.21 – Esforço na promoção da participação, segundo a posição no Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal | 271 |
| Quadro VI.22 – Influência da dimensão do município sobre os índices de informação, participação e desenvolvimento | 273 |
| Quadro VI.23 – Influência das iniciativas de A21L e OP sobre os índices de informação, participação e desenvolvimento | 274 |
| Quadro VI.24 – Impactos das Iniciativas de A21L e OP nos <i>scores</i> do ISDM (Comparações múltiplas da ANOVA) | 276 |

SIGLAS E ABREVIATURAS

A21L – Agenda 21 Local

ACR+ – Association des Cités et Régions pour le Recyclage

ADPM – Associação de Defesa do Património de Mértola

AMDE – Associação de Municípios do Distrito de Évora

AMNA – Associação dos Municípios do Norte Alentejano

BE – Bloco de Esquerda

BSE – Bovine Spongiform Encephalopathy/Encefalopatia Espongiforme Bovina

CDS/ONU – Comissão de Desenvolvimento Social das Nações Unidas

CDS-PP – Centro Democrático Social – Partido Popular

CEMR – Council of European Municipalities and Regions

CECVS – Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis

CIMAA – Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo

CIMLT – Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo

CIMPIN – Comunidade Intermunicipal Pinhal Interior Norte

CMAD – Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento

CNADS – Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

CNUAD/UNCED – Conferência das Nações Unidas de Ambiente e Desenvolvimento

CNUAH – Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

COP 15 – Conferência das Partes/Conferência de Copenhaga

ECOSOC – Economic and Social Council/Conselho Económico e Social (ONU)

EUA – Estados Unidos da América

FCT-UNL – Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FMI – Fundo Monetário Internacional

G7 – Grupo dos Sete

GEA-UCP – Grupo de Estudos Ambientais da Universidade Católica Portuguesa (Porto)

ICLEI – International Council of Local Environmental Initiative

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INE – Instituto Nacional de Estatística
INTERREG – Iniciativa comunitária de cooperação transeuropeia
ISDM – Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal
IUCN – International Union for Conservation of Nature
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONGA – Organizações Não Governamentais de Ambiente
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
PDM – Plano Director Municipal
PMA – Plano Municipal de Ambiente
PNUA – Programa das Nações Unidas para o Ambiente
PNUAD – Programa das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUD/UNEP – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
PSD/CDS – Partido Social Democrata/Centro Democrático Social (coligação)
QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional
RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano
SIDS – Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável
UE – União Europeia
UN-DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change
UNECE – United Nations Economic Commission for Europe
WCMC – World Conservation Monitoring Centre
WHO – World Health Organization
WWF – World Wildlife Fund

I

Introdução - sustentabilidade, participação e sociedade portuguesa

Dezoito anos depois do lançamento da Agenda 21 na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), e quando se aproxima o retorno à “cidade maravilhosa” para a realização da Rio+20, em 2012, importa perceber até que ponto a consagração aí desencadeada do conceito de desenvolvimento sustentável — e, desde então, promovido pelas instâncias de governança global — terá contribuído para uma maior consciencialização ambiental e, sobretudo, para acções mais consequentes na promoção da sustentabilidade local em Portugal, onde a emergência da sociedade civil só ganhou algum significado depois de Abril de 1974 (Fernandes, 2002).

Debatendo o conceito de desenvolvimento sustentável, assim como processos e ferramentas para alcançá-lo, na Agenda 21 — documento estruturante assinado, em 1992, no Rio de Janeiro por 178 países — exortavam-se as autoridades locais (nível de administração mais próximo das populações) a avançarem para formas inovadoras de governança e, muito concretamente, para desenvolverem Agendas 21 de escala local (CNUAD, Capítulo 28, 1992). Na óptica dos seus proponentes, este instrumento deveria transformar-se numa plataforma de diálogo e de criação de consensos, numa estratégia participada de sustentabilidade local, pressupondo-se que políticas de maior proximidade geram maior interacção entre governantes e governados, tanto na identificação como na resolução de problemas.

Ora, se os sinais de cidadania participativa presentes na sociedade portuguesa, como, aliás, da própria democracia representativa, não podem dissociar-se das novas condições socioeconómicas que decorreram da revolução de 1974 (institucionalização do Estado de direito democrático, integração na Comunidade Europeia, inserção na vida político-económica internacional...), os quase cinquenta anos de ditadura salazarista não deixam de se

fazer sentir ainda hoje numa lenta, ainda que progressiva, consolidação de práticas sociais tradicionalmente avessas à deliberação e à participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Sem minorar as transformações que também ocorreram na sociedade portuguesa, mantêm-se sinais claros de um défice de participação cívica e de democracia participativa (Cabral, 2000), a que se juntam níveis de desconfiança e insatisfação crescentes por parte dos cidadãos face ao desempenho da democracia (Freire, 2003), sendo que os mecanismos e as formas de intervenção na coisa pública reservados à sociedade civil e às populações em geral têm “pouca frequência, desempenham funções simbólicas e é mesmo muitas vezes difícil encontrar quem queira ocupar os cargos disponíveis” (Barreto, 2002: 59).

Para que esta lógica de relativa derrapagem no envolvimento das populações na coisa pública e, nomeadamente, nos instrumentos de *participação regulada*¹ se tenha mantido, é usualmente apontado o facto de permanecerem na sociedade portuguesa aparelhos administrativos (centrais e locais) pouco abertos à interacção com os cidadãos, pouco habituados a ouvir nos momentos próprios e que, não raras vezes, tendem a menosprezar ou mesmo ignorar os contributos dos seus concidadãos para a tomada de decisão. Daí resultarão os fossos entre os discursos políticos invariavelmente harmónicos com os impulsos europeus e internacionais, o que está previsto no enquadramento legislativo e aquilo que de facto é aplicado no terreno. Com efeito, apesar da legislação que tem vindo a ser adoptada — basicamente por força de compromissos internacionais assumidos pelos sucessivos governos e pela transposição de directivas europeias (*e.g.*, Convenção de Aarhus, Directiva-Quadro da Água, etc.) — promover explicitamente o acesso à informação, enquanto factor de democratização e transparência e, por conseguinte, de envolvimento e mobilização, um estudo internacional coordenado pelo *World Resources Institute* concluiu que, neste âmbito, “foi possível verificar o descuro de processos de reflexão e responsabilização perante situações que podem colocar em risco a qualidade de vida dos cidadãos, ao mesmo tempo que se verificou um reduzido investimento na divulgação de informação para públicos diferenciados” (Vasconcelos, 2006: 123).

¹ Iglesias, Montero e Garcia distinguem três tipos de participação. Segundo os autores “convém distinguir entre a *participação política convencional* (que se processa sobretudo através do voto), a *participação cidadã* (ou participação política não convencional) e a *participação regulada* (parte da anterior e que tem lugar através de instâncias e procedimentos – geralmente de informação, consulta e/ou petição – acessíveis directamente aos cidadãos ou, mais frequentemente, aos representantes de organizações intermédias)” (2008: 182). Ainda que, como defendem os autores, não se devam ignorar as ligações entre os três tipos de participação, ocupar-no-emos aqui, sobretudo, da *participação regulada* levada a cabo através de iniciativas de Agenda 21 Locais e de Orçamentos Participativos.

Neste contexto de descrédibilização acumulada e com informação disponível insuficiente ou inadequada — destinada a uma população que apresenta níveis de iliteracia muito aquém do desejável (Benavente *et. al.*, 1996) —, não serão de estranhar, por um lado, os fracos índices de mobilização e de envolvimento da população portuguesa na coisa pública e, por outro lado, as episódicas reacções populares que, quando ocorrem, se prendem, sobretudo com sentimentos de desconfiança e receios fundados numa prática administrativa pouco clara e pouco transparente que, não raras vezes, emerge aos olhos dos cidadãos como falaciosa.

Faltarão, portanto, as condições necessárias para o normal funcionamento dos processos participativos que exigem não só a abertura da administração à sociedade civil, mas também, a inclusão e o tratamento justo e equitativo de todas partes interessadas, a liberdade e facilidade de interacção entre elas, a ausência de restrições aos temas a tratar e às contribuições a apresentar e, sobretudo, a possibilidade real de influenciar o processo de tomada de decisão (Habermas, 1992). Daí que, quando comparado com os níveis de implementação conseguidos na generalidade dos países europeus, e apesar da dinâmica de crescimento dos últimos anos no processo de implementação de Agenda 21 Locais (que decorre desde a Conferência da Terra em 1992), o desempenho de Portugal se tenha vindo a mostrar, em qualquer dos domínios que analisemos, dos mais fracos da Europa (Lafferty, 2001a e Schmidt, Nave e Guerra, 2005; 2006).

É possível, ainda assim, descortinar alguma evolução que impõe um cariz progressivamente mais activo na sociedade portuguesa. Nas últimas décadas — para além da contribuição na luta pelos direitos de primeira geração (crianças e jovens, idosos, mulheres, pobres e excluídos socialmente...), e na luta pela afirmação dos novos direitos (minorias, anti-racismo, ambiente...) —, as associações, as ONG e os movimentos da sociedade civil em geral, no contexto das novas formas da Democracia Participativa (*Fora* incluídos ou não em Agendas 21 Locais, Orçamentos Participativos, estratégias participadas de desenvolvimento local, etc.), têm vindo a ganhar um crescente espaço de manobra e a revelar-se nos melhores aliados para o exercício de estratégias criativas de desenvolvimento local. Esta evolução (ainda que limitada) desenrola-se num contexto de globalização e de progressiva integração da sociedade portuguesa na comunidade internacional, em simultâneo e em confluência com os mecanismos de consulta e participação institucionalizados por força da adopção de normas, compromissos e convenções comunitários e/ou internacionais. Mecanismos que, apesar da eventual insipiência de práticas que se vão desenvolvendo, se mostram progressiva e

necessariamente adequados para atingir os objectivos nacionais a que o país se vem comprometendo, denotando, para a maioria dos autores, uma inequívoca tendência de afirmação, pelo menos em termos quantitativos².

Importa, por isso, perceber se a qualidade destas iniciativas acompanha este crescimento que é inegável e nos posiciona mais favoravelmente no contexto europeu, em determinadas áreas menos exigentes do ponto de vista prático — *e.g.*, a assinatura do princípios e compromissos de Aalborg, bem como a integração em redes europeias e internacionais de promoção da sustentabilidade. Posição que, no entanto, pode ser reavaliada se tivermos em conta a aparente falta de resistência ao tempo e às dificuldades de manutenção de iniciativas e práticas que, antes de mais, exigem uma mudança permanente na forma de encarar a administração pública (quer por parte de governantes e técnicos autárquicos, quer por parte de cidadãos e das organizações da sociedade civil).

Com recurso a uma panóplia de métodos e técnicas de recolha de dados que possibilitaram uma sólida triangulação de resultados, procurámos — para além de uma clarificação conceptual das duas áreas teóricas que pretendemos abordar numa perspectiva que entrecruza imperativos de sustentabilidade com imperativos deliberativos — caracterizar quantitativa, qualitativa e, tanto quanto possível, comparativamente os processos de sustentabilidade local participada a decorrer nos municípios portugueses. Para tal, procurou-se fazer não apenas o seu recenseamento mas, sobretudo, aferir as suas condições de existência que, em boa parte, decorrem do próprio funcionamento do aparelho político-administrativo do município e das suas características sócio-demográficas, não esquecendo os apoios e as directrizes advindos do Estado central, dos impulsos da governança ambiental mundial e do enquadramento no espaço da União Europeia.

O inquérito por questionário que procurámos metódica e arduamente estender a todos os trezentos e oito municípios portugueses (durante o último semestre de 2008 e quase todo o ano de 2009) assume, neste desiderato, uma posição central, ainda que contextualizada e relativizada pelos métodos e técnicas de pesquisa complementares, como se verá mais em detalhe no capítulo seguinte. Tendo sido enviado por correio a todos os municípios

² Se tomarmos como exemplo o número de Agendas 21 Locais a decorrer no país, verificamos que, se em 2000 não foram contabilizados mais de 27 iniciativas municipais (ICLEI, 2002), no início de 2009, de acordo com o recenseamento efectuado pelo Grupo de Estudos Ambientais da Universidade Católica Portuguesa do Porto, o número de municípios envolvidos neste tipo de projectos de sustentabilidade local chegava já aos 118 e as iniciativas recenseadas (envolvendo também as de âmbito de freguesia) chegavam a 139 (www.agenda21local.info).

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, conseguir que os municípios respondessem ao inquérito foi tarefa que se revelou difícil e morosa e, apesar dos redobrados esforços e dos sucessivos contactos, nem sempre teve o sucesso desejado. Nesta tarefa que se arrastou por quase dezoito meses, percebemos que muitos dos processos participativos por nós já localizados tinham, no mínimo, perdido fôlego; não tinham conseguido ganhar a aposta da participação e do envolvimento dos cidadãos na administração da coisa pública, ou não se vislumbravam reais consequências para as formas e práticas governativas que lhes sucederam.

Dada a proliferação de inquéritos semelhantes que, de acordo com os municípios, são constante e ininterruptamente recebidos e, pior ainda, dada a complexidade temática que não circunscrevia o âmbito das perguntas a um simples e único departamento ou interlocutor, esta dificuldade estava, desde o início, relativamente prevista. Contudo, a sua dimensão entre municípios que supostamente desenvolviam processos registados no portal da Agenda 21 Local (www.agenda21local.info) acabou por revelar-se num sinal importante que redireccionou a pesquisa. Sendo relativamente comum o arremesso de iniciativas de A21L como troféu municipal, como factor distintivo que simbolicamente coloca o município em sintonia com os impulsos de modernização advindos da Europa, interessou perceber o que levaria aqueles municípios a sonegar informação sobre práticas participativas que, neste contexto, os colocavam na vanguarda da sustentabilidade local participada.

Por conseguinte, sem deixar de dar a devida atenção aos dados empíricos que podem revelar obstáculos e oportunidades para a implementação de políticas locais de envolvimento das populações na prossecução da sustentabilidade, importa reter de que forma chegam e são assimilados os impulsos internacionais que declaradamente procuram dinamizar tais políticas também ao nível local. O slogan “agir local, pensar global” parece ter adquirido o consenso generalizado, ainda que, em muitas regiões do globo, como em muitos municípios portugueses (por razões que se procurará trazer a lume nas páginas seguintes) tarde a produzir efeitos práticos que globalmente se repercutam, de forma duradoura, nas práticas administrativas e nas abordagens de participação e de envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão.

Nesta tese, os resultados mais substantivos e sistematizados do inquérito são, por isso, precedidos por uma panóplia de capítulos adicionais que os complementam quer do ponto de

vista teórico, quer do ponto de vista empírico, quer, ainda, do ponto de vista metodológico. Após este capítulo introdutório, o Capítulo II procuramos introduzir o modelo de análise e clarificar o percurso metodológico seguido, focando especialmente a atenção na intercecção dos núcleos problemáticos da investigação (participação, sustentabilidade, local, global) e nas soluções encontradas para melhor os equacionar.

No capítulo III seguem-se algumas pistas levantadas anteriormente, clarificando as condições de implementação do desenvolvimento sustentável num contexto de globalização e os impulsos que implica para a governança local. Integrando uma reflexão teórica sobre os mecanismos e as condições de interacção entre o local e o global e avançando com alguns exemplos de implementação de instâncias de governança ambiental global, como o PNUA (Programa das Nações Unidas para o Ambiente), ou a CDS/ONU (Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável), o capítulo encerra com uma abordagem direccionada ao caso europeu, incidindo, muito particularmente, sobre um exemplo mais próximo e talvez mais determinante para a realidade portuguesa: a Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis. Esta, que foi uma iniciativa da Comissão Europeia prévia ao próprio lançamento da Agenda 21 no Rio de Janeiro, enquadrou o processo de implementação da sustentabilidade local europeia, mas, ao nível local, como veremos, esteve longe de ter tornado obsoleto o papel dos governos e das políticas nacionais.

O capítulo IV centra-se nos conceitos de desenvolvimento sustentável, governança participativa e no espaço de confluência entre ambos, assinalando ainda as condições que têm delineado a sua implementação prática no mundo contemporâneo. Entre a ubiquidade e a contradição, as décadas de transição do segundo para o terceiro milénio foram palco de uma consensualização sem precedentes dos princípios da sustentabilidade e, por arrastamento, da governança participativa, mas importa reflectir sobre os seus efeitos práticos, que parecem ter ficado aquém da promessa implícita na Agenda 21 e no Relatório Bruntland. A estrutura normativa de implementação da sustentabilidade presente nestes documentos parece ter-se imposto, ainda assim, pressionada pela urgência da consciencialização ecológica.

Essencialmente empírico e pensado para responder às questões teóricas levantadas anteriormente, com o capítulo V procuramos apresentar dados alternativos de contextualização e complementarização dos resultados do inquérito, primeiro com uma análise lexical sobre os textos de apresentação de iniciativas de A21L recolhidos num conjunto representativo (por tipologia, por região e por sinais de actividade) de processos

previamente recenseados no território nacional e, depois, com a construção de um índice sintético de desenvolvimento municipal com recursos a dados estatísticos do Instituto Nacional de Estatística (INE).

Com a análise lexical — incluindo a classificação hierárquica descendente que resultou em quatro classes lexicais (conteúdos, princípios, meios e etapas) — pretendemos caracterizar o panorama nacional das A21L, segundo várias variáveis descritivas: tipologia (municipal ou multimunicipal), região (NUTS II) e sinais de actividade actual (com ou sem processos participativos a decorrer). Obtivemos, assim, um primeiro esboço do funcionamento das A21L em Portugal que evidenciou algumas regularidades e singularidades dos casos apreciados.

Assente em dados estatísticos do INE certamente mais objectivos e, sobretudo, produzidos independentemente dos valores, dos pontos de vista e da vontade dos representantes dos municípios que responderam ao nosso inquérito, o Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal tem por base sete índices parcelares — 1) Ambiente e Consumo, 2) População e Território, 3) Educação e Cultura, 4) Actividade Económica, 5) Emprego e Mercado de Trabalho, 6) Saúde e Recursos de Saúde e 7) Segurança Social — e surge como instrumento de contextualização de resultados, integrando-os e cruzando-os com os diferentes patamares de desenvolvimento municipal, medido numa perspectiva de sustentabilidade. Procurou-se, portanto, não tanto atingir uma medida universal que esgotasse cada uma das áreas analisadas, mas explicar eventuais diferenças entre municípios e, a partir do cruzamento com dados obtidos através de metodologias distintas, questionar o seu papel no potencial municipal para a sustentabilidade local e para a governança participativa.

A análise dos resultados do inquérito por questionário apresentada no capítulo VI aproveita, assim, todo este trabalho prévio exposto nos capítulos anteriores, tendo em conta, em primeiro lugar e como não poderia deixar de ser, os próprios resultados recolhidos no inquérito (107 respostas válidas com representatividade assegurada em termos de região, dimensão do município e força política no poder). Visando avaliar a participação nos processos de sustentabilidade local, o inquérito versou uma multiplicidade de temáticas constitutivas e contíguas, tais como a disponibilização de serviços e informação; as potencialidades, os entraves, os parceiros e os participantes nos processos participativos; o desenvolvimento sustentável; as temáticas exploradas; os meios utilizados e as estratégias delineadas para a sua implementação.

Assumindo os municípios um lugar central no processo de implementação da sustentabilidade (Lafferty, 2001a), interessou não apenas perceber como é gerido pela Administração Local, mas igualmente que áreas são aí privilegiadas, que objectivos têm em mente os respondentes e que projectos associam à sustentabilidade local. Numa perspectiva comparativa, procurámos perceber que factores podem explicar melhor os diferentes desempenhos dos municípios no envolvimento das populações, quer digam respeito à disponibilização de informação prática e acessível, quer à dinamização de iniciativas participativas capazes de mobilizar vontades individuais e colectivas, quer aos imperativos da sustentabilidade que têm vindo a ganhar terreno nas sociedades actuais. Factores e condicionantes que se procurarão repensar e integrar de forma mais reflexiva nas conclusões que apresentaremos no Capítulo VII.

II

Estratégia Metodológica

Não pretendendo levar a efeito um exercício de arranjo e esclarecimento conceptual (que terá lugar em capítulos posteriores), afigura-se importante apresentar desde já os núcleos problemáticos de investigação — participação e sustentabilidade —, procurando sobretudo centrar atenções nos nós de intersecção entre uma e outra área conceptual, constituídas em problema de investigação empírica por uma dada perspectiva teórica. Procura-se, por isso, neste capítulo, balizar conceitos a explorar posteriormente e um modo pertinente de os equacionar, tendo em conta que a sua consagração académica não está isenta de ambivalências, ainda que alguns factos e formas de perspectivar a raiz moderna das questões ambientais actuais dêem já mostras de alguma maturidade conceptual e mereçam menores discordâncias.

O que está em causa, neste capítulo, é tentar perceber esquematicamente como se desenrolam os processos participativos de sustentabilidade local nos municípios portugueses, como e com que tipo de instrumentos e intervenções no terreno se procurou alcançar esse objectivo e, ainda, como se potenciam (ou não) os seus efeitos a partir do confronto e com a complementaridade de resultados.

II.1 Modelo de análise

Parece ser hoje relativamente consensual que as transformações aceleradas resultantes do desenvolvimento industrial, estão na génese de inúmeros problemas ambientais que se têm vindo a multiplicar e a tornar mais evidentes. Nas últimas décadas do Século XX e na primeira do Século XXI, a informação sobre estes problemas (sejam mais globais, como a delapidação da camada do ozono ou as alterações climáticas, sejam mais localizadas, como a poluição das águas e dos solos ou a acumulação de detritos e resíduos, sejam, ainda, as

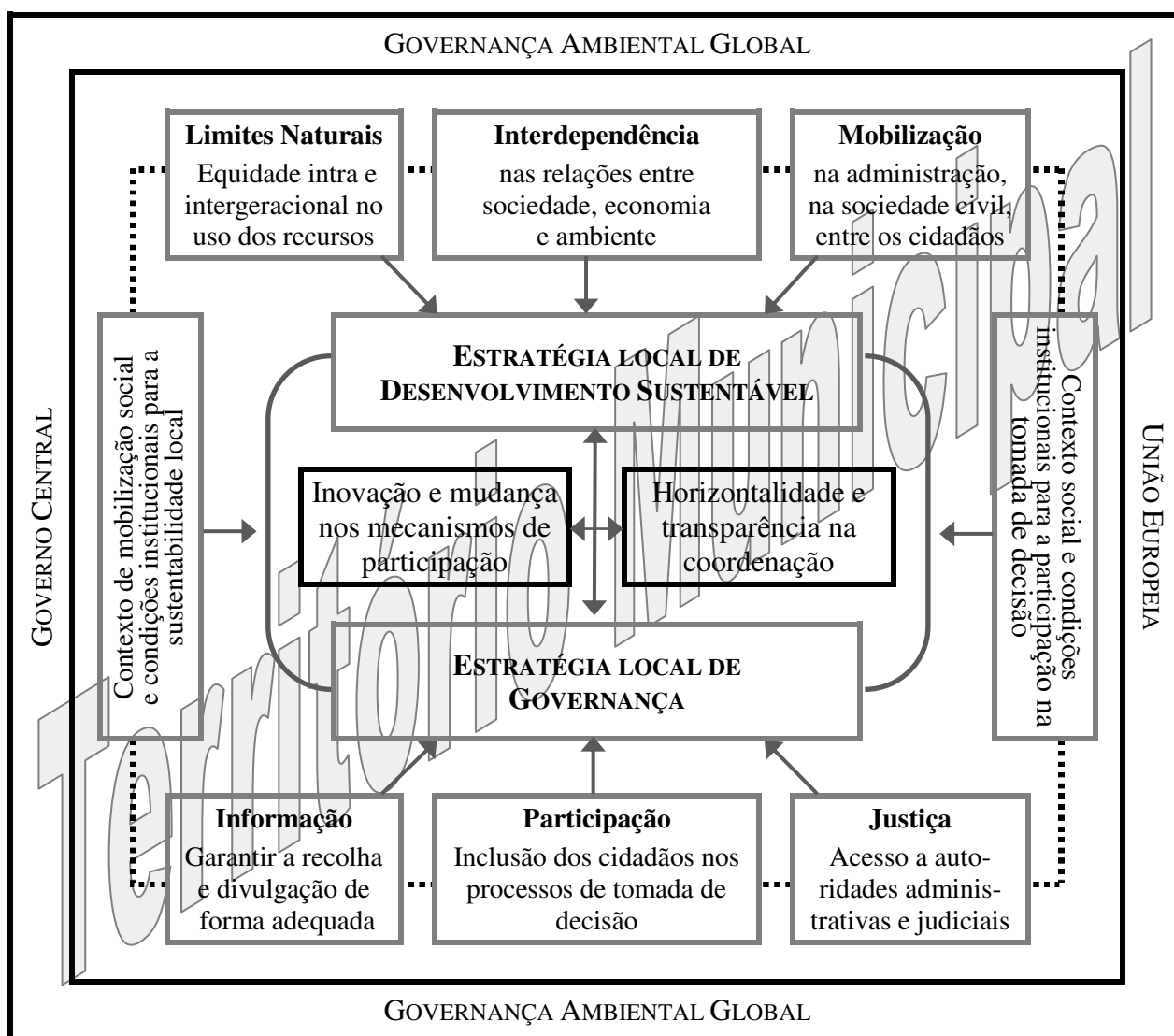
consequências de uns e outros na qualidade de vida das populações) disseminou-se através dos *media* (Schmidt, 2003) e, paulatinamente, inquietou consciências e mobilizou vontades na generalidade das sociedades actuais, num processo que Riley Dunlap vem designando por mudança paradigmática. Segundo o autor, nas sociedades contemporâneas assistimos a uma progressiva substituição de atitudes e valores sociais que constituem o DSP – Paradigma Social Dominante, pelos novos valores ecológicos constitutivos do NEP – Novo Paradigma Ecológico. Este último, mais consentâneo com uma postura que reequaciona o lugar e o papel da humanidade no mundo e os limites ecológicos a que está sujeita (Dunlap, 2008; Dunlap *et. al.*, 2000; Dunlap, 1993).

Transversalmente cresce, por isso e ainda que numa trajectória não isenta de sobressaltos, o interesse por formas de desenvolvimento menos propensas a delapidar recursos e a gerar este tipo de problemas quer entre as instituições da administração (central e local), quer entre os cidadãos e as organizações da sociedade civil, numa dinâmica que, mais ao nível das intenções do que das práticas, tende a tornar-se hegemónica (Lima e Guerra, 2004a; 2004b). A unanimidade (declarada) em volta deste tipo de desenvolvimento que procura conciliar necessidades socioeconómicas com restrições ecológicas — desenvolvimento sustentável — terá produzido uma ubiquidade inegável ao conceito que, ao nível dos discursos, raramente enfrenta antagonismos de relevo. Apesar de muito frequentemente surgirem situações de ruptura ambiental que apontam em sentido contrário, a verdade é que, em todos os níveis da administração, se sucedem declarações e objectivos políticos que afirmam e defendem os princípios do desenvolvimento sustentável.

Paralelamente, interessa aqui sublinhar que, a partir das instâncias de governança internacional (*i.e.*, U.E., O.N.U.) e em confluência com este consenso alargado — porque se presume que só o envolvimento geral das populações garante o sucesso das iniciativas de sustentabilidade —, há cerca de trinta anos que novas abordagens e novas metodologias participativas têm vindo a ser defendidas e incentivadas na implementação de medidas conducentes ao desenvolvimento sustentável, sejam elas direccionadas para o nível local, nacional, ou internacional. Com um percurso partilhado que, nas últimas décadas, tantas vezes se confunde, 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).

Vejamos, então, em que condições confluem estas duas áreas temáticas, a partir do modelo de análise que procura replicar, esquematicamente, o contexto em que os processos de sustentabilidade participada se vão desenrolando nos municípios. Para já, começemos pelo desenvolvimento sustentável e/ou sustentabilidade³ que, porque largamente disseminados e dinâmicos, são também conceitos mais contraditórios e difíceis de definir. Cingir-nos-emos, por isso às suas dimensões fundamentais e mais consensuais que, aliás, serviram de base à esquematização exposta na Figura II.1.

Figura II.1 – Modelo de análise: processos participativos nos territórios municipais



Estamos, em primeiro lugar, perante um olhar contextualizado dos problemas ambientais que os correlaciona com a economia e com a sociedade. A constatação da rede de interdependências que daí resulta sublinha a fulcralidade da base de sustentação ecológica do

³ Por uma questão de simplificação, o termo “sustentabilidade” é aqui tratado como correlato, resultado ou consequência do desenvolvimento sustentável.

desenvolvimento socioeconómico e, em simultâneo, as dependências socioeconómicas de muitos ecossistemas naturais actuais que dependem, por exemplo, de modos de vida tradicionais em progressivo desaparecimento. Esta imbricação complexa 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” (Voß, 2007: 335).

Em segundo lugar, tal como já era sublinhado na definição do Relatório Bruntland (CMAD, 1987), o foco sobre a equidade intra e intergeracional é outra das características fulcrais do conceito de desenvolvimento sustentável que (mais uma vez ao nível dos discursos) tende a ser consensual. Numa altura em que já poucos contestam a finitude dos recursos naturais, os horizontes espaço-temporais alargam-se para, no máximo, 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 e *ii)* todas as gerações presentes e futuras, tendo como exemplo as gerações passadas. Reitere-se, no entanto, que estamos aqui a referir-nos a dimensões conceptuais que, no terreno, dificilmente encontrarão uma correspondência prática fiel. É mesmo previsível que os paroquialismos e lógicas corporativas continuem presentes e mantenham um papel determinante nesta equação de valores e interesses entre o global e o local, entre o particular e o geral.

Talvez por isso, a enfatização da mobilização e do empenho de instituições e cidadãos, colectivos e individuais — para além da mera conformidade com as leis e regulamentos — surja como o terceiro aspecto compartilhado pela generalidade das definições de sustentabilidade. Dos decisores políticos e das instituições da administração espera-se imaginação e inovação na governação da coisa pública, procurando desempenhos que ultrapassem os mínimos exigidos pela lei. Dos empresários e das empresas espera-se que assumam 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 uma participação consequente — capaz de reflectir os resultados das deliberações nos processos de tomada de decisão e devidamente acompanhada pelo acesso

facilitado à informação e à justiça⁴— detém nas questões da sustentabilidade. Com efeito, nesta área e no plano dos princípios, é relativamente consensual que atingir o desenvolvimento sustentável sem a prévia implementação de processos de governança participativa é tarefa de inglório esforço e improvável sucesso (Zeijl-Rozema *et al.*, 2007).

O uso do termo governança aponta para um papel bem mais marginal e contingente das instituições do Estado, reclamando *i*) inovações e mudanças nos mecanismos institucionais de acção e de participação e *ii*) maior horizontalidade e transparência na coordenação. Propomos, no entanto, à semelhança de Heinelt, a estender o conceito a campos mais latos e abrangentes de forma a incluir os processos reais que, no terreno, serão dirigidos de forma mais ou menos hierárquica, mais ou menos condicionada pelo poder que determinadas instituições ou *stakeholders*⁵ podem exercer sobre o conjunto de parceiros. Até porque, como notam Dryzek e equipa, a relativa abertura dos aparelhos de Estado actuais não significa que todos os actores, interesses e movimentos se presumam iguais no acesso e no poder de influência nos processos de tomada de decisão. Podem ainda persistir desigualdades sistemáticas que reflectem as estruturas de poder na sociedade em geral (Dryzek *et. al.*, 2003). Importa, sobretudo, ter em conta que cada iniciativa participativa 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).

Sendo a caracterização das condições de participação regulada, nos projectos locais de desenvolvimento sustentável, um objectivo central deste estudo, importa desde já sublinhar que, de acordo com o que pudemos apurar em trabalhos anteriores, em Portugal parecem existir algumas especificidades que dificultam o normal desenrolar destas iniciativas, percebendo-se igualmente que, apesar de tudo, as mais sólidas e consequentes se encontram sobretudo ao nível local/municipal (Schmidt, Nave e Guerra, 2010). Assim, depois de investir na compreensão dos ditames globais das instituições de governança internacional que impõem directa, ou indirectamente, através do governo central ou de directivas da União Europeia,

⁴Enquanto elementos fundadores da transparência e da confiança, o acesso à informação e a garantia de tratamento justo são, de acordo com a Convenção de Aarhus, vistos como factores de multiplicação da participação (UNECE, 1998).

⁵Freeman define “stakeholder” como um qualquer grupo ou indivíduo que pode afectar ou ser afectado pela realização de objectivos de uma organização (Freeman, 1984, Freeman *et al.*, 2010). Este é também o sentido que, aqui, lhe pretendemos dar.

uma influência inegável que certamente ultrapassa o valor dos recursos financeiros que em determinadas circunstâncias disponibilizam, interessou delimitar a análise ao nível local e aí procurar identificar as principais dinâmicas associadas, propondo-nos localizar a origem de impulsos e bloqueios à participação regulada nas iniciativas de sustentabilidade local, como são as A21L.

Mais concretamente, sabendo que, comparativamente com outras realidades, os portugueses se mantêm demasiado atomizados, distantes do poder e pouco confiantes nestas, como noutras estratégias de governança da administração (Schmidt, Nave e Guerra, 2005) procurou-se, a partir de uma análise simultaneamente interpretativa e compreensiva, perceber *i)* até que ponto as práticas da administração local se podem revelar bloqueadoras dos processos participativos ou potenciadoras de tais dinâmicas de mobilização cívica e *ii)* se estaremos sobretudo perante uma questão de disponibilidade de *know-how* e de recursos técnico-financeiros que resultarão *a)* na maior ou menor credibilização de políticas e de instrumentos e *b)* numa aproximação entre governantes e governados, debelando a desconfiança secular que aparenta ainda manter-se.

Continuando a seguir o modelo de análise exposto na figura II.1, pressupõe-se que num determinado território (no caso, um município), a confluência de estratégias de implementação do desenvolvimento sustentável e de governança local seja coadjuvada pela instauração de mecanismos de participação regulada, sustentados em formas inovadoras da acção autárquica, que procuram garantir equidade no tratamento dos participantes, horizontalidade na coordenação e transparência nos procedimentos. Essa é, pelo menos, a promessa de ferramentas deliberativas como *i)* as Agendas 21 Locais (A21L), *ii)* os Orçamentos Participativos (OP) e até, ainda que em menor escala, *iii)* outros mecanismos mais tradicionais como os Planos Municipais de Ambiente.

Interessava, por isso, perceber se as A21L, os OP e outros processos participativos similares surgiam como instrumentos efectivamente consequentes nas práticas e nos resultados e, a partir dos dados recolhidos numa estratégia triangular, procurar compreender que factores são mais determinantes e como interagem na promoção da participação cívica e na prossecução do desenvolvimento sustentável local. Centrando-se nos resultados do inquérito aplicado aos municípios sobre práticas participativas e sustentabilidade local, a estratégia metodológica contou ainda com outros contributos, nomeadamente:

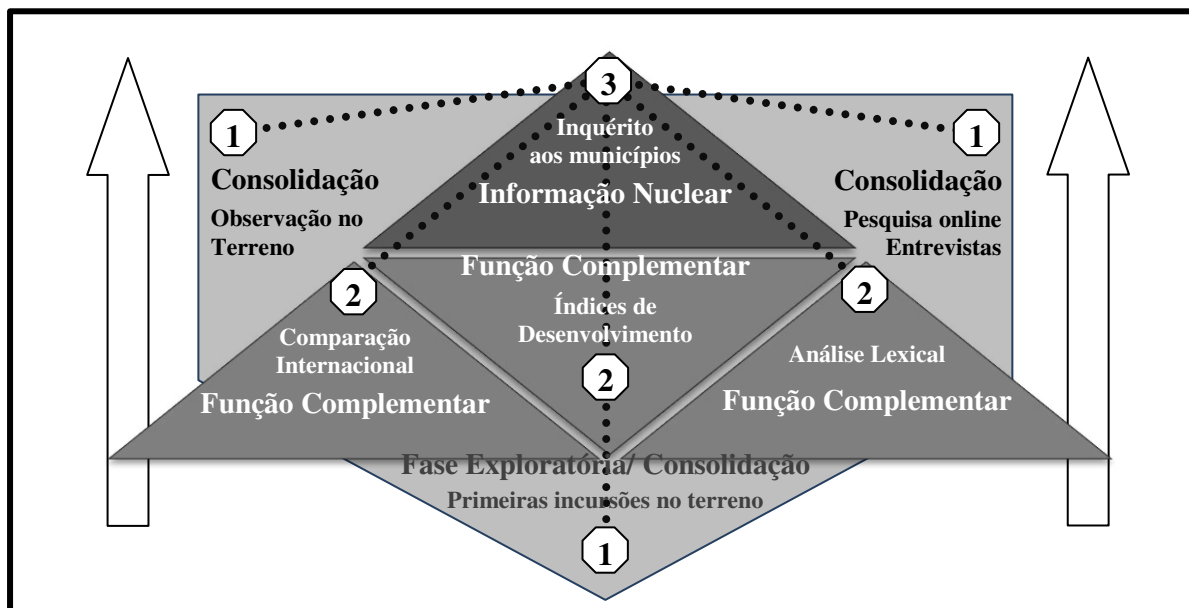
- 1) Com a análise de estatísticas e documentos recolhidos em sítios municipais, nacionais e internacionais dedicados às questões da sustentabilidade local e da Agenda 21 (e.g., Portal da Agenda 21 Local, CEVCS – Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives, PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), no Instituto Nacional de Estatística e noutras bases de dados da administração central;
- 2) Com a observação de sessões deliberativas de iniciativas em curso, workshops, colóquios e conferências de divulgação e promoção deste tipo de iniciativas de envolvimento e participação na coisa pública;
- 3) Com algumas entrevistas a alguns informantes privilegiados, ora aproveitando o contexto de divulgação da alínea anterior, ora com recurso a guiões mais estruturados.

II.2 Percurso Metodológico

Abarcando a estratégia metodológica uma panóplia alargada de instrumentos de recolha de dados, desde cedo se impôs o recenseamento de processos participativos de sustentabilidade local a decorrer no país. A primeira fase do percurso da pesquisa (primeiras incursões no terreno) procurou responder a essa necessidade, tirando partido do conhecimento de alguns promotores deste tipo de instrumentos de participação através de entrevistas exploratórias, de estudos e publicações anteriores e, ainda, de plataformas e bases de dados disponíveis *on-line*, criadas para estimular o conhecimento e o desenvolvimento de algumas formas específicas de processos de participação regulada de nível local, como são os portais da Agenda 21 Local (www.agenda21local) e do Orçamento Participativo (www.op-portugal.org).

Sistematizando, na fase exploratória preparou-se o terreno para futuras incursões mais direccionadas, procurando ganhar bagagem e conhecimentos que permitissem abordagens mais incisivas, certeiras e produtivas. Tratando-se de um processo que se prolonga por todo o percurso da investigação (através do que mais tarde denominaremos por procedimentos de consolidação), esta foi a altura para investir com maior detalhe em:

- Pesquisa bibliográfica;
- Exploração de conceitos e abordagens teóricas;
- Recolha de documentos, dados e materiais relativos a processos participativos;
- Pesquisa *on-line* em sítios dedicados à participação e à sustentabilidade e exploração de páginas oficiais dos municípios;
- Entrevistas exploratórias a actores chave;
- Recenseamento de iniciativas no terreno.

Figura II.2 – Percurso metodológico e instrumentos de análise

Desde logo, esta primeira abordagem ao terreno que se iniciou no princípio de 2007 permitiu a sinalização de mais de uma centena de municípios com processos de Agendas 21 Locais e uma dúzia de Orçamentos Participativos. Importava, a seguir, procurar perceber como geriam estes e os restantes municípios as questões da participação e da sustentabilidade e, tanto quanto possível, caracterizar de forma mais apurada as iniciativas já localizadas, tentando compreender as suas condições de emergência, de desenvolvimento e de eventual ocaso.

Tendo consciência que um diagnóstico credível exige um esforço mais sistematizado na recolha de informação (os próprios conceitos de A21L ou OP não estão ainda suficientemente cimentados para garantir comparabilidade de resultados nos recenseamentos já efectuados), decidimos, desde cedo, que a aplicação de um inquérito por questionário aos 308 municípios portugueses teria forçosamente um lugar de destaque na estratégia de pesquisa. Mas esta técnica de recolha de informação extensiva não se coaduna com particularismos que, não raras vezes, encerram factores e determinantes centrais para explicar os fenómenos sociais. Por outro lado, neste caso específico, o inquérito deu-nos conta, muito concretamente, de uma perspectiva em larga medida comprometida da administração (tenham sido decisores políticos, tenham sido técnicos autárquicos a responder).

Interessava, por isso, garantir uma forma de contextualizar estes resultados com metodologias 1) mais objectivas e integradoras nos contextos socioeconómicos regionais e 2) menos dependentes de estratégias de comunicação e/ou visibilidade dos executivos municipais que

podem, ainda que inadvertidamente, toldar a realidade. Por outras palavras, uma visão mais integrada e compreensiva que complemente e clarifique os dados recolhidos no inquérito e, mesmo, algumas interrogações surgidas na fase exploratória inicial.

Procurámos responder a tal desafio com um pacote diversificado de instrumentos e abordagens no terreno, nomeadamente, com uma estratégia de consolidação de resultados que prolongou algumas das *demarches* iniciadas na fase exploratória, focando-nos em especial nalgumas entrevistas a actores-chave e representantes dos municípios, na observação de sessões participativas de algumas destas iniciativas locais e, ainda, na frequência de reuniões de movimentos e organizações promotoras de processos locais deliberativos⁶.

Desta forma, conseguimos um contributo essencial que permitiu resgatar alguma contextualização a respostas nem sempre claras, objectivas e precisas mas, centrando-se o nosso interesse primeiro no desenrolar dos processos participativos patrocinados pelo poder local — no papel desempenhado pelas autarquias na promoção da sustentabilidade participada —, continuou a fazer sentir-se a necessidade de dados mais objectivos e, sobretudo, menos filtrados por pontos de vista e posicionamentos pessoais/institucionais dos respondentes aos inquéritos. O segundo bloco de procedimentos do processo de pesquisa, assumindo uma função complementar e de confronto de dados, procurou colmatar essa necessidade através de três tarefas distintas:

- A recolha, tratamento de informação e análise comparativa do envolvimento dos municípios europeus na Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis e no decorrente envolvimento pelas causas da sustentabilidade local dos signatários da Carta de Aalborg e dos Compromissos de Aalborg;
- A construção de uma amostra representativa de processos de Agenda 21 Local recenseadas e a análise lexical de documentos produzidos no âmbito das deliberações aí produzidas, assim como de alguns documentos de apresentação dessas iniciativas;
- A recolha de dados estatísticos e a construção de sete índices parcelares que deram origem a um oitavo: o Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal.

Com o tratamento e análise dos dados referentes aos signatários da *Carta de Aalborg* e dos *Compromissos de Aalborg* procurámos fazer um exercício comparativo, confrontando os números alcançados pelos municípios portugueses com os dos seus congéneres europeus, uma

⁶Por exemplo, as Conferências Internacionais de Agenda 21 e Sustentabilidade Local (GLOCAL 2009 em Cascais e GLOCAL 2010 em Gondomar) e II e III Encontros Nacionais sobre o Orçamento Participativo (Palmela, 2008 e Lisboa, 2009).

vez que foi na Europa que o processo de implementação da Agenda 21 Local, desde a Cimeira do Rio e, num primeiro momento, enquadrado na Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, assumiu um lugar de destaque. Campanha que, no entanto, como se constatará mais tarde, mereceu diferentes abordagens e tipos de adesão muito discrepantes nos vários países europeus. Ainda assim, com graus de sucesso diferenciados, multiplicaram-se as iniciativas de A21L associadas, muito frequentemente, à subscrição da Carta e dos Compromissos de Aalborg que, pelo menos em alguns contextos regionais, parecem servir de catalisadores na emergência de iniciativas de A21L ou processos similares.

Assim, partindo do percurso de 15 anos de Aalborg (Carta e Compromissos) e dos seus diversos desenvolvimentos, procurámos analisar o processo de implementação da sustentabilidade local em Portugal, enquadrando-o na Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, no contexto europeu e no sistema de governança ambiental global e, a partir daí, retirar algumas ilações sobre as suas condições de desenvolvimento e as políticas públicas delineadas para o promover, assim como o aparente desfasamento entre discursos e práticas e a relação com os incentivos europeus.

Procurámos, ainda, robustecer a análise dos dados recolhidos com outro tipo de metodologia e informação complementar. Socorremo-nos, para isso, da análise de relatórios de *fora* participativos e de textos de apresentação de iniciativas de A21L de uma amostra representativa de processos recenseados anteriormente. A um primeiro tempo recorreremos a uma leitura atenta e tanto quanto possível sistematizada destes documentos, procurando com uma análise de conteúdo prévia localizar sinais ou referências explícitas a problemas, a metodologias, a meios de actuação, a sucessos alcançados, etc., assim como a eventuais explicações.

Para confirmar estas primeiras impressões, recorreremos de seguida ao programa ALCESTE que, através do cálculo de co-ocorrências de palavras em segmentos de texto e de uma Análise Hierárquica Descendente, garantiu uma abordagem alternativa pragmática, estatisticamente consolidada e consistente dos dados textuais em análise. Com este método, o programa possibilitou a distinção de classes de palavras que, decorrendo de formas distintas do discurso sobre a sustentabilidade, a participação e a A21L, permitiram encontrar regularidades e dissemelhanças que pudemos, posteriormente, cruzar com algumas variáveis criadas para o efeito: região, tipologia, data de início do processo, sinais de actividade/inactividade, assessoria técnica, município.

Finalmente, uma terceira estratégia complementar passou pela recolha de dados estatísticos no sítio do INE (www.ine.pt) e pela construção de um Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal, arquitectado a partir de sete sub-índices prévios: 1) Ambiente e Consumo; 2) População e Território; 3) Educação e Cultura; 4) Actividade Económica; 5) Emprego e Mercado de Trabalho; 6) Saúde e Recursos de Saúde; 7) Segurança Social. Com este procedimento, procurámos criar um instrumento que possibilitasse pensar o processo de implementação de Agendas 21 Locais a partir dos seus contextos territoriais, pretendendo perceber até que ponto distintos estádios de desenvolvimento implicam diferentes potencialidades e constrangimentos para a sustentabilidade local participada, numa perspectiva comparada entre os 308 municípios portugueses.

Em resumo, a partir de um número limitado de indicadores, ensaiámos a aplicação de um instrumento de análise que assinala eventuais disparidades entre os diferentes municípios e as diferentes regiões do país, abrindo espaço para a discussão dos condicionalismos que representam no desenvolvimento em geral e na promoção da sustentabilidade em particular. Afinal, o objectivo a que nos propusemos com esta tarefa, foi sobretudo comparar realidades e contextos socioeconómicos, a partir da perspectiva facultada pelos indicadores disponíveis⁷, e correlacionar os resultados alcançados com os do Inquérito aplicado aos municípios portugueses sobre práticas participativas e sustentabilidade local.

No inquérito por questionário procurou-se recolher dados que permitissem colmatar lacunas de informação oficial e perceber até que ponto e de que forma a administração local está disposta a apostar neste tipo de iniciativas de envolvimento da população, numa altura em que os discursos sobre a participação, tal como sobre o desenvolvimento sustentável, têm vindo a tornar-se progressivamente mais consensuais, ainda que, como já referimos, nem sempre consonantes com as práticas identificadas. Em suma, procurámos atingir os seguintes resultados:

- Identificação dos municípios e os respondentes de modo a possibilitar um posterior cruzamento de resultados globais com características do respondente (*e.g.*, político, técnico; cargo), com a localização geográfica (NUTS, distrito), com a dimensão do município (população residente), com a força política no poder, etc.;

⁷ Para além da normalização de indicadores universais (existentes para cada um dos 308 municípios portugueses), a selecção de variáveis para a construção dos índices teve em conta a consistência do construto (variável composta) medida através do Alfa de Cronbach.

- Recenseamento de iniciativas de participação e de envolvimento comunitário em curso, sejam elas de cariz mais programático ligadas, sobretudo, ao ordenamento do território (*e.g.*, Revisão dos PDM, PMA...), sejam de cariz mais inovador e transversal, não sujeitos ao espartilho de normas e regras administrativas (*Fora* e A21L, OP...);
- Caracterização e tipificação das iniciativas recenseadas, quer na sua abrangência (área geográfica, população envolvida, número de participantes nos plenários...), quer no grau de desenvolvimento alcançado (em fase de arranque, de implementação ou de amadurecimento), quer, ainda, nas temáticas envolvidas (ambiente, qualidade de vida, mobilidade, integração social...);
- Inventariação de mecanismos (mais ou menos inovadores) de difusão de informação e de promoção de acontecimentos agregadores da comunidade (*fora*, colóquios, conferências...) ou de serviços disponibilizados aos cidadãos (sítios interactivos na *internet*, disponibilização de formulários *on-line*, atendimento personalizado, etc.);
- Recolha do ponto de vista da administração local sobre o desenrolar dos processos participativos: como justifica este tipo de governação partilhada, que legitimidade lhe atribui, que dificuldades e potencialidades se assinalam como mais relevantes e como se interligam estes processos com outras instâncias do poder autárquico como a Assembleia Municipal e as Juntas de Freguesia.

II.3 Triangulação e Optimização de Resultados

O objectivo da metodologia delineada foi, como procurámos deixar antever, levar a cabo uma estratégia de triangulação entre diversas fontes e métodos de recolha de informação que pretendeu garantir maior consistência, contextualização e complementaridade nos resultados, juntando as vantagens da extensividade do inquérito às da exaustividade da análise documental e das entrevistas e à objectividade das estatísticas.

Recapitulando, a pesquisa bibliográfica e a consulta e análise de conteúdo de documentos, estatísticas e dados produzidos quer por estudos anteriores, quer produzidos e disponibilizados no âmbito de projectos de divulgação e implementação de instrumentos participativos como os já referidos para as A21L e os OP, mostraram-se cruciais para o êxito do programa de pesquisa. Permitiram, desde logo, uma delimitação informada do campo e uma compreensão mais integrada das disparidades e/ou da convergência entre práticas e discursos, entre intenções e obra feita.

Como defende Blaikie “uma boa parte da pesquisa envolve, ou deve envolver, uma série de estádios nos quais determinado método produz dados com especificidades próprias que, por seu turno, são usados para tomar decisões sobre como proceder na recolha de dados da etapa subsequente” (Blaikie, 2000: 270/271). Uma leitura atenta dos elementos e informações recolhidos permitiu não só tornar mais claros os percursos e os obstáculos na implementação da sustentabilidade local e dos processos participativos em Portugal, mas também afinar e aperfeiçoar questões a introduzir no questionário do inquérito extensivo que se avizinhava.

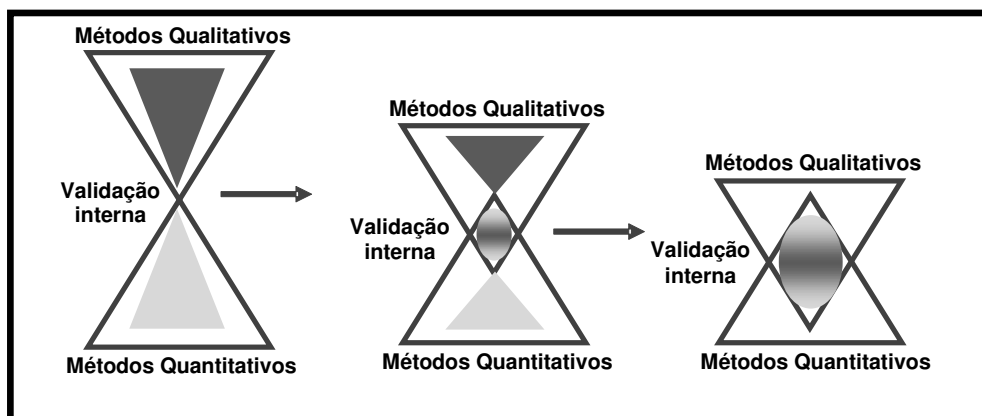
O inquérito permitiu uma abordagem alargada e a inclusão de respostas de um número significativo de municípios (107 em 308) que, distribuindo-se um pouco por todo o país, garantiu representatividade da amostra final quer por região, quer por força política no poder, quer, ainda, por dimensão do município. Simultaneamente, possibilitou uma maior abrangência a vários níveis: *i)* nas questões em análise, *ii)* no número de inquiridos, *iii)* na criação de termos de comparação, *iv)* na capacidade de utilização de instrumentos que possibilitam uma análise das respostas para além do seu sentido mais imediato (*e.g.*, escalas), ou ainda, *v)* na admissão de uma recolha de informação mais apurada, a que se junta a vantagem posterior de um tratamento de dados mais funcional. Estes foram factores suficientes para eleger o inquérito por questionário como uma técnica de recolha de dados central da estratégia de pesquisa.

Procurámos, no entanto, minorar os seus inconvenientes (*i.e.*, uma formulação e ordenação rígida das perguntas e temáticas), desde logo no próprio questionário, abrindo espaço à livre iniciativa e à espontaneidade na abordagem de questões através de algumas perguntas abertas que condicionam menos a resposta dos inquiridos — *e.g.*, vantagens e dificuldades dos processos participativos, questões do desenvolvimento sustentável. Mas, sobretudo, complementou-se a recolha de dados com outros métodos de pesquisa mais compreensivos e adaptados a particularidades, sentidos e confluências que o inquérito dificilmente abarcaria.

Foi, aliás, ainda na fase de introdução de dados do inquérito por questionário e nos primeiros ensaios de interpretação preliminar que logo se fez sentir a necessidade de material complementar e/ou confirmatório. A opção por um leque variado de técnicas de recolha de dados (pesquisa bibliográfica, análise documental, análise estatística, entrevistas, inquéritos por questionário) teve em consideração as contribuições positivas que umas podem representar em relação às outras e a necessidade de lhes reduzir os defeitos e pontos fracos, salvaguardando-lhes as suas melhores qualidades. Limitar a escolha apenas a uma estratégia

de pesquisa seria “aceitar restrições desnecessárias na condução do processo de investigação” (Blaikie, 2000: 262).

Figura II.3 – Reforço da validação interna por triangulação



Adaptado de Bowen, 1996

De facto e de acordo com a proposta de Katryn Bowen (Figura II.3), a validação e consistência interna de qualquer pesquisa reforça-se tanto mais, quanto maior for o grau de integração das várias metodologias em presença. Marginalizar uma ou outra abordagem metodológica, desaproveitaria, certamente, as suas potencialidades específicas mas, sobretudo, impossibilitaria o reforço recíproco que permite ultrapassar as limitações próprias de cada uma. Fundamentalmente, teríamos perdido a hipótese de robustecer a pesquisa com a mútua complementaridade oferecida por ambas as abordagens e o confronto de resultados, a partir dos quais é possível resolver inconsistências teórico-empíricas e validar estratégias e percursos metodológicos.

Os procedimentos claros e sistematizados (a fim de excluir hipóteses de contaminação de variáveis não previstas) da estratégia quantitativa encetada a partir do inquérito, da construção dos índices de desenvolvimento e da análise lexical procuraram ultrapassar as ameaças de enviesamentos que resultam da multiplicação de fontes e de dados. Mas foi a partir de abordagens mais qualitativas que a perspectiva dos intervenientes no terreno, os sentidos e as experiências recolhidas em primeira mão, melhor foram rentabilizadas e contribuíram para uma compreensão global da realidade, complementando, resignificando e contextualizando os dados obtidos anteriormente.

A visão integradora, compreensiva e holística que se procurou com esta estratégia metodológica — uma verdadeira e completa imagem dos construtos sob investigação (Bowen, 1996) — só se tornou exequível a partir da busca e da relação de diversas fontes e métodos de

pesquisa. Estamos conscientes, por outro lado, que esses métodos dificilmente garantirão bons resultados independentemente das referências teóricas e dos objectivos da investigação. Quer isto dizer que as técnicas de recolha devem, antes de mais, partindo dos pressupostos teóricos que as sustentam, adaptar-se ao tipo de dados a investigar para que permitam uma optimização de resultados. Defendia Pierre Bourdieu que “as escolhas técnicas mais ‘empíricas’ não podem deixar de relacionar-se com as opções mais ‘teóricas’ previamente tomadas na construção do objecto” (Bourdieu, 1992: 225). Foi portanto, em função da construção do objecto que a selecção, entre as várias opções disponíveis no delinear do percurso de pesquisa, se efectivou. O que se pretendeu neste caso foi, tão só, usar diferentes métodos em sequência, de forma a aproveitar, consecutivamente, a recolha de dados anteriores para melhor fazer a abordagem da fase seguinte.

III

Globalização, Governança Ambiental Global e Compromisso Local

Já com mais de uma década percorrida do século XXI, o mundo é, como sublinhava Doris Fuchs em *Globalization and Global Governance*, fundamentalmente diferente do que era em meados do Século XX. De resto, muito dificilmente podemos escapar aos efeitos das incontestáveis transformações ocorridas no campo da economia, na área social ou nas condições ecológicas. A qualquer nível em que nos situemos (global, nacional, local ou individual), cidadãos, académicos e decisores políticos não deixarão de identificar mudanças profundas na gestão da vida quotidiana e na organização política. Mudanças que, por sua vez, estimulam a emergência de novos conceitos e correntes teóricas para as descrever e explicar (Fuchs, 2002).

Neste contexto, as dinâmicas de globalização e a proliferação de actores não estatais integram-se numa totalidade abrangente que inclui, simultaneamente e em condições de interdependência, o sistema inter-estatal, o sistema económico, os movimentos transnacionais e as instituições internacionais. O processo de “governança global” que daqui decorre pode, por isso, ser perspectivado segundo duas ópticas complementares: por um lado, como resposta intencional aos novos desafios — procurando condicionar interesses, fluxos e dinâmicas que escapam às instituições e às formas de governação tradicionais — e, por outro lado, enquanto consequência directa e inadvertida desse processo de globalização, das alterações de poder e de capacidade de intervenção política e económica dos actores tradicionais e emergentes (*ibidem*).

Este capítulo procura clarificar as condições de desenvolvimento destes fenómenos, começando por reflectir com algumas referências teóricas fundamentais que podem ajudar a entender melhor os seus mecanismos de implementação e expansão, para depois centrar atenções em especificidades que directamente se ligam ao caso português, contextualizado, como não poderia deixar de ser, na Europa e seus determinantes mais efectivos.

III.1 Globalização e Governança Internacional

III.1.1 *Da Polarização de Princípios à Pluralidade de Perspectivas*

Para começar de uma forma simples, diríamos, como Roland Robertson, que o processo de globalização consiste antes de mais na "compressão do mundo e na intensificação da consciência do mundo como um todo" (Robertson, 1992: 8). Fenómeno que, para alguns, terá despontado há já alguns séculos atrás com a expansão europeia (Gupta, 2007; Rodrigues e Devezas, 2009), mas só nas últimas décadas do Século XX terá vindo a ganhar contornos mais evidentes, advindos, em grande parte, da sofisticação e capacidade dos meios de transporte e das novas tecnologias de comunicação e informação que, virtualmente, transformaram o mundo numa aldeia global.

À simplicidade da definição não corresponde, no entanto, um inequívoco entendimento. O próprio Robertson sublinha a contestação que tem vindo a ser dirigida ao conceito, referindo que, por esse facto, alguns estudiosos preferem falar de globalizações (no plural) em vez de se referirem a globalização como um único e incontestado processo (Robertson e White, 2007:54). Ritzer, por sua vez, na introdução à obra *The Blackwell Companion to Globalization* chama-nos a atenção para o facto de, invariavelmente, ser dispensado algum espaço a clarificar o conceito nos artigos científicos que se dedicam a esta temática. Segundo o sociólogo britânico este será um sinal manifesto da falta de consenso, sendo que, cada autor, desenvolvendo uma nova definição, não procura mais do que realçar algum aspecto que lhe parece menos claro, ou que lhe mereceu menor concordância em trabalhos anteriores (Ritzer, 2007: 1).

Com efeito, para além de um reconhecimento geral da intensificação da conectividade mundial e a consciência do mundo como um todo, subsistem divergências assinaláveis quanto à conceptualização, quanto aos factores que lhe estão na origem e quanto às consequências da globalização. Não sendo esta temática o objecto central que nos interessa explorar aqui, mas tendo implicações fundamentais quer no contexto de participação, quer na disseminação do interesse pelas questões ambientais e pela sustentabilidade local e global, importa referir, desde logo, a oposição de princípios que parece estar na base de alguma polarização e as principais avenidas de conceptualização que, a partir delas, se foram desenvolvendo. Começemos então pela questão ideológica que parece estar na base de uma dicotomia, mais ou menos real, mais ou menos aparente, mais ou menos visível, entre a “globofilia” e a

“globofobia” (Ritzer, 2007), entre defensores e opositores (e.g., Thai, Rahm e Coggburn, 2007)

Entre os defensores do processo de globalização (tal como o conhecemos hoje) é comum advogar-se, na esteira da consensualização do desenvolvimento sustentável de que falaremos mais à frente, a ideia de que as condições daí decorrentes permitem não só proteger o ambiente, como também promover um desenvolvimento económico global mais sustentável. Sublinha-se, em especial, a situação de concorrência global que, fomentando a inovação tecnológica e a racionalização de recursos, confluirá com o esbatimento de fronteiras. Contexto que resulta, de acordo com esta perspectiva, numa pressão acrescida para que todos, incluindo os países em desenvolvimento e os seus agentes económicos, assumam medidas conducentes a maiores índices de modernização ecológica e, consequentemente, a práticas globais mais sustentáveis e “amigas do ambiente” (Thai, Rahm e Coggburn, 2007).

Poderíamos, assim, com o processo de globalização, esperar melhores dias para o ambiente e para a sustentabilidade global mas, numa perspectiva complementar e para usar outra terminologia, alguns autores têm vindo aligar a “globofilia” a uma abordagem liberal ou neoliberal que, se de acordo com o Consenso de Washington⁸, encara a globalização como uma oportunidade para alcançar maiores níveis de prosperidade, de democracia, de cosmopolitismo e, até, de paz mundial (McGrew, 2007: 35), não deixa de atribuir à liberalização dos mercados e à redução do papel do Estado uma importância fulcral, que os sobrepõe a qualquer outro valor social ou ambiental.

Daí que, do lado oposto, surjam aqueles que “sofrem de globofobia”, os que, normalmente são apelidados de opositores da globalização. Ideologicamente mais diverso, este grupo inclui tanto aqueles que tendencialmente adoptam posições à direita ou extrema-direita (em defesa do património, da cultura e da identidade nacionais), como aqueles que se situam no extremo oposto, preocupados, por sua vez, com as consequências da actividade dos grupos económicos globais, cujas lideranças deslocalizadas e, ainda que só aparentemente, “protegidas” desses consequências, favorecem a sobre-exploração de recursos, a

⁸ Trata-se de um conjunto de políticas apresentado como uma fórmula de promoção do crescimento económico referido, pela primeira vez, por John Williamson, do Institute for International Economics (1989). Transformou-se, no entanto, num símbolo das políticas ultra conservadoras ou neo-liberais que, acentuando os imperativos de liberalização económica, têm vindo a ser impostas a partir de instituições financeiras internacionais sediadas, precisamente, em Washington e que terão resultado na agudização de situações de crise e de miséria, como, aliás, terá acontecido na Argentina (Teunissen e Akkerman, 2004).

desintegração das identidades, a desestruturação das economias locais e o aumento das iniquidades sociais (Thai, Rahm e Coggburn, 2007; Ritzer, 2007; McGrew, 2007).

Ora, ainda que a polarização entre as duas posições tenha o mérito de ajudar a perceber os argumentos que distinguem uma visão positiva e celebratória, de uma visão negativa e contestatária da globalização, porque profundamente reducionista e determinista, este enquadramento político-ideológico resulta globalmente num entendimento fragmentado que dificilmente abre espaço para se integrar um processo intrinsecamente contraditório e complexo, com implicações nem sempre líquidas sobre o grau de autonomia dos indivíduos e, consequentemente, na sua maior ou menor capacidade para o exercício da cidadania. Interessa, por conseguinte, procurar as muitas zonas de confluência de posições, os vários matizes de cinzento que dificilmente se coadunam com o preto-e-branco imposto pelas duas posturas, cuja incompatibilidade decorre, sobretudo, de uma apresentação ideal-típica, com correspondência improvável na maior parte das situações reais (Held, McGrew, Goldblatt e Perraton, 1999; Kellner, 2002; Kellner e Pierce, 2007; Ritzer, 2007).

Daí que Anthony McGrew proponha a distinção (ainda assim não definitiva) de quatro abordagens distintas para o processo de globalização, num exercício que procura melhor integrar a diversidade de concepções e abordagens: por um lado o Pró-Globalismo (*Defensive Globalism*), o Pós-Globalismo (*Post-Globalism*) e o Globalismo Crítico (*Critical Globalism*) — que partilham uma visão globalizada do mundo, mas onde as relações sociais, económicas, políticas, culturais, etc., comandadas ou não pelos grupos económico-financeiros transnacionais, evidenciam um sentido específico que tem origem no global e desagua no local — e, por outro lado, o Glocalismo (*Glocalism*) que, antes de mais, recusa tal preponderância do global sobre o local, antes advogando uma fusão sistémica que resulta em novas formas sociais e culturais. Porque o nosso objectivo central se prende com a participação e a sustentabilidade locais, interessa, no âmbito deste trabalho, focar atenções, sobretudo, nos aspectos convergentes e/ou divergentes que, entre as várias correntes e escolas preocupadas com a globalização, melhor exploram as interacções entre local e global. É isso que procurarmos fazer de seguida.

Pró-Globalismo (*Defensive Globalism*) – Na abordagem Pró-Globalista, a globalização é uma condição real e duradoura que, conservando alguma flexibilidade nas formas de apropriação e imposição, está a mudar as sociedades de todo o mundo. Segundo McGrew, os partidários desta abordagem partilham a convicção de que o processo de globalização é

central para compreender e explicar as presentes condições de existência humanas, bem como para delinear as possibilidades da sua melhoria, mas dividem-se segundo duas perspectivas distintas que interessa explorar um pouco mais.

A perspectiva liberal que encara a globalização como um processo benigno, resultante de um percurso histórico de longo alcance e que, por isso, não pode compreender-se sem essa ligação a etapas anteriores. O ‘Consenso de Washington’, bem como da ideia contígua que faz corresponder crises socioeconómicas a “destruições criativas” (necessárias para se avançar no processo de desenvolvimento) fundamentam esta perspectiva, cujos partidários defendem que se assiste a um processo de cariz marcadamente económico que, através do mercado e da tecnologia, facilita uma crescente integração mundial que, por sua vez, permitirá alcançar maior prosperidade, mais democracia e maiores níveis de desenvolvimento global. De forma a preservar e a celebrar os ‘bons efeitos’ a que, em geral, a globalização conduz, alguns destes autores admitem a necessidade de mais e melhor governança (uma governança adaptada aos novos tempos)⁹. O objectivo não será, no entanto, regulamentar, muito menos conter, o processo de globalização liberal mas, antes de mais, procurar mecanismos capazes de potenciar os seus resultados, tornando o seu desenrolar mais profícuo e eficaz (Bhagwati, 2004; Wolf, 2004;)

A perspectiva transformacionista, por seu turno, liderada por autores como Giddens (1990), Castells (2003 [1997]), Rosenau (1990, 2003), contrasta, desde logo, com a posição liberal, pela singularidade histórica (fenómeno nunca antes ocorrido) e pela multidimensionalidade dinâmica e até conflitual (englobando a economia, mas também o social, o cultural, o político e, certamente, o ambiental) que outorga ao processo de globalização. Dá-se especial realce às consequências estruturais da globalização que implicam maior complexificação das interações socioeconómicas e, por acréscimo, maior complexidade nos modos de governação para lhe fazer frente (McGrew, 2007), num processo que exige uma espécie de reinvenção da democracia (Held 2004), onde as dinâmicas participativas e deliberativas surgem como ferramentas integrativas que procuram envolver, nos processos de decisão dos vários níveis de governação, actores emergentes (cidadãos, ONG, empresas, associações...) e tradicionais (instituições da administração) (Delanty e Rumford, 2007; Thomas, 2007). Assistimos, afinal, a uma estratégia de adaptação à incerteza, em que os Estados-nação são acossados por todas as frentes: a partir do seu interior (*e.g.*, multiplicação de sentimentos de pertença, de afinidades e de afeições entre os cidadãos; emergência ou reemergência de novos poderes

⁹ Daí que o termo governança seja, muitas vezes, associado a políticas neoliberais.

infra-nacionais e/ou regionais); a partir do exterior num nível transnacional (*e.g.*, proliferação de fluxos financeiros, culturais e migratórios globais); a partir do plano supra-nacional, através da progressão de formas pós-nacionais de governança que vão ganhando terreno, como será exemplo paradigmático o caso da União Europeia (Held, McGrew, Goldblatt e Perraton, 1999).

Pós-Globalismo (*Post-Globalism*) – Esta é uma abordagem que, de alguma forma, nega a globalização, seja porque se defende que tal processo nunca existiu, seja porque está em declínio ou já terá sido ultrapassado, seja, ainda, porque nem o potencial, nem os custos que se lhe apontam correspondem à realidade. Os cépticos, como eram designados alguns anos antes pelo próprio McGrew, argumentam que a globalização é, essencialmente, um mito que esconde a realidade de uma economia internacional cada vez mais segmentada (negando, por conseguinte, a ideia de integração global) em, pelo menos, três grandes blocos regionais (América do Norte, Europa e Ásia), mas que, ainda assim, nunca pôs em causa o poder dos Estados-nação que continuam a determinar o curso dos acontecimentos na política internacional (Held, McGrew, Goldblatt e Perraton, 1999).

Os partidários desta perspectiva advogam que, ao contrário do que se apregoa, se vem até assistindo, nos últimos anos, ao reforço das fronteiras dos Estados-nação (*e.g.*, Estados Unidos e México) e a um reavivar dos nacionalismos (emergência de novos Estados-nação). Mudanças que, deste ponto de vista, deveriam ser mais associadas a uma espécie de 'desglobalização'. O que parece claro é que, para esta corrente de pensamento, a ideia de globalização tem sido "exagerada" e não condiz com uma descrição da realidade social, com correspondência efectiva (há sinais contraditórios que não permitem retirar conclusões definitivas). A globalização adquiriu importância, sobretudo como argumento, como retórica nos discursos dos políticos e dos manifestantes, servindo, basicamente, para legitimar e deslegitimar a intervenção política. Neste processo, como refere Joseph E. Stiglitz, se aos benefícios da globalização se tem vindo a dar uma importância exagerada, os seus custos (que basicamente se prendem com a desregulação) e, apesar das evidências, têm sido altamente subestimados (Stiglitz, 2005: 256).

Globalismo Crítico (*Critical Globalism*) – A censura já evidente na corrente pós-globalista (sobretudo em autores como Stiglitz), acentua-se no chamado “globalismo crítico” que associa a globalização com a supremacia, alargamento e transnacionalização do poder. Ideias como império e imperialismo, conflito e resistência, dão corpo a esta abordagem que, ao

contrário de negar o processo de globalização, reclama novas formas de lhe resistir, também elas tendencialmente globais e transnacionais (Hardt e Negri, 2004). Neste contexto, o processo de globalização é geralmente aceite como uma realidade social que importa ter presente. A questão ultrapassa até o âmbito da resistência para se focar, sobretudo, na maneira de reorganizar e redireccionar o seu potencial para fins que não os estritamente económico-financeiros dos grandes grupos transnacionais. A “globalização a partir da base”, (*globalization from below*) afirma-se como uma alternativa que procura envolver os movimentos sociais e a mobilização cívica local e global. Visão que, alegadamente, recentra o desenvolvimento nos valores da solidariedade e responsabilidade (trabalho, meio ambiente, direitos humanos e direitos sociais), na democratização institucional e nos mecanismos de governança (ao nível local, nacional e transnacional) e na compatibilização das necessidades sociais com os imperativos ambientais (desenvolvimento sustentável) (Brecher, Costello e Smith, 2000).

Estaríamos, afinal, — se tal visão utópica se confirmasse — perante uma alter-globalização, ou, para usar uma expressão mais comum na área da governança e do desenvolvimento sustentável, perante um processo *bottom-up* virado para “a maioria esquecida de consumidores do mundo” (Samli, 2008) e alimentada contínua e reactivamente à medida que a globalização capitalista (*top-down*) ganha maior impulso e alarga o seu âmbito (Portes, 1996, 2003). Um programa político que, a ser seguido, daria lugar a um sistema global, mais justo, mais equilibrado e mais igualitário que, sem negar a globalização *per se*, combate as formas actuais de que se reveste (Sklair, 2002; Hardt e Negri, 2004; Ritzer, 2007), contando, para tal, com a agência, o empenho e o envolvimento do cidadão comum e das formas aglutinadoras locais e globais que permitem potenciar a acção social.

Glocalismo (*Glocalism*) – Os conceitos de ‘glocal’ ou de ‘glocalização’, neologismos avançados por Robertson para melhor retratar o processo intersectivo e combinatório entre o global e o local — segundo o autor, globalização será, afinal, melhor definida como ‘glocalização’ (Robertson e White, 2007) — alcançaram uma popularidade fora do comum entre o público em geral e entre muitos estudiosos da globalização contemporânea. A alegada condição bidimensional da globalização tem dado azo a um sem número de trabalhos e reflexões concentradas nesta ideia de fusão conceptual que aglutina à sua volta não apenas o conceito de ‘glocalização’, mas também os conceitos próximos de ‘hibridação’ ou ‘crioulização’ (Ritzer, 2007). Estamos perante uma abordagem pós-estruturalista liderada por

Robertson que inverte a tendência mais geral de olhar a globalização a partir de uma perspectiva macro. Ao contrário, o ‘glocalismo’ concentra-se, sobretudo, no particular, no local, e no micro-social, problematizando o complexo local-global como um emaranhado de destriça difícil (McGrew, 2007: 40-41). Contesta-se, portanto, a contradição estrutural que outras abordagens atribuem à relação do global com o local e, sobretudo a primazia do primeiro sobre o segundo, numa abordagem que Holton designa por ‘glocalismo metodológico’ e cuja característica fundamental é observar a interpenetração não hierárquica do local e do global, reconhecendo a coexistência e interdependência entre os vários níveis da vida social (Holton, 2005).

Tal não implica, necessariamente, que o global se dissolva no local (nem vice-versa), o que está em causa é que qualquer tentativa para explicar uma dada dinâmica local não pode deixar de contar com as implicações globais sofridas e exercidas a partir dessa realidade local. Mais do que procurar relações causais com sentido pré-determinado sublinha-se, sobretudo, que o global, o nacional e o local podem, sob certas circunstâncias, ser mutuamente constitutivos e interdependentes (Brenner, 2004). Se a um primeiro tempo a globalização foi associada, sobretudo, à ideia de homogeneização e/ou convergência e, num segundo momento, se tenham vindo a enfatizar as dinâmicas de polarização entre global e local que terão levado a um processo contraditório de fragmentação e, nomeadamente, ao fortalecimento das identidades nacionais e a algum ressurgimento dos nacionalismos e das etnicidades (Ritzer, 1995), na abordagem ‘glocalista’ avança-se com a ideia de processos de hibridismo, de fusão e de entrosamento que, a partir de recursos de origem global e local, permitem a produção de novas e renovadas identidades culturais e imaginárias, individuais e colectivas (Appadurai, 1998).

Ao processo de globalização atribuem-se, por isso, novos contornos que, se não lhe negam a efectividade, revestem-no de tendências específicas ditadas pelo jogo interactivo e miscigenador do local e do global. Contornos que, segundo Robertson e White, resultam de quatro elementos fundamentais: desde logo a sua condição sistémica na arena internacional e a complexificação das relações sociais que daí decorrem; depois a própria ideia de humanidade que emergiu como um todo, afirmando-se em simultâneo com o reequacionamento do seu lugar na natureza e do seu papel no desequilíbrio ecológico e na delapidação de recursos naturais — a este propósito o trabalho de Dunlap há muito que chama a atenção para um processo de mudança paradigmática em curso — (*e.g.*, Dunlap 1993,

Dunlap, 2008). Segue-se a afirmação de outro componente fundamental que poderia ser designado pela totalidade das identidades individuais — *the totality of (individual selves)* — e que implica que a globalização não possa ser vista unicamente como um processo macro, reforçando, pelo contrário, não só a importância do nível micro, como sobretudo a área de confluência entre os dois pólos. Finalmente, a permanência/resistência do Estado-nação. Argumentam os autores que, apesar das mudanças e da reestruturação ocorrida nas últimas décadas nas relações internacionais, o Estado-nação mantém o peso institucional e o poder necessários para não ser ignorado, negando-lhe, portanto, o desgaste proclamado por outras correntes (Robertson e White, 2007).

Resta saber se desta proposta não decorre a impossibilidade da globalização ou, pelo menos, a sua auto-limitação, tendo em conta as suas reais possibilidades de homogeneização que resultam do lugar atribuído ao local na equação da globalização. Daí que Ritzer advogue a complexificação do conceito, ou se quisermos, a sua substituição pelo de “grobalização” (*grobalization*) que procura acrescentar a ideia de que não basta focar apenas a integração do global com o local e vice-versa (o que incontestavelmente acontece), mas importa realçar a imposição de um sobre o outro. A grobalização alimenta-se, segundo o autor, “da ambição imperialista de nações, empresas, organizações e afins, bem como do seu desejo (de facto, necessidade) para se imporem” (Ritzer, 2004: 73). Num mundo de desiguais influências e poderes, temos vindo a assistir a uma incontestável homogeneização de culturas e ao predomínio dos interesses dos mais poderosos.

III.1.2 A Recuperação do Local num Contexto Global

O que parece incontestável é que, qualquer que seja a perspectiva sobre o processo de globalização, a dimensão local tende a manter-se presente, sendo as razões plurais e abrangentes, por vezes contraditórias, mas também complementares:

- Porque a dimensão global da economia fomenta novas formas de governança com implicações locais (Wolf, 2004);
- Porque se nega a abrangência apregoada ao processo de globalização (Stiglitz, 2005);
- Porque se acredita nas potencialidades do local — *globalization from below* — para ripostar e resistir às investidas globais — *globalization from above* — (Brecher, Costello e Smith, 2000);
- Porque “a ‘forma visível’ do local oculta as relações distanciadas que determinam a sua natureza” (Giddens, 1995 [1990]: 15);

- Porque o local se concebe, por oposição à falta de autenticidade global, enquanto lugar do legítimo, do verdadeiro e de substância distintiva (Ritzer, 2004);
- Porque o cruzamento a que hoje se assiste entre várias polaridades — *i.e.*, o global e o local — implica uma lida constante com os reptos da “proximidade distante” (Rosenau: 2003) e dá lugar a novas formas de governança participada, sustentadas pela maior disponibilização de forças sociais revigoradas pelos fluxos interactivos globais (Brenner, 2004).

Neste processo mais global para uns, mais local para outros, mas que, definitivamente, não implica apenas, nem uma coisa, nem outra, as consequências dos nossos actos estão de tal forma encadeadas, que um acontecimento quotidiano se repercute, indefinidamente, no espaço e no tempo, numa dinâmica interconexa entre o local e o global, entre a dimensão micro e a dimensão macro. Entre ambos os pólos, os Estados-nação assumem um papel também pouco consensual, mas parece inquestionável que as dinâmicas da globalização lhes impõem constrangimentos novos, mesmo se não se aceita de ânimo leve o desmoronamento do seu poder por artérias inusitadas da homogeneização global e da desintegração local. Certa é, pelos menos para as correntes que recenseámos, a incerteza que parece ganhar terreno com a multiplicação de actores e a complexificação de contextos intrinsecamente ligados. Adopte-se ou não uma posição crítica do capitalismo globalizado deste início de século, a verdade é que dificilmente se vislumbra uma realidade que não surja, de uma forma ou de outra, estreitamente dependente das dinâmicas globais, decorrendo daí as suas fragilidades, assim como as suas potencialidades.

Para onde se caminha é assunto importante mas, certamente, não será este o lugar para o discutir. Interessa-nos, sobretudo, levantar um pouco o véu sobre os condicionalismos que se põem aos municípios portugueses neste ambiente global, encravados entre um Estado-nação que, fruto do que foi dito anteriormente, mostra alguns sinais de impotência face à pressão do exterior e os impulsos de um sistema de governança internacional/global marcado por imperativos ecológicos que lhes chega por via dos próprios mecanismos administrativos do Estado Central, mas também da União Europeia, da ONU e de outras instâncias de governança global. Simultaneamente e, pelo menos em parte, daí decorrendo, emergem novos agentes a disputar protagonismos (ONG, empresas, associações, cidadãos individuais...) que se juntam aos tradicionais (instituições da administração local e da administração central) para exigir a partilha do poder de decisão e discutir o futuro das comunidades, das nações e mesmo do planeta. Actores que, certamente, abordam a realidade com recursos desiguais

(económicos, sociais e culturais) mas, talvez ainda mais importante, vêm alteradas as suas possibilidades de influência política.

Estamos, afinal, perante um novo contexto global onde se reequacionam as relações de poder intra e internacionais, no quadro de um sistema social mundial onde as fronteiras físicas, mas também simbólicas, se diluem ou se transfiguram (Featherstone e Lash, 1995: 3). Num processo complexo que, sobretudo a partir do final da Guerra Fria, se consubstancia, de acordo com a proposta interpretativa de Rosenau, entre dois pólos antagónicos e simultaneamente complementares. Um que envolve todas as forças que impulsionam movimentos de centralização, integração e globalização e outro que compreende as forças que, em sentido contrário, pressionam movimentos de descentralização, fragmentação e localização (Rosenau, 2005: 24). Do jogo de interacções permanente entre estes dois pólos resulta, portanto, a dinâmica de governança global a que temos vindo a assistir (e, de uma forma ou de outra, a participar) nas últimas décadas.

Porque nos parece ser uma das propostas que melhor enquadra o jogo interactivo entre o local e o global, entre o particular e o universal, entre a convergência e a divergência na governança ambiental dos municípios, procuraremos explorar um pouco mais esta proposta transformacionalista que, focando-se no jogo de intersecções entre os dois níveis, não descarta a capacidade global para redefinir contextos e impor direcções e interesses, ao contrário da proposta glocalista de Robertson.

Globalização e localização surgem, nesta abordagem, como processos empíricos correspondentes que, num imbricado e complexo jogo de interacções contínuas, ora atravessam fronteiras numa dinâmica agregadora, muitas vezes imposta, que integra e dilui as diferenças (caso da globalização), ora se limitam aos particularismos locais dentro das fronteiras tradicionais nacionais ou infra-nacionais, numa dinâmica de fragmentação que tende a preservá-las (caso da localização). Para melhor expressar esta dinâmica subjacente à actualidade — conflitual e complementar — Rosenau propõe uma óptica de “*fragmegação*” (*fragmegation*), neologismo que procura sublinhar a complexidade de interacções decorrentes da confluência de impulsos advindos da diversidade local com os do universalismo global (Rosenau, 1997).

Se, como o próprio autor reconhece, a ideia não é completamente nova¹⁰ — o neologismo “glocalização” cunhado por Robertson ganhou suficiente visibilidade para não ser ignorado —, a verdade é que, ao contrário da ideia de “glocal”, o termo “fragmegação” não implica necessariamente a escala territorial (ainda que possa estar presente) e, mais importante, alarga o foco para incluir tensões e pressões — advindas do desequilíbrio estrutural que permeia os vários níveis de actuação — que se repercutem nas mais diversas situações dos campos económico, social, cultural ou político. Garante-se, assim, uma melhor e maior compreensão da política mundial (*world affairs*), o que implica encarar tais assuntos como uma série infindável de “proximidades distantes” (*distant proximities*) em que as forças que fazem pressão para uma maior homogeneização e aquelas que decorrem de particularismos mais evidentes desenvolvem um jogo interactivo permanente (Rosenau, 2003: 4).

É exactamente neste panorama marcado pelos dois pólos que se concebe o desenvolvimento de iniciativas de sustentabilidade local, conduzidos ou inspirados pelos imperativos globais, mas submersos e empenhados nas realidades locais e nas necessidades, nos constrangimentos e nas preocupações que daí decorrem. Com efeito, se há área ou questão social que se enquadre nesta confluência dinâmica entre fragmentação e integração, entre global e local, é a da sustentabilidade e, mais ainda quando se afunila para a sustentabilidade ambiental. Trata-se, por isso, como o próprio Rosenau reclama, de uma temática essencialmente “fragmegrativa”, desde logo, porque o valor da preservação ambiental é, hoje em dia, amplamente compartilhado — seja qual for o nível geográfico em que nos situemos — merecendo, pelo menos abertamente, muito pouca contestação. É uma área intrinsecamente integradora que não admite fronteiras nem barreiras suficientemente sólidas para isentar quem quer que seja das consequências que podem advir da degradação das condições ecológicas (Beck, 2010) e de que, em última análise, todos estamos dependentes. Aliás, como refere Rosenau, “foi precisamente a base integradora das questões ambientais que permitiu reunir os líderes de 160 governos nacionais e milhares de representantes de Organizações Não Governamentais (ONG) no Rio de Janeiro, em 1992, e um número semelhante de ambos os grupos em Joanesburgo, em 2002” (Rosenau, 2005: 25).

¹⁰ Ideia muito próxima tinha já sido defendida por Robertson. O próprio Rosenau sublinha a proximidade, em particular, num texto de 1997: “um enorme processo de duplo sentido que envolve a interpenetração da universalização pelo particularismo e da particularização pelo universalismo” (Robertson, 1997: 73).

Por outro lado, as mesmas questões ambientais não deixam de provocar as maiores divergências entre grupos, comunidades, países e sistemas de governança internacional quando se procuram soluções e, mais ainda, quando se intenta a implementação de compromissos e acordos que viabilizem essas mesmas soluções. O que a evolução das últimas décadas tem vindo a mostrar é que, face aos egoísmos e paroquialismos nacionais e regionais, por muito meritórios que se apresentem, os acordos alcançados, por exemplo no Rio de Janeiro e em Joanesburgo, têm vindo a revelar-se, em boa parte, inconsequentes. É, como refere Rosenau, “da própria natureza da governança internacional” que resulta de uma manta de retalhos e cujo sentido nem sempre é fácil de discernir, que decorrem as dificuldades de implementação da sustentabilidade global (Rosenau, 2005: 35). Digladiando-se com os meios que cada um consegue carrear para a cena internacional, posiciona-se uma miríade de actores (tanto individuais como colectivos) que defende pontos de vista nem sempre facilmente conciliáveis e que, por isso e deste ponto de vista, exigiria uma coordenação mais efectiva para que as diferenças que os separam pudessem ser ultrapassadas e, tanto quanto possível, subordinadas aos interesses mais alargados da humanidade — das gerações presentes e das gerações futuras.

Quadro III.1 - Operacionalização das dimensões do *disenfranchisement*

| Dimensão | Operacionalização da sociedade civil | Operacionalização do país |
|------------------------------------|--|--|
| Recursos Endógenos | <ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos • Conhecimentos de Inglês • Recursos Financeiros • Estabilidade Política e Sistema Político | <ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos • Conhecimentos de Inglês • Recursos Financeiros • Estabilidade Política e Sistema Político |
| Conectividade transnacional | <ul style="list-style-type: none"> • Pertença a comunidades epistémicas • Interação com cientistas, académicos ou políticos de outros países • Filiações/ligações a redes/grupos de interesse transnacional | <ul style="list-style-type: none"> • Pertença a comunidades epistémicas • Interação com cientistas, académicos ou políticos de outros países • Pertença a/liderança em organismos subsidiários da ONU e outras instâncias de governança internacional • Integração em blocos de negociação internacional (UE, OCDE...) |
| Status Geopolítico | <ul style="list-style-type: none"> • Relações de proximidade/aliança do país de origem da organização às instâncias de poder internacional (poder colonial, superpotências...) • Recursos Naturais | <ul style="list-style-type: none"> • Relações de proximidade/ aliança do país às instâncias de poder internacional (poder colonial, superpotências...) • Recursos Naturais |

Fonte: Adaptação de Fisher e Green, 2004: 79

Todavia, o poder e a influência associados a cada actor na cena internacional são desiguais e implicam, forçosamente, capacidades diferenciadas para impor vontades e defender interesses. Sejam eles assumidos em nome da preservação ambiental, da sustentabilidade global, da necessidade de reequilíbrio económico, da justiça social, ou de um sem número de valores e especificidades locais e/ou corporativos. Para dar conta deste jogo de interesses que se desenrola na cena internacional nem sempre de forma muito clara, Dana Fisher e Jessica Green avançam com o conceito de *disenfranchisement*¹¹ de que o Quadro III.1 procura, de forma esquemática, dar conta.

Segundo as autoras americanas, as situações de *disenfranchisement* — a sonegação aos países periféricos e aos representantes da sociedade civil do direito a participar e, sobretudo, a influenciar a definição da *agenda-setting* e a tomada de decisão — tem vindo a permanecer ou mesmo a avolumar-se na arena das relações internacionais. Para tal contribuem *i*) os recursos que cada Estado ou organização consegue assegurar no palco de negociações (recursos endógenos); *ii*) as ligações e a integração nas redes transnacionais de governança, interesses e conhecimentos (conectividade transnacional); e *iii*) as relações de proximidade relativa com as instâncias de poder no sistema mundial (*status* geopolítico) (Fisher e Green 2004, Fisher, 2010).

Relacionando-se de forma estreita com desiguais capacidades de acção e de alocação de recursos, a secundarização e/ou a marginalização de posições, desde logo dos países periféricos mas também da sociedade civil internacional, parecem, apesar da retórica em sentido contrário, manter-se relativamente intactas. Em alguns casos ganham até contornos mais intensos, num processo contraditório que, simultaneamente, fomenta (em número de participantes e na sua visibilidade) e dificulta (nos efeitos práticos desse alargamento visível) a participação de actores mais ou menos periféricos na arena internacional (Fisher e Green, 2004: 66). Sobretudo no tocante à sociedade civil e tendo em mente a COP15 (Conferência das Partes de Copenhaga), Dana Fisher aponta como factores determinantes do reforço desta espoliação do direito à participação, para além do deficiente planeamento dos organizadores — Dinamarca e UNFCCC (Secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas) —, o exponencial aumento de representantes inscritos e a amálgama de movimentos e interesses que dificultaram uma acção concertada. Ironicamente, a presença

¹¹ A noção de *disenfranchisement* aproxima-se da de “cassação”, mas sem o peso legal que o termo assume em português.

massiva de representantes da sociedade civil em Copenhaga não foi apenas acompanhada pelo *disenfranchisement* habitual (como reacção dos poderes instalados), mas terá contribuído decisivamente para o seu avolumar (Fisher, 2010: 11).

Ainda assim e apesar dos jogos de interesses (muitas vezes desequilibrados) e das reacções, (não menos vezes ditadas por egoísmos nacionais de “vista curta”), o processo de globalização e as novas formas de governança que daí decorrem não deixam de ter implicações ao nível local mesmo se filtradas, amenizadas e/ou estimuladas pelos poderes instalados, quer sejam políticos ou económicos. Daí que, apesar dos condicionalismos, a presença e intervenção de uma panóplia de intervenientes de origem diversificada (com amplitudes concordantes) surja como consequência inevitável, tanto mais que na realidade o outro lado desta moeda também não deixa de se reflectir.

Com efeito, muitos dos problemas actuais e, em especial, os problemas ambientais globais têm origem local e, em larga medida, decorrem dos padrões de consumo e dos comportamentos quotidianos dos cidadãos. Problemas, portanto, dependentes de uma acção local e individual, mas cuja grandeza acumulada requer uma concertação estratégica global. Concertação que, apesar de necessária e requerida pela generalidade de agentes no terreno, tem dado provas de insuficiência no confronto com as estruturas desagregadas de autoridade em que se fundamenta a governança ambiental global que, apesar dos esforços, não tem conseguido reverter o declínio ecológico mundial (Rosenaus, 2005; French, 2000).

A criação de mecanismos de cooperação e promoção de políticas concorrentes para a resolução ou minoração de problemas com a amplitude dos ambientais (globais nos seus efeitos, locais na suas origens) surgiu como um imperativo global que, no entanto, e dados os condicionalismos anteriormente referidos, dificilmente se mostram imunes às pressões e aos interesses instalados. O conceito de governança ambiental global surge deste conglomerado de esforços com origens diversificadas e cujo início é, normalmente, atribuído à Conferência de Estocolmo (1972) que terá conduzido a uma primeira leva de estudos académicos sobre cooperação e organização intergovernamentais para o ambiente.

Tendo começado pela definição e conceptualização dos regimes ambientais internacionais, a discussão e reflexão em torno da governança ambiental global e das estruturas que lhe estão na base foi, pouco a pouco, integrando actores que tradicionalmente eram deixados de fora ou, pura e simplesmente, não existiam (organizações intergovernamentais para o ambiente, ONG

ambientais nacionais e internacionais, empresas multinacionais... (Biermann, 2005: 137). Seja como for, num processo progressivo, assistiu-se à criação e acção de instrumentos e instituições de abrangência mundial (*e.g.*, convenções e acordos internacionais), planeados, negociados e implementados a partir de protocolos que, por sua vez, definiam (e definem ainda) objectivos, normas gerais e compromissos, em princípio, assumidos pelos governos nacionais. O objectivo desta estratégia virada para problemas globais mais ou menos específicos será o de resolver ou atenuar problemas de acção colectiva numa determinada área das políticas públicas (*policies*), como sejam, no campo da sustentabilidade, as alterações climáticas, a gestão dos recursos hídricos, a biodiversidade, a pobreza e o desenvolvimento, a vida urbana, os problemas demográficos, etc.

III.1.3 Mecanismos de Cooperação Internacional e Governança Global

Esta vertente da governança global (perspectivada aqui numa versão minimalista) resultaria de um conjunto fragmentado de *policy regimes*. Abordagem que acarreta algumas dificuldades de consensualização, sobretudo, porque, como refere Leonard, a teoria dos regimes não é uma teoria parcimoniosa: tem muitas escolas de pensamento e ainda mais modelos de interpretação (Leonard, 2005). Cingindo-nos, por agora, à definição de Stephen Krasner de 1982 que, apesar de tudo, parece ter granjeado algum consenso que se mantém até aos nossos dias (*ibidem*), estes regimes internacionais podem ser definidos como agregados conexos de princípios, normas, regras e processos decisórios, em torno dos quais os actores convergem numa determinada área das relações internacionais. Refira-se, ainda, para melhor compreender o sentido desta definição que, para o autor, “princípios revelam-se em crenças sobre factos e nexos de causalidade; normas correspondem a padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; regras equivalem a prescrições ou proscricções específicas para a acção e os processos decisórios consubstanciam-se nas práticas predominantes na tomada e implementação de escolhas colectivas” (Krasner, 1982: 2).

Invariavelmente assumidos pelos Estados para enfrentar problemas específicos, estes instrumentos tendem a sustentar-se, ainda que não exclusivamente, em acordos multilaterais entre os vários Estados membros (Strange, 1988; Porter e Brown, 1991; Verdier, 2008; Thompson & Verdier, 2010). Ainda assim, sendo desenvolvidos e implementados sob a liderança desses Estados, não deixam de contar com o envolvimento combinado de uma

panóplia de actores relevantes para cada uma das temáticas abordadas (Young, 1994, 1997, Larkin, 1996; Spaeth, 2002; Elliott, 2002).

Estamos perante instrumentos de governança internacional que procuram universalizar soluções e processos decisórios a partir de acordos tendencialmente formatados multilateralmente. Se, do ponto de vista legal, a questão do multi ou bilateralismo aponta para o alcance das normas jurídicas a aplicar (estão em jogo apenas dois ou um conjunto alargado de países), de uma perspectiva normativa, a questão prende-se, sobretudo, com a equidade de tratamento entre países e parceiros. Neste sentido, enquanto o bilateralismo "diferencia as relações caso a caso", o multilateralismo implementa "princípios de conduta generalizada", (Ruggie, 1992; Thompson & Verdier, 2010). Daí que, num contexto de globalização e, sobretudo, tendo em conta as consequências transversais e universais dos problemas ambientais globais, o multilateralismo pareça adequar-se melhor às exigências de justiça e igualdade de direitos e deveres entre os Estados.

O contexto, no entanto, não exclui outras variantes institucionais na actual governança global que, de acordo com Miles Kahler, pode assentar simultaneamente em instrumentos multilaterais e/ou bilaterais, na confiança nas capacidades nacionais e/ou na actuação em rede (2004). Aliás, Thompson & Verdier acrescentam, para além da variedade inquestionável nos instrumentos jurídicos que estão na base dos regimes internacionais, a ideia de que “os diferentes instrumentos [multilaterais e bilaterais] não são incompatíveis, como muitas vezes se acreditava, mas complementares, conforme é ilustrado pelos regimes do Comércio Internacional e das Alterações Climáticas” (Thompson & Verdier, 2010:30).

Não haverá, no entanto, bela sem senão e esta mescla de estratégias na formulação e implementação de instrumentos — vulgar nos esquemas pragmáticos postos em prática no sistema de governança global — tenderá a facilitar a primazia de uns em relação a outros. Como assinala Kahler, quaisquer que sejam as regras formais de decisão global, a eficácia das instituições de governança global (ainda que fundadas em princípios de multilateralidade) assenta, praticamente sem excepção, no consenso de um número reduzido de países industrializados (“clubes” mais ou menos informais dos países mais poderosos que operam dentro das próprias instituições globais). A reconversão do multilateralismo numa diplomacia de grandes potências é, com efeito, a ameaça mais vincada deste sistema de clubes. Como refere o autor, “o movimento global da coordenação da política macroeconómica focado no

G-7, em que o multilateral FMI desempenhou um papel mínimo, foi mais um sinal de que o peso económico poderia subverter os princípios da multilateralidade” (Kahler, 2004:8).

Assim se explica uma maior tendência dos países periféricos para aceitar ditames globais, num contexto em que o multilateralismo é invariavelmente secundado por compromissos que procuram conciliar factos e realidades advindos do *status quo* económico mundial. Os acordos multilaterais implicam, ainda assim, uma estratégia baseada na abertura a novas adesões (modelo de comboio), na esperança que a influência de socialização entre membros fomente o contágio e, a partir daí, melhore desempenhos e indicadores ao longo do tempo. Nesta óptica, a estratégia de fechamento presente num modelo de “clube” — que admitiria apenas candidatos susceptíveis de conformidade — é secundarizada por uma estratégia mais alargada e abrangente que procura, tanto quanto possível, a universalidade (Kahler, 2004). Talvez por isso, este sistema nunca tenha chegado a ser verdadeiramente posto em causa. O apego ao multilateralismo persistiu e progrediu, sobretudo, a partir da Segunda Guerra Mundial.

Todavia, complicando ainda mais o jogo de interações em que se processa a governança global, estaremos hoje perante um aglomerado de ferramentas que decorre de processos de negociação progressivamente menos limitados aos Estados. Às organizações da sociedade civil, empresas e agências internacionais e transnacionais, no entanto, está reservado um papel secundário, ainda que não descartável e em crescimento, quer no estabelecimento da agenda, quer na pressão e mediação de interesses, quer na influência efectiva na formação de regimes e na moldagem de políticas ambientais globais. Como sublinha Duit, “ainda que se assista a uma migração progressiva das políticas ambientais das arenas nacionais para a arena internacional, o Estado-nação é ainda o principal *locus* de gestão ambiental” (Duit, 2008:3) e, apesar de tudo, mantém “enorme importância na determinação das perspectivas de diferentes tipos de movimentos” (Dryzek *et. al.*, 2003: vii).

Interessa, portanto, abordar os regimes internacionais num contexto nem sempre unívoco que admita uma análise menos circunscrita e que enquadre a teoria dos regimes no âmbito mais vasto da governança global. Perspectiva analítica que, nos últimos tempos, lhe terá permitido uma espécie de renascimento — ainda que com novos enfoques, novas abordagens e novas metodologias — e que poderá ajudar a melhor compreender a actualidade e a evolução da política global (Leonard, 2005: 107). Começamos, por conseguinte, pela obra emblemática publicada pela primeira vez em 1997, *Theories of International Regimes*, onde Hasenclever,

Mayer e Rittberger avançavam com a tipologia tripartida, cujas categorias, não sendo completamente estanques e mutuamente exclusivas, distinguem-se, antes de mais, pela variável central que fundamenta as especificidades do respectivo enfoque — *i*) relações de poder, *ii*) constelações de interesses e *iii*) dinâmicas de conhecimento e/ou informação (Quadro III.2).

Quadro III.2 – Escolas de pensamento no estudo de regimes internacionais

| | Realismo | Neoliberalismo | Cognitivismo |
|--------------------------------|----------------------|---------------------------|------------------------------|
| Variável central | Poder | Interesses | Conhecimento |
| Institucionalidade | Fraco | Médio | Forte |
| Orientação meta-teórica | Racionalista | Racionalista | Sociológica |
| Modelo comportamental | Resultados relativos | Maximização de resultados | Actor (<i>role-player</i>) |

Fonte: Hasenclever, Mayer e Rittberger (2003 [1997]: 6)

A análise é cumulativamente complementada por outras variáveis secundárias que ajudam a distinguir diferenças nos modelos, nas orientações e nos procedimentos, mas que surgem subsidiárias (dependentes) das referidas variáveis centrais. Entre estas, refira-se o grau de institucionalidade (mais forte entre os partidários da perspectiva cognitivista e menos entre os que defendem uma perspectiva realista baseada nas relações de poder) que, segundo os autores, refere a importância atribuída à institucionalização dos regimes internacionais que assumem versões variadas, ora mais minimalistas, ora mais maximalistas. Analiticamente, ainda de acordo com os autores, “as instituições ganham significado de duas formas distintas: podem revelar-se mais ou menos eficazes e podem acusar maior ou menor robustez ou resiliência” (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 2003 [1997]: 2). A eficácia (ou força do regime), seguindo as propostas dos autores, pode ser medida pelo nível de consecução de objectivos e pelo grau de observância de regras e normas estipuladas, enquanto a resiliência ou robustez pode calcular-se, essencialmente, a partir da permanência no tempo e da resistência demonstrada a eventuais mudanças e conflitos no ambiente internacional.

Quanto à orientação meta-teórica, os autores apontam para duas posições fundamentais: 1) uma orientação racionalista que pensa a razão de maneira instrumental e tende a desvalorizar os contextos de interacção onde se negociam, arquitectam e adequam os regimes e 2) uma orientação construtivista que tente a sobrevalorizar o método sociológico e o papel ou a importância dos discursos, dos contextos e das identidades, abrindo espaço para a ética, para os princípios e para os valores (Amaral, 2010).

Nos modelos racionalistas, a interacção (incluindo a cooperação) não afecta nem a função, nem a identidade dos actores, cujas preferências e opções podem, por isso, ajudar a explicar o sentido da interacção, negando-se, no entanto, ao contexto interactivo a capacidade de as condicionar ou explicar. Daí que as análises racionalistas tratem os Estados basicamente como actores atomizados e neguem (mais implícita que explicitamente) a existência de uma sociedade internacional que, defendem, é enfatizada por algumas abordagens cognitivistas da teoria dos regimes. (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 2003 [1997]: 25).

Mas vejamos, mais em pormenor, o que cada uma destas três abordagens (ou escolas de pensamento) implica na análise e na reflexão sobre o processo de implementação dos regimes internacionais, começando, para já, pela abordagem realista baseada nas relações de poder.

Na óptica da abordagem realista, a emergência e permanência dos regimes internacionais relaciona-se com a desigual distribuição de poder e de capacidades materiais no sistema internacional, de que resulta e dela depende para se manter. As regras são ditadas pelos actores (estatais, empresariais ou outros) mais fortes — os que detêm meios e capacidade para o fazer — e sujeitam-se a elas os mais vulneráveis — aqueles que não têm condições para impor a sua vontade, nem para resistir à imposição de princípios impostos pelos primeiros. Em última análise, portanto, a permanência ou, pelo menos, a efectividade de um qualquer regime internacional depende da vontade do seu patrocinador com poder hegemónico suficiente para travar ou anular qualquer propósito contrário aos seus próprios interesses.

Mais do que o resultado de um processo deliberativo entre pares, institucionalizado através de um regime internacional, a dinâmica de imposição de problemáticas e soluções a que, melhor ou pior, temos vindo a assistir dependerá, sobretudo, da efectiva vontade e disposição dos actores dominantes¹². Daí o fraco grau de institucionalidade atribuído por esta corrente às dinâmicas de implementação dos regimes internacionais. Para a corrente realista, o grau de institucionalidade dos regimes internacionais importa, mas apenas porque enquadra o exercício e a estabilização do poder (pagamentos, sanções, regras e normas de reciprocidade...) e facilita a aceitação de perdas e ganhos relativos, até porque, de acordo com esta lógica de hegemonia e de poder, “a distribuição de recursos entre os actores afecta claramente quer as perspectivas de emergência, quer as perspectivas de persistência de um determinado regime numa área específica” (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 2003 [1997]: 3).

¹² O protocolo de Quioto e a posição da administração Bush sobre ele podem apontar-se como exemplos elucidativos destes casos.

Se o poder e o desequilíbrio das relações de poder dificultam, como é certo, a cooperação, não é menos certo que fora desse enquadramento de poder e dos equilíbrios construídos a partir dele, a cooperação seria certamente impossível. A teoria realista procura explicar os processos de cooperação entre estados, integrando-os numa preocupação comum e recorrente (talvez mesmo esmagadora) com a segurança, a independência e a autonomia nacionais. Não são tanto os eventuais ganhos relativos que estão em causa. Talvez mais determinante, é a presença de uma intolerância sistemática para com as, também eventuais mas sempre possíveis, perdas relativas. Daí a importância de garantir algum poder de resistência num cenário onde os ganhos absolutos simplesmente não existem. Se pensarmos na governança ambiental global e nos riscos a ela associados que, como refere Beck, se antevêm hierárquicos (porque afectarão em primeiro lugar os mais fracos e mais desprotegidos) mas, simultaneamente, democráticos (porque dificilmente se delimitam os seus efeitos e consequências), o "imperativo cosmopolita: cooperar ou falhar!" (Beck, 2010: 258) aí está para garantir a permanência e a adesão dos governos nacionais (como dos cidadãos) numa posição defensiva que se perpetua numa cooperação que, apesar de relutante, permanece porque não há alternativa.

Baseada nos interesses (*interest-based*), a perspectiva neoliberal, por seu turno, encara o sistema de regimes internacionais como uma ferramenta dinamizadora de um processo assumidamente deliberativo que conta com os vários actores posicionados na cena mundial para garantir a prossecução e generalização de interesses e objectivos comuns. Neste caso, é dado especial relevo ao jogo de interesses entre actores racionais com preferências declaradas e potencialmente divergentes mas que, num quadro de cooperação institucional, procuram maximizar resultados em situações que poderíamos designar de *win-win*.

Concorrendo para uma necessária convergência, sublinha-se o papel dos regimes e das instituições internacionais na formação e/ou reformulação das preferências particulares em imperativos colectivos. O resultado final desta convergência de vontades terá sempre um valor acrescido que ultrapassa a simples soma das partes. Embora não completamente insensíveis aos efeitos das discrepâncias de poder, os teóricos da abordagem baseada nos interesses enfatizam o papel dos regimes internacionais na promoção de interesses comuns junto dos governos nacionais, retratando, ao mesmo tempo, os Estados como “entidades egoístas e racionais que se preocupam sobretudo ou apenas em maximizar os seus próprios (absolutos) ganhos” (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 2003 [1997]: 4. Daí que se

menosprezem as divergências. O grau de incerteza que, como sabemos, tem vindo a aumentar nas últimas décadas — mais uma vez a área do desenvolvimento sustentável é disso um bom exemplo — (Yearley, 2005; Bauman, 2007; Beck, 2009; Giddens, 2009; Beck, 2010...) parece fomentar a adesão a soluções de compromisso e, por conseguinte, ao envolvimento em processos deliberativos e/ou de cooperação, sobretudo quando surge associada a situações de apreensão social.

Por outro lado, presume-se que a permuta de posições e de pontos de vista fomenta a transparência de processos e a confiança entre os diversos intervenientes na construção e/ou implementação dos regimes internacionais em nome do bem-comum. Deste ponto de vista, o resultado da cooperação deliberativa, nestes *fora* internacional ou supra-nacionalmente instituídos, seria a redução da incerteza e, sobretudo, a redução das hipóteses de embuste e da possibilidade de exploração de posições de predomínio em benefício próprio.

A negociação institucional aqui implícita (contratualismo), assim como os resultados dos acordos e compromissos negociados, exercem, por outro lado, uma pressão para a permanência no sistema. A deserção do processo de negociações ou o não cumprimento dos acordos contratuais e dos compromissos assumidos tem efeitos na reputação nacional que os representantes dos Estados procuram evitar¹³. Daí que se postule que o sistema de governança global, baseado na implementação deliberada de regimes internacionais, promove, por um lado, a inclusão, a justiça e a democracia globais e, por outro lado, desencadeia sinergias que permitem poupar e racionalizar recursos. As soluções desencadeadas por um regime pensado e implementado para debelar uma área ou um problema específicos podem acabar por reverter a favor de outros problemas subsidiários, paralelos ou mesmo não relacionados. Os benefícios ultrapassarão, assim, largamente os custos da sua implementação e manutenção.

Não descartando completamente os jogos de interesses e os mecanismos de poder, bem como a sua contenção através das metodologias participativas e deliberativas, as correntes cognitivistas (sobretudo na sua vertente menos radical) apoiam-se numa abordagem sociológica que se centra, fundamentalmente, na maneira como o conhecimento — em particular conhecimento a crenças intersubjectivamente partilhadas — condiciona comportamentos e identidades. Interessa, por conseguinte, dar atenção ao carácter social do conhecimento, à disponibilização de informação e às formas de os adquirir e aplicar.

¹³ Pensemos na posição americana sobre as questões ambientais antes e depois de Obama e no distinto olhar que a simples mudança no discurso implicou a partir de fora, mesmo antes de qualquer efeito prático.

Os partidários do cognitivismo criticam, por isso, as abordagens racionalistas (liberais e realistas) por tomarem as preferências dos actores como algo pré-estabelecido, exterior e independente do próprio actor, que pode ser “descoberto”, mas não debatido ou teorizado (Amaral, 2010). Pelo contrário, partem do princípio de que estamos perante processos sociais desiguais e que diferentes graus e formas de acesso à informação e ao conhecimento influenciam posições, preferências e tomadas de decisão colectivas e individuais. Sendo as próprias identidades destes actores (actores colectivos na sua maioria) construídas socialmente, as suas preferências não podem deixar de estar em constante mutação. Os teóricos cognitivistas preferem, assim, abordar os Estados como actores (*role-players*) dentro de um dado contexto internacional. Acresce que, ao invés do que defendem realistas e neoliberais, numa óptica cognitivista nem sempre será do interesse dos Estados maximizar resultados ou impor o seu poder. Diferentes contextos podem gerar diferentes preferências e obrigar a mudar de estratégia ou a decidir por diferentes soluções (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 2003 [1997]: 11).

Por último, a variante mais aberta do cognitivismo (cognitivismo fraco) preocupa-se preferencialmente com as origens do comportamento dos actores, assumindo-os como racionais e problematizando as origens dos seus interesses, bem como o impacto das normas e da institucionalização sobre a formação das suas preferências, numa posição que tende a complementar outras abordagens mais racionalistas. Já uma variante mais rígida (cognitivismo forte) dispensa a racionalidade dos actores na análise e centra-se numa posição de ruptura que se propõe como alternativa às abordagens racionalistas. A partir de um modelo sociológico de análise de comportamento em que as percepções de si e dos outros, bem como as identidades e os papéis desempenhados, são os objectos centrais da análise, as normas e as regras institucionalizadas não só constroem, como acrescentam significado à acção.

Voltando ao exemplo de Quioto, a posição americana não se relacionaria, em primeiro lugar, com o poder e os interesses americanos mas, sobretudo, com a posição que os EUA ocupam no mundo e que determinam não só uma hierarquia e interesses específicos, como percepções particulares da realidade (do seu próprio papel e do papel dos outros no mundo) que determinam os primeiros, contextualizados por normas e regras previamente institucionalizadas.

III.1.4 *Dos Regimes à Perspectiva Integrada da Governança Global*

Na verdade, no entanto, não parece existir apenas um caminho para a análise e o desenvolvimento teórico da cooperação internacional e dos regimes internacionais. Quer as relações de poder, quer as constelações de interesses, quer os mecanismos do conhecimento e da informação, são pontos de partida para agregados conceptuais que, por si só, dificilmente conseguem abarcar todos os problemas essenciais e todas as dinâmicas que se vão desenrolando no estudo e na actualidade dos regimes internacionais. Há, talvez, como defende Erik Leonard, que procurar uma teoria inter-paradigmática que incorpore todas as abordagens anteriores e permita a interacção entre elas (2005: 129). Em suma, procurar pontes que liguem estas várias perspectivas e abarcar a complexidade existente. Até porque, como notavam Young e Osherenko, parece evidente que a formação de regimes “é um processo complexo que não se adequa bem a análises focadas num simples factor a partir do qual se procura formular proposições sob condições previamente estabelecidas” (1995: 247). Retirando consequências desta afirmação, e porque se presume que é da interacção entre as diferentes variáveis que pode advir maior capacidade explicativa na formação/constituição dos regimes, Young e Osherenko propuseram uma abordagem mais complexa e abrangente que procura ultrapassar as dificuldades dos modelos anteriores¹⁴. O resultado foi um modelo multivariado que consiste em duas variáveis compósitas independentes: *i*) forças sociais motrizes (*social driving forces*) e *ii*) factores transversais (*cross-cutting factors*).

Das forças sociais motrizes, que impõem um impacto directo nos processos de negociação institucional, fazem parte os três factores antes trabalhados em perspectivas concorrentes — poder, interesses e conhecimento — num construto analítico que procura alargar horizontes e carrear maior interacção para a análise sem, por isso, implicar nenhuma proporcionalidade de influência pré-determinada entre eles. Em abstracto, nenhum factor se sobrepõe aos outros e as mais variadas soluções de coexistência são possíveis no terreno.

Da segunda variável independente — igualmente com impacto do processo de negociação institucional mas, desta feita, de forma indirecta — fazem parte dois factores transversais:

- **A liderança** definida como um conjunto de "acções individuais, cujo objectivo é resolver ou contornar os problemas de acção colectiva que, num processo de negociação institucional, dificultam os esforços das partes para alcançar ganhos

¹⁴ Abordagem, aliás, mais flexível, inclusiva e holística, proposta por Erik Leonard em *The Onset of Global Governance – International Relations Theory and the International Criminal Court* (Leonard, 2005).

colectivos" (Young, 1991: 285) e que, por isso, podem assumir características específicas de acordo com as variáveis explicativas que lhes subjazem (os interesses dão lugar à liderança empreendedora, o poder dá lugar à liderança estrutural e o conhecimento dá lugar à liderança intelectual).

- **O contexto** pode implicar mudanças nas condições de emergência, implementação e desenvolvimento dos regimes. Sublinha-se a importância de factores contextuais diversificados que podem ir desde eventuais mutações relevantes para a evolução e mudança nas ideias e nos valores sociais, até à emergência ou à decadência de determinadas tendências políticas ou à influência de determinados eventos de âmbito internacional. De acordo com Young e Osherenko, estas mudanças no contexto "criam janelas de oportunidade em que os regimes se podem formar" (Young & Osherenko, 1993: 245).

Estamos, assim, perante determinantes fundamentais para o exercício do poder, para a prossecução de interesses, bem como para a capacidade para manobrar os conhecimentos de que os actores dispõem e que, habitualmente, estabelecem e mantêm as regras do processo de negociação, bem como o ambiente global em que decorre.

Uma definição de regime internacional pode, por isso, adaptar-se às múltiplas hipóteses que vão surgindo (e têm surgido) no terreno. As soluções são variadas e dependem — como julgamos ter ficado claro — das relações de poder, das constelações de interesses, das dinâmicas de conhecimentos mediados pela capacidade de liderança de determinados protagonistas e do contexto que, dia-a-dia, se vai redesenhando. Por outras palavras, a natureza dos instrumentos de governança internacional (com maior ou menor grau de institucionalização) pode ser melhor compreendida no âmbito de uma interacção complexa entre *i)* ideias e ideais, *ii)* impulsos normativos da sociedade civil global e *iii)* interesses dos Estados e seus representantes. Três forças que interagem para criar uma particular "esfera de autoridade" que, por sua vez, determina a formação, os conteúdos e o desenvolvimento dos regimes internacionais (Leonard, 2005).

Nestas últimas décadas podemos certamente localizar exemplos dos mais variados e que cumprirão, de uma forma ou de outra, mais nuns casos do que noutros, a generalidade dos parâmetros referidos. Importa, para já, ter em conta a amálgama de situações que no terreno vão emergindo e que, talvez por isso mesmo, dão lugar a abordagens e perspectivas teóricas igualmente diversas e nem sempre conciliáveis. Ainda assim, no conjunto podem, pelo menos, dar uma ideia do papel dos regimes internacionais na gestão de alguns problemas

globais, nomeadamente, problemas relacionados com a sustentabilidade global. No final da primeira década do Século XXI, as alterações climáticas estão talvez na ordem do dia, confluindo para o esforço quer de adaptação às suas consequências, quer de mitigação das emissões de gases de efeito de estufa, num conjunto importante de protocolos e compromissos nem sempre bem sucedidos.

A Agenda 21, por seu turno — programa de acção resultante da Conferência do Rio (1992) que constitui uma das mais abrangentes tentativas para promover, à escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento que conciliasse os três pilares do desenvolvimento sustentável — é um marco de mudança (Dodds *et al.*, 2002) para uma governança global participativa e inclusiva que, cada vez mais, conta não só com os governos nacionais, mas também com instituições da sociedade civil, empresas e grupos empresariais nacionais, internacionais e transnacionais.

Este programa, patrocinado pela ONU, mas que se pretende de implementação não só global, mas também regional, nacional e local, tem vindo a granjear maior ou menor adesão consoante a capacidade de liderança de um ou outro protagonista mais empenhado e, sobretudo, as conjunturas, os contextos e as circunstâncias. Mas o que talvez distinga mais a Agenda 21 dos regimes sectoriais de que falámos anteriormente é uma óptica que alarga o olhar para uma perspectiva abrangente, integrada num processo tendencialmente transversal, com contornos mais holísticos e globalizantes. Os regimes, ou sejam, os múltiplos mecanismos de governança sectorial que se foram desenvolvendo no mundo, não se equivalem, como refere Amaral, à governança do mundo. Ou seja, “a noção de regime é restrita a sectores ou áreas específicas e particulares, enquanto o conceito de governança global tem o intuito de estender-se a um âmbito mais geral” (Amaral, 2010, s/p).

Nesta óptica, a Agenda 21 poderá ser vista ora como um instrumento de acção global (porque efectivamente se relaciona com todas as dimensões do desenvolvimento de uma forma transversal e faz parte de um agregado alargado de iniciativas globais de génese diversificada, mas com objectivos comuns), ora como um instrumento sectorial próximo de um qualquer regime internacional (porque indubitavelmente ligado à preservação ecológica ou ao desenvolvimento sustentável). No entanto, a transversalidade que o programa implica quer em termos sectoriais, quer em termos de intervenientes e participantes, é talvez a marca mais distintiva deste programa de acção promovido pelas Nações Unidas e aproximam-no, ainda mais, da ideia de governança global. Como refere Kahler, a emergência (ou, pelo menos, uma

presença mais visível e significativa) de novos e diferenciados protagonistas no palco da governança global (ainda que com graus de eficácia muito diferenciados e nem sempre claramente atingidos) é um indício importante da mudança que terá sido despoletada pela integração económica mundial ocorrida após a queda do muro de Berlim (Kahler, 2004:15).

De facto, em 1992, durante a Conferência do Rio, onde a Agenda 21 foi um dos resultados mais emblemáticos, as ONG e outros grupos relevantes da sociedade civil acederam, como nunca antes tinha acontecido, à arena de discussão (Dodds *et al.*, 2002; Kaasa, 2007). Processo que se aprofundou nas reuniões da CDS/ONU (Comissão para o Desenvolvimento Sustentável), criada fundamentalmente para monitorizar e facilitar a sua implementação. Muitas vezes vista como pioneira no envolvimento da sociedade civil internacional e ao contrário da maioria de outras reuniões intergovernamentais, “na CDS/ONU as ONG têm acesso e são convidadas a falar em todas as sessões” (Kaasa, 2007: 121), concorrendo, se não para uma efectiva influência destas organizações, para o reforço da pressão que exercem sobre os governos nacionais, despoletando processos, disseminando informação e impulsionando novas políticas. Em termos gerais, estamos, afinal, perante práticas de efectivo alargamento do âmbito do debate para além dos tradicionais Estados-nação e dos respectivos governos nacionais. A governança global surge aqui como uma arma de combate ao défice democrático e de inclusão de novas lógicas e novos interesses. Esta alteração de protagonistas e de papéis dos vários actores implica, forçosamente, mudanças assinaláveis na abrangência de processos e nos fluxos dinamizadores da governança global quer horizontal, quer verticalmente. Em geral, as instituições regionais e supra-nacionais viram a sua autoridade reforçada (por delegação ou mesmo por transferência dos Estados-nação), em confluência e em relação com uma ascensão progressiva dos níveis subnacionais, estimulada por exigências mais localizadas, autonómicas, ou mesmo de secessão (qualidade de vida, defesa do património, identidade...).

O conceito de governança global que aqui procuramos recuperar, resultaria, assim, de um esforço (maioritariamente analítico) que procura examinar o desmoronar da autoridade dos governos e das instâncias de decisão que lhes estão adstritas (sejam nacionais, sejam regionais, sejam locais) e que, cada vez menos, é exercida, pelo menos de forma exclusiva, dentro de entidades territoriais claramente definidas (Rosenau, 1995; Spaeth, 2002; Delbrück, 2003; Leonard, 2005; Dingwerth & Pattberg, 2006...). Com o propósito de gerir o processo de globalização, esta perspectiva aponta para a emergência de uma dinâmica facilitadora de

novas esferas de poder e de autoridade no sistema internacional que reconfigura, para além e aquém do Estado, as relações de poder num contexto de tensão global entre espaços tradicionais de autoridade e novos espaços de governança. Trata-se, afinal, de uma área cujo interesse foi motivado pela necessidade de compreender melhor a evolução do papel do Estado, a crescente importância das organizações regionais e internacionais, o progressivo aumento da interdependência global, os problemas e as possibilidades decorrentes da evolução das tecnologias de informação e comunicação, bem como a progressiva importância dos actores não estatais — não apenas as ONG, mas também as empresas militares privadas, as empresas multinacionais, as associações empresariais e jurídicas, as agências de crédito e *rating* internacional, entre outros (Wilkinson, 2006).

De uma forma geral, argumenta-se que a produção e/ou manutenção de bens públicos e a capacidade/autoridade para tomar decisões (tradicionalmente vistas como inerentes ao Estado) têm vindo, de forma progressiva mas visível, a deslocar-se:

- i) Para áreas controladas por entidades internacionais e supra-nacionais, constituídas ou não a partir de “coligações” de Estados, mas cada vez mais detentoras do seu próprio estatuto jurídico e com capacidade para actuar ao lado dos governos nacionais numa posição privilegiada (Delbrück, 2003);
- ii) Para níveis infra-nacionais e forças que operam em simultâneo com as supra-nacionais no desgaste do poder decisório (outrora incontestado) dos governos nacionais.

Podemos talvez afirmar que estamos perante um sistema de múltiplas camadas interligadas e interdependentes de governação em que as funções públicas são executadas a diferentes níveis (local, regional, nacional, supra-nacional e internacional), com intervenção de distintos actores que se vão posicionando no terreno (governos e autarquias locais, associações e ONG, grupos empresariais e profissionais...). O conceito de governança global tem, assim, vindo a ser entendido como um termo de referência para dar conta das mudanças ocorridas na forma de gerir o mundo, na ausência de um Estado mundial (ou uma entidade política de cúpula com peso suficiente para se impor por si própria). Facto que terá assegurado uma redobrada atenção à plêiade de actores que se posiciona no terreno.

Como sublinha Rosenau, a "governança global refere algo mais do que o conjunto das instituições e organizações formais através das quais se gere, sustentadamente ou não, a gestão dos assuntos internacionais (...) inclui os sistemas de regulação a todos os níveis da actividade humana — desde a família até a organização internacional — em que a

prosecução dos objectivos, através do exercício do controlo, tem repercussões transnacionais” (1995:13). Neste sentido, o autor americano defende um conceito bastante amplo de governança global que se enquadra na linha em que o termo tem vindo a ser utilizado em contextos nacionais mas, desta feita, sublinhando as suas repercussões transnacionais num contexto onde as Nações Unidas e todo o seu sistema de agências e programas internacionais, bem como os próprios governos nacionais, asseguram certamente o seu papel central mas no qual, terão, pelo menos, perdido o monopólio do poder de decisão. Sublinha-se, com esta definição de governança global, antes de mais, o quadro de interdependências em que se processam e se afirmam os mecanismos de controlo na política transnacional que, por sua vez, não deixam de impor o seu impacto sobre normas, expectativas e comportamentos dos actores mais relevantes, num sistema de regulação imbricado que se desenrola a todos os níveis da actividade humana.

Este complexo heurístico, cuja análise só em parte permitirá dar sentido à desordem instalada, resulta da, cada vez mais, acelerada transformação do sistema internacional, em que se acumulam e interagem leis, normas, políticas e instituições que definem, constituem, e medeiam as relações transfronteiriças, as culturas, os cidadãos, as organizações intergovernamentais e não-governamentais e o mercado. A governança global abarca, assim, “a totalidade das instituições, das políticas, das regras, das práticas, das normas, dos procedimentos e das iniciativas, através dos quais, os Estados e seus cidadãos (na verdade, a humanidade como um todo) procuram dar previsibilidade, estabilidade e ordem aos desafios transnacionais” (Weiss, 2009: 1-2).

Do ponto de vista analítico que aqui nos importa reter, portanto, o conceito de governança descreve um conjunto específico de fenómenos observáveis no contexto da globalização, reconhecendo-lhes uma infinidade de formas de organização social e de tomada de decisão política que existem para além do Estado. Daí que Klaus Dingwerth e Philip Pattberg proponham o uso de “governança global” como um conceito analítico que, providenciando uma perspectiva específica da actividade política mundial, mais do que presumir uma hierarquia *a priori* entre as esferas internacional e transnacional, se baseia na premissa de que ambas possuem o mesmo *status* ontológico (Dingwerth & Pattberg, 2006). Ainda assim, e tendo em conta que a ênfase desde processo global pode, como vários autores advogam, centrar-se na institucionalização de organizações internacionais e mundiais, enquanto entidades com actividades reguladoras, estabelecidas pelos Estados para tratar de assuntos de

interesse mundial (Murphy, 1994; Commission on Global Governance, 1995), o peso dos diversos intervenientes neste contexto de complexificação não é certamente de descurar, como, aliás, Fisher e Green procuraram demonstrar através da operacionalização do conceito de *disenfranchisement* a que já fizemos referência.

Implicando a análise sempre uma perspectiva “multiactor”, a verdade é que as realidades de países mais periféricos e dependentes implicam uma tendência acrescida para que os seus actores (governamentais e não governamentais, oficiais e não oficiais) se mostrem bem mais vulneráveis e receptivos aos ditames emanados pelas principais instâncias de governança internacional e supra-nacional — *e.g.*, ONU, UE, FMI— para referir apenas algumas das mais importantes do contexto português, ou mesmo grandes organizações não governamentais de expressão transnacional.

Não perdendo de vista a confluência global dos diversos regimes internacionais e dos vários programas, instrumentos, protocolos e acordos que os consubstanciam, procuraremos dar conta do propósito global de governança, cuja pluralidade de formas, procedimentos e lógicas teóricas impede — tal como defendido por Young e Osherenko (1995) e Leonard (2005) — uma análise focada num único factor. Socorrer-nos-emos, por isso, nas páginas seguintes, ainda que não exclusivamente, da proposta de transversalidade destes autores para melhor captar sentidos e orientações de instrumentos de acção e implementação do desenvolvimento sustentável liderados pela ONU (PNUA e CDS/ONU) e algumas das iniciativas em curso na Europa com inegável impacto em Portugal, como sejam a Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis (em termos comparativos) e o próprio processo de implementação da Agenda 21 Local, desta feita, mais focado sobre o caso português.

III.2 Caminhos e Dinâmicas da Governança Ambiental Global

III.2.1 Da Governança Ambiental Global à Sustentabilidade Local

O crescente interesse por formas de desenvolvimento mais sustentáveis é exemplo paradigmático do impulso que os organismos e instrumentos de governança internacional têm vindo a assumir, determinando, há quase trinta anos, um olhar atento sobre as formas e os incentivos à participação. Governança e desenvolvimento sustentável são, por isso, muito frequentemente vistos como aliados e correlativos. A sustentabilidade e, nomeadamente, a

sustentabilidade local são uma área onde iniciativas, mecanismos e instrumentos de participação pública têm vindo a ganhar crescente visibilidade e aquiescência pública.

Daí que, em 2003, no âmbito do processo de adesão portuguesa à Convenção de Aarhus, na *Reflexão sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça*, o Conselho Nacional para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável sublinhasse: “a experiência nacional e internacional revela-nos, por vezes enfaticamente, que a participação é um processo vital para o êxito das iniciativas políticas. (...) É, aliás, na sequência do desenvolvimento, ao longo das últimas três décadas de políticas de ambiente, que a urgência de encarar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão se transformou numa tendência política, teórica e prática, progressivamente nítida e incontornável” (CNADS, 2003:12).

A governança ambiental global terá dependido de um trabalho mais ou menos prolongado e mais ou menos árduo e subtil que terá passado por diferentes momentos do espaço público e das relações entre a administração e a sociedade civil. Para a afirmação internacional deste processo contribuíram alguns marcos da governança internacional de que interessa dar conta (pelo menos, dos mais relevantes para a realidade portuguesa). Antes de enveredar por esse caminho, no entanto, importa que nos foquemos um pouco mais na origem do conceito de desenvolvimento sustentável e nos estreitos laços que parecem ligá-lo aos de governança e de participação, num movimento progressivo que, realçando o papel da sociedade civil e das organizações não governamentais nacionais e transnacionais, tornaram transversais e omnipresentes as ideias de sustentabilidade e de governança ambiental global.

Na *Estratégia Mundial para a Conservação*, publicada em colaboração com o PNUA - Programa das Nações Unidas para o Ambiente e o WWF - *World Wildlife Fund*, o conceito é introduzido pela primeira vez. A estratégia de 1980 explora os interfaces entre conservação de espécies e ecossistemas, manutenção da vida no planeta e preservação da diversidade biológica (IUCN, 1980). Lester Brown, por sua vez, apenas um ano depois, explora a ideia na obra, *Building a Sustainable Society* publicada pelo *Worldwatch Institute*. Fazendo um retrato da situação ambiental mundial nos inícios da década de oitenta, o autor chama a atenção para o facto da transição para uma sociedade sustentável desafiar a capacidade para a mudança de todos (todos os cidadão, todas as organizações, todos os países). Mudança que já teria começado, mas que, ainda assim, era preciso aprofundar e dinamizar. Para Brown, “alguns ajustes seriam de esperar em resposta quer a mudanças na economia, quer a alterações

nalgumas políticas públicas, quer, ainda, como resultado de mudanças voluntárias nos estilos de vida” (Brown, 1981: 284).

A participação dos cidadãos, coadjuvada ou não pelas instituições públicas e frequentemente impulsionada por situações de alarme social e de ruptura ecológica, surge, nesta óptica e em qualquer caso, indispensável para se atingir um modelo de desenvolvimento mais sustentável, reforçando-se a ideia de “partilha genética” entre desenvolvimento sustentável e participação pública, apontada pelo trio Kemp, Parto e Gibson em 2005.

Foi, no entanto, o Relatório Bruntland¹⁵ que em definitivo marcou a emergência da visibilidade e afirmação sociopolítica da ideia de desenvolvimento sustentável associada à ideia de participação. Assumindo a necessidade de equidade intra e intergeracional, defende-se que a justiça social é indispensável para a prossecução de um verdadeiro desenvolvimento sustentável. Para vingar, todavia, a justiça social deve, ainda de acordo com o relatório, ser coadjuvada por sistemas políticos que garantam a participação efectiva dos cidadãos no processo de tomada de decisão (CMAD, 1987), assumindo-se, mais adiante, que “a lei não pode, sozinha, assegurar o respeito pelo interesse comum. É necessário principalmente que a comunidade intervenha com conhecimentos e apoio, o que requer maior participação do público nas decisões que afectam o ambiente. (...) É preciso fomentar as iniciativas dos cidadãos, dar poderes às organizações populares e reforçar a democratização local” (CMAD, 1987: 78).

Mas se estas publicações facilitaram uma disseminação paulatina dos princípios e imperativos de um desenvolvimento sustentável participado, a verdade é que tal processo terá começado alguns anos antes com a Conferência de Estocolmo que, em Portugal, está na origem da Comissão Nacional de Ambiente criada ainda na vigência do governo de Marcello Caetano para preparar a participação portuguesa naquela cimeira internacional¹⁶. Fora e dentro de portas, no entanto, a Conferência de Estocolmo terá dado lugar, embora ainda com uma expressão limitada, a uma primeira introdução das preocupações ambientais na agenda pública e mediática e marca o arranque do sistema de governança ambiental global.

¹⁵ Origem da designação mais consensual e mais disseminada do conceito de desenvolvimento sustentável: “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).

¹⁶ Em Portugal, a participação na conferência é vista por muitos autores como uma tentativa de contrariar o crescente isolamento a que o país tinha sido votado devido à questão colonial. *Cf.*, por exemplo (Queirós, 2002: 37/38).

Estávamos perante um processo de afirmação posteriormente enquadrado e reforçado a partir da acção do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) — instituição âncora da ONU que, a partir daí, liderou os esforços de enquadramento e regulação global das questões ambientais — em confluência com os objectivos de Estocolmo, seus antecedentes e suas consequências e para o que muito contribuiu a liderança carismática de Maurice Strong, Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo; Secretário-Geral da Conferência do Rio de Janeiro e primeiro Director Executivo do PNUA¹⁷.

O novo organismo da ONU foi instituído com um conjunto de cinco funções fundamentais — *i)* monitorização, avaliação e alerta; *ii)* políticas e criação de normas e regulamentação; *iii)* desenvolvimento de capacidades; *iv)* execução; *v)* coordenação — que, em qualquer caso, deveria vir a ser executado como um imbricado sistémico. Strong, aliás, desde cedo sublinhou que estas funções vitais do novo organismo da ONU só poderiam ser realizadas por uma entidade independente, não submetida a qualquer responsabilidade individual ou sectorial, capaz de uma visão objectiva global, com múltiplas implicações técnicas, instrumentais e políticas na cooperação internacional e para a governança ambiental. “Os fundadores do novo órgão da ONU atribuíam-lhe um papel normativo e catalisador e, mais do que um aparelho burocrático, viam a nova organização como um cérebro que facilitaria a coerência nos esforços colectivos para a defesa do ambiente” (Ivanova, 2009: 2)

Daí a forma institucional de “Programa das Nações Unidas”, em vez de mais uma agência especializada que poderia acarretar riscos de sectorialização a evitar. Porque as acções e as decisões que afectam o ambiente têm inevitáveis impactos socioeconómicos, o PNUA pretendia-se uma instituição capaz de integrar as questões ambientais em todas as outras áreas com elas relacionadas, numa óptica que viria a corporizar-se na ideia transversal de desenvolvimento sustentável. Estamos, portanto, se quisermos seguir a proposta de análise de Leonard (2005), perante um processo que dependeu para a sua formação e implementação, para além da liderança já referida de Strong, dos impulsos que, de uma forma ou de outra, se foram fazendo sentir a partir da sociedade civil — prendendo-se muitas vezes com situações contextuais de alarme social: crise energética, Chernobyl, BSE... —, das relações de poder,

¹⁷ Maurice Strong desempenhou um papel único e fundamental na globalização do movimento ambientalista/ecologista mundial. É um exemplo de uma intervenção individual que fez certamente a diferença e confirma a importância das lideranças na governança global, justificando a opção de Young e Osherenko de a incluir como factor transversal fundamental no processo de formação e implementação dos regimes internacionais e da governança global.

da negociação de interesses e, claro, dos ideários, da informação e do conhecimento que cada actor foi carreando para a arena de negociações.

Todavia, quatro décadas depois, o resultado dos esforços levados a cabo pelo PNUA e pelos seus parceiros: agências da ONU, governos e empresas e organizações não governamentais transnacionais, não deixam de suscitar algum desapontamento, como fica expresso nas conclusões retiradas do *Global Environmental Governance Forum*¹⁸ realizado em Glion, na Suíça, em Junho de 2009. De acordo com esse documento (Ivanova, 2009), as batalhas ganhas nos 40 anos de vida do programa foram alcançadas muito episodicamente e, mesmo assim, dificilmente conseguiram sustentar-se ao longo do tempo. Propuseram-se, por isso, alguns passos concretos para criar uma dinâmica efectiva de mudança que possibilite enveredar, de uma vez por todas, por um verdadeiro processo de reforma. Parecendo ignorar, pelo menos de forma expressa, as desigualdades óbvias entre os vários actores, mas sublinhando sobretudo o papel do conhecimento e da comunicação na disseminação dos princípios da sustentabilidade, afirmam-se como elementos essenciais de uma agenda para a acção (*ibidem*):

1. A promoção de lideranças,
2. O Reequacionamento da dicotomia ambiente-economia,
3. O favorecimento de valores partilhados,
4. O estímulo da comunicação,
5. O desenvolvimento de uma base analítica para avaliar a governança,
6. O aproveitamento das oportunidades políticas.

Fica, de qualquer modo, clara a importância atribuída aos factores transversais de que (mais de uma década atrás) nos falavam Young e Osherenko: a promoção de lideranças e o aproveitamento das oportunidades políticas (1995) e, simultaneamente, não deixam de estar implícitas as forças sociais motrizes quer através do reequacionamento da dicotomia ambiente-economia, quer através do favorecimento dos valores partilhados, quer através do estímulo da comunicação e do desenvolvimento de uma base analítica de avaliação que permita estendê-la à compreensão de processos em curso e das estratégias a seguir.

De acordo com o Quadro III.3, que procura sistematizar algumas das principais conclusões de Glion, o PNUA tem, em geral, sido capaz de promover uma acção concertada das diversas agências especializadas da ONU e, ainda que com diferentes graus de sucesso, tem vindo a

¹⁸ O Fórum foi convocado pelo *Global Environmental Governance Project* da Universidade de Yale e contou com o patrocínio das Nações Unidas, da Universidade de Genebra e dos governos da Alemanha, Noruega, Suécia e Suíça.

conquistar, para essa concertação de esforços, os governos nacionais que crescentemente se têm vindo a organizar colectivamente na promoção da defesa do ambiente e do desenvolvimento sustentável.

Quadro III.3 – Sistematização de quatro décadas de actividade do PNUA (1972-2012)

| | |
|---|--|
| Instrumento catalisador de mudança | <ul style="list-style-type: none"> • Concebido como um catalisador de mudança teve algum sucesso nesse domínio <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Sobretudo na motivação das diversas agências da ONU,</i> ○ <i>Também entre uma boa parte dos governos nacionais.</i> • Dinamização e patrocínio de inúmeros acordos, normas e iniciativas internacionais <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Sinais de desarticulação entre o PNUA e os diversos secretariados põem em risco a sua efectiva implementação e monitorização.</i> |
| Diminuição dos níveis de poluição local | <ul style="list-style-type: none"> • Progressos assinaláveis alcançados, mas localizados (âmbito local e/ou nacional) <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Maior capacidade dos governos para agir</i> • Crescente visibilidade e notoriedade dos problemas ambientais globais <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Maior pressão dos cidadãos</i> • Maiores sucessos: <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Protocolo de Montreal</i> ○ <i>Maior controlo da poluição ao nível local</i> • Maiores fracassos: <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Alterações climáticas;</i> ○ <i>Poluição dos oceanos;</i> ○ <i>Biodiversidade...</i> |
| Reforço do conhecimento científico | <ul style="list-style-type: none"> • Uma base científica inatacável impôs uma prioridade política acrescida <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Maior divulgação entre o cidadão comum</i> ○ <i>Maior progresso no conhecimento científico</i> • Desenvolvimento de políticas de minoração/ resolução <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Maior consenso</i> ○ <i>Mais eficácia</i> |
| Instauração de legislação internacional | <ul style="list-style-type: none"> • Instauração de normas e regras ambientais internacionais <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Efeito de contágio / disseminação um pouco por todo o globo</i> ○ <i>Falta um sistema de aplicação e estrutura de arbitragem</i> ○ <i>Muitas normas de carácter jurídico não obrigatórias</i> ○ <i>Inexistência de um sistema unificado eficaz de solução de controvérsias</i> |
| Fomento e disseminação de boas práticas de governança | <ul style="list-style-type: none"> • Transparência de processos e abertura à participação da sociedade civil <ul style="list-style-type: none"> ○ Criação de uma capacidade de avaliação científica antes inexistente, ○ Maior sensibilização ambiental entre a opinião pública mundial, ○ Promoção e compreensão das problemáticas ambientais da actualidade. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desde Estocolmo (1972) que o número de ONG participantes e de parcerias público-privadas aumentou exponencialmente • Exemplos de práticas de boa governança: <ul style="list-style-type: none"> ○ Estrutura, funcionamento e liderança do Secretariado da Conferência de Estocolmo (Exemplo para muitas iniciativas posteriores) ○ Integração progressiva dos países em desenvolvimento ○ Integração da comunidade científica no fórum político das agências da ONU ○ Implementação participada de um vasto conjunto de convenções multilaterais ○ Criação de capacidade de avaliação científica alargada • Disenfranchisement <ul style="list-style-type: none"> ○ O fenómeno permanece e surge como o calcanhar de Aquiles deste processo. |

Fonte: Elaboração própria a partir de Ivanova, 2009

Porém e talvez inadvertidamente, os esforços do PNUA parecem ter sido prejudicados com a atribuição de fundos próprios para concretizar as suas actividades. Aparentemente, com esta mudança, o Programa das Nações Unidas secundarizou o seu papel de coordenação e emergiu mais proeminentemente como organização competidora das organizações e agências que supostamente deveria coordenar (Ivanova, 2009).

Finalmente, sob os auspícios do PNUA, foram lançados e efectivados inúmeros acordos internacionais que ainda hoje persistem na área ambiental e do desenvolvimento sustentável. Pena é que, como sublinha Ivanova, muitos dos secretariados criados para os implementar tenham sido instalados longe da sede (Nairobi), o que fez com que gradualmente o PNUA viesse a perder influência e autoridade sobre eles, e talvez mais importante, sobre os acordos que supostamente devia implementar e monitorizar no terreno (*ibidem*).

Ainda assim, a diminuição da poluição local é, talvez, um dos maiores feitos que daí decorre. Alguns problemas ambientais de âmbito nacional, tais como a poluição local do ar e da água, têm vindo a ser abordados de forma, se não satisfatória, pelo menos cada vez mais efectiva. Na generalidade dos países desenvolvidos e mesmo em muitos países em desenvolvimento foram apertados os limites máximos de emissão de CO²; a gasolina com chumbo foi abolida; as emissões de fontes pontuais foram progressivamente regulamentadas com maior eficácia (*ibidem*). Em geral, portanto, a visibilidade e notoriedade dos problemas, a pressão continuada e sustentada dos cidadãos para agir em conformidade e a crescente capacidade/vontade dos governos nacionais para regular dentro de suas fronteiras têm contribuído para uma melhoria gradual e duradoura dos níveis de poluição.

Mas se aos níveis local e nacional são inegáveis alguns sucessos, ao nível global (onde precisamente a responsabilidade do PNUA é maior), o sucesso tem sido mais limitado. O Protocolo de Montreal de 1987 representa talvez o maior êxito do PNUA e da comunidade internacional na resolução de um problema global (delapidação da camada do ozono), mas noutras áreas: alterações climáticas, poluição dos oceanos, perda de biodiversidade... poucos progressos terão sido alcançados, apesar das evidências e do consenso científico que se tem vindo a alargar em seu redor, bem como da sua relação com a antropogenia.

Sendo outra das áreas onde Ivanova localizou progressos relacionados com a acção do PNUA, o progresso no conhecimento e o relativo consenso científico sobre os problemas ambientais globais (bem como a sua divulgação entre o cidadão comum) tem aumentado

exponencialmente nas últimas décadas. Como refere a Directora do *Global Environmental Governance Project*, uma base científica inatacável fez de muitos problemas ambientais (em especial as alterações climáticas) problemas de alta prioridade política (*ibidem*: 8). Se há inegáveis dificuldades em implementar medidas concretas e eficazes para resolver a maioria dos problemas ambientais globais com que nos deparamos actualmente, sem o conhecimento e as evidências científicas que os organismos de avaliação científica carregam para o debate (*e.g.*, Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas) seria ainda mais difícil estabelecer uma ligação entre a compreensão das questões e dos problemas e o processo de desenvolvimento de políticas de minoração/resolução. Certamente não teria sido possível a extraordinária evolução que o direito ambiental internacional e a instauração de normas e regras internacionais têm vindo a patentear nos últimos anos, apesar das dificuldades de aplicação (*e.g.*, muitas normas de carácter jurídico não obrigatório; várias convenções, cada uma com o seu secretariado; inexistência de um sistema unificado eficaz de solução de controvérsias...) e da consequente sinuosidade de alguns percursos de acordos e protocolos internacionais.

III.2.2 Participação, Imperativo da Sustentabilidade

Fazendo jus aos seus princípios participativos e em colaboração com múltiplas parcerias, desde a sua fundação que o PNUA procurou desenvolver um conjunto de práticas de excelência para a governança global. Práticas que, no entanto, devido às debilidades no financiamento e nos mecanismos de execução disponíveis, cedo impuseram uma diplomacia primorosa e um tacto especial na abordagem de assuntos sensíveis, uma gestão cuidada da opinião pública de forma a preservar a capacidade de mobilização da sociedade civil e uma eficácia na acção que permitisse minorar a falta de recursos. Daí que a transparência de processos e a abertura à participação da sociedade civil tenha sido assumida como prioridade, acreditando-se que isso permitiria granjear aliados, aumentar a sensibilização da opinião pública mundial, promover a compreensão dos problemas ambientais da actualidade e fomentar o apoio público à cooperação internacional.

Importa, no entanto, sublinhar, como Fisher e Green, que o fenómeno de *disenfranchisement* permanece (Fisher e Green, 2004; Fisher, 2010) e nem sempre mais participação e maior número de participantes implica forçosamente uma participação mais consequente. As relações de poder, as redes de afinidades e interesses, os recursos disponíveis, as capacidades

acumuladas, etc. mantêm-se desiguais entre Estados, empresas e organizações e isso reflecte-se inevitavelmente nos processos decisórios e nos trâmites que os direccionam e lhes dão conteúdo. A forma como cada país acata as orientações do PNUA (assentes, em grande parte, num sistema de arbitragem disperso e praticamente inexistente, com um carácter jurídico em geral não obrigatório) depende, por isso, de múltiplos factores que impedem uma acção mais dirigida, controlada e efectiva da ONU sobre a autoridade dos governos nacionais e, em simultâneo, dificultam — num ambiente de constante diálogo entre forças centrífugas e centrípetas — o desenrolar dessa autoridade estatal, pelo menos nos parâmetros tradicionais.

Neste âmbito, a actividade do PNUA e o processo de governança ambiental global processam-se sob um modelo de desenvolvimento que — ainda que cada vez mais contestado na generalidade das sociedades actuais pelo Novo Paradigma Ecológico — não deixa de estar dominado por uma abordagem do mundo formatada pelo Paradigma Social Dominante que, antes de mais, assenta em ideias e valores profundamente antropocêntricos que, só aos poucos, começam a dar sinais de desgaste (Dunlap, 2008, 1993; Dunlap e Catton, 1979; Dunlap *et. al.*, 2000). Sem uma base ética comum e alargada de longo prazo, as preocupações ambientais dificilmente se sobrelevam aos interesses económicos de curto prazo na determinação das políticas de governança globais e nacionais. Situação que parece tão mais verdadeira, quanto mais nos focamos nos principais *locus* da tomada de decisão, sempre pressionados pela urgência de resultados e pelo curto prazo dos ciclos eleitorais e dos mandatos institucionais.

Em conjunto com a sempre presente insuficiência de recursos, a fragmentação clara de meios e instrumentos (dispersos entre um sem número de organizações, convénios, acordos, convenções...) e a protecção persistente das soberanias nacionais, este ziguezaguear entre valores ecológicos e valores antropocêntricos acaba por perpetuar as divergências sobre normas substantivas e processuais de intervenção, a desadequação de mecanismos de incentivo, a ausência de autoridade para levar em frente decisões tomadas, etc.

Uma falha no assumir de responsabilidades parece, assim, ser pedra de toque permanente nestes 40 anos de governança ambiental global. Em geral, os signatários dos acordos e convenções multilaterais que se vão produzindo sob os auspícios do PNUA podem violar os seus termos sem que com isso corram grandes riscos de sofrer alguma penalidade. Para garantir a eficácia do PNUA e dos outros organismos da ONU faltam, como bem notou Ivanova, sobretudo, mecanismos de arbitragem formal, de fiscalização e de pressão.

Disposições fortes e eficazes que, de alguma forma, não pactuem com a não conformidade com as decisões e os compromissos assumidos (2009: 8).

Mas se algo fica claro na sistematização que procurámos fazer da acção desenvolvida pelo PNUA é a importância acrescida que desde sempre foi dada à participação e ao envolvimento (ainda que com diferentes graus de sucesso) da sociedade civil global e de outras organizações governamentais e não governamentais para a implementação do desenvolvimento sustentável. Facto que ocorreu dentro, como fora do programa das Nações Unidas. A ideia de sustentabilidade ultrapassou os limites da decisão política e surgiu crescentemente como um imperativo inadiável na opinião pública e na sociedade civil, sendo invariavelmente acompanhada pelo sublinhar das condições para a sua efectiva prossecução: a democracia e, sobretudo, a democracia participativa, como se tornou claro no repto lançado pela Agenda 21 em 1992¹⁹.

A Agenda 21, bem como a Declaração do Rio, dois dos documentos resultantes da Conferência do Rio de Janeiro de 1992, tiveram um enorme impacto mundial na dinamização de processos de sustentabilidade local e na disseminação da ideia de desenvolvimento sustentável. Para este facto terá contribuído a criação, em 1993, da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CDS/ONU), referida frequentemente como um dos resultados mais proveitosos da Cimeira da Terra (Kaasa, 2007), e que, desde a sua instalação, se destinou a acompanhar os compromissos assumidos nessa conferência.

Tendo por objectivo geral reforçar a integração das dimensões ambiental, económica e social do desenvolvimento sustentável a nível nacional, regional e internacional, o mandato aprovado pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas (resolução 1993/207) estipulava-lhe como funções:

- “Monitorizar os progressos na implementação da Agenda 21 e as actividades relacionadas com a integração dos objectivos ambientais e de desenvolvimento pelos governos, pelas ONG e pelas agências das Nações Unidas;
- Monitorizar o crescimento da ajuda ao desenvolvimento que deverá fixar-se acima dos 0,7% do PIB dos países desenvolvidos;

¹⁹ No Capítulo 28 da Agenda 21 referia-se: “cada poder local deverá entrar em diálogo com os seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e deverá adoptar uma Agenda 21 Local. Através de processos consultivos e de estabelecimento de consensos, os poderes locais deverão aprender com os cidadãos e com as organizações locais, cívicas, comunitárias, comerciais e industriais e adquirir a informação necessária para elaborar melhores estratégias. O processo de consulta deverá aumentar a consciencialização em questões de desenvolvimento sustentável” (CNUAD, 1992: 333).

- Analisar a adequação do financiamento e da transferência de tecnologias, conforme descrito na Agenda 21;
- Receber e analisar as informações relevantes das ONG competentes no âmbito da implementação da Agenda 21;
- No quadro da ONU, reforçar o diálogo com as ONG, com o terceiro sector e com outras entidades fora do sistema das Nações Unidas;
- Fornecer recomendações à Assembleia Geral, através do Conselho Económico e Social – ECOSOC” (Dodds *et al.*, 2002: 3).

Mas, ainda que a relativa ambiguidade e abrangência do seu mandato dificulte uma resposta unívoca e clara e sendo as actividades de acompanhamento e monitorização vistas como vitais para qualquer programa de mudança social (por maioria de razão, ainda mais para as mudanças implícitas na prossecução do desenvolvimento sustentável que são complexas, interdependentes e abrangentes), os desempenhos da CDS/ONU, em particular, e como já vimos, da ONU, em geral, desde cedo mereceram uma atenção crítica, ora porque se insistia demasiado em mudanças consideradas pouco exequíveis, ora porque não se vislumbravam resultados realmente efectivos e consequentes²⁰.

Seja como for, uma década depois da sua criação (por ocasião da Conferência de Joanesburgo de 2002), era unânime (entre os representantes dos governos nacionais) a opinião de que urgia revitalizar e sustentar a Comissão, assim como o reconhecimento do seu importante papel da promoção da sustentabilidade global. Esperava-se, então, que o desenvolvimento sustentável se viesse a tornar num foco, através do qual, todas as actividades da ONU — na verdade, todas as da comunidade internacional — viessem a ser desenvolvidas, executadas e avaliadas. Nessa tarefa, a CDS/ONU deveria ajudar não apenas como um órgão de acompanhamento ou de supervisão, mas também como um facilitador objectivo e comprometido, resgatando uma perspectiva integrada na ampla gama de actores e acções (Dodds, 2002: 15).

Entre as várias propostas debatidas, na sua décima primeira sessão, a Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável decidiu, em grande parte por mérito e pressão dos próprios, reforçar o papel da participação e do envolvimento das ONG e da sociedade civil (Dodds *et al.*, 2002), passando o seu programa plurianual de trabalhos a ser, depois de 2003, organizado com base em sete ciclos bianuais, focados em determinados *clusters* temáticos (IV.5).

²⁰ Daí que, uma boa parte das mais importantes ONG de ambiente internacionais, como a Oxfam, a Greenpeace, ou os Amigos da Terra, tenham vindo a recusar participar nas sessões (Argwal *et al.*, 2001; Kaasa, 2007).

Quadro III.4 – Ciclos de implementação temáticos bianuais da CDS/ONU

| <i>Ciclo</i> | <i>Cluster temático</i> | <i>Questões transversais</i> |
|--|--|--|
| Ciclo #1 2004/2005 CSD-12/CSD-13 | Água Saneamento Povoamentos humanos | Erradicação da pobreza |
| Ciclo # 2 2006/2007 CSD-14/CSD-15 | Energia Desenvolvimento industrial Poluição atmosférica Alterações climáticas | Mudança de padrões de consumo e produção insustentáveis |
| Ciclo # 3 2008/2009 CSD-16/CSD-17 | Agricultura Desenvolvimento rural Terra Seca Desertificação África | Protecção e gestão dos recursos naturais como base do desenvolvimento económico e social |
| Ciclo # 4 2010/2011 CSD-18/CSD-19 | Transportes Produtos químicos Gestão de resíduos (RSU e resíduos perigosos) Exploração mineira Quadro de dez anos de programas sobre consumo sustentável e padrões de produção | Desenvolvimento sustentável num mundo globalizado, saúde e desenvolvimento sustentável |
| Ciclo # 5 2012/2013 CSD-20/CSD-21 | Florestas Biodiversidade Biotecnologia Turismo Montanhas | Desenvolvimento sustentável nos SIDS (Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento) |
| Ciclo # 6 2014/2015 CSD-22/CSD-23 | Mares e oceanos Recursos marinhos Pequenos estados insulares Gestão de catástrofes e vulnerabilidade | Desenvolvimento sustentável para África |
| Ciclo # 7 2016/2017 CSD-24/CSD-24 | Avaliação global da implementação da Agenda 21 e do Plano de Implementação de Joanesburgo | Outras iniciativas regionais |

Fonte: DESA - UN Department of Economic and Social Affairs – Division for Sustainable Development
http://www.un.org/esa/dsd/csd/csd_multyearprogwork.shtml#2004

Os sete ciclos previstos incluem um ano dedicado à análise e revisão e outro ano dedicado a propostas de acção e implementação de políticas. Mais concretamente, no primeiro ano procura-se avaliar os progressos alcançados na concretização dos objectivos de desenvolvimento sustentável, bem como identificar obstáculos e limitações. No segundo ano procura-se decidir sobre as medidas mais recomendáveis para acelerar a implementação do desenvolvimento sustentável e mobilizar recursos para encetar acções para superar os obstáculos e limitações localizados anteriormente.

Quadro III.5 – Desempenho da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU

| | |
|------------------------|--|
| Recolha de informação | <ul style="list-style-type: none"> ■ Carácter voluntário no fornecimento e produção de informação e relatórios <ul style="list-style-type: none"> • Cabe aos governos decidir sobre o calendário, o formato e os conteúdos • Níveis de recolha são, apesar de tudo, bastante altos ■ Difícil comparabilidade: não há uma base comum para produzir os relatórios <ul style="list-style-type: none"> • Informação baseada mais em estimativas do que em dados estatísticos • Informação maioritariamente de natureza qualitativa • Mesmo quando existem os indicadores são pouco ou mal utilizados ■ O uso generalizado de auto-relatos pode questionar a isenção e a fiabilidade <ul style="list-style-type: none"> • A falsificação sistemática é rara • A não resposta, ou informação incompleta são reacções mais comuns |
| Recomendações e agenda | <ul style="list-style-type: none"> ■ Elaboração de orientações políticas – o ponto fraco <ul style="list-style-type: none"> • Resoluções recomendam e exortam, mas não vinculam • Resultados substancialmente significativos são difíceis em questões sensíveis <ul style="list-style-type: none"> • Padrões de produção e consumo; • Atmosfera e qualidade do ar • Energia • Agricultura ■ Definição de agenda (<i>agenda-setting</i>) – o ponto forte <ul style="list-style-type: none"> • A CDS/ONU coloca as questões na agenda e inicia processos que continuam noutros fora • Principais áreas temáticas em que a CDS/ONU tem tido algum sucesso: <ul style="list-style-type: none"> • Florestas, oceanos, água potável ■ Delimitação ao ambiente impede maior eficácia na definição da agenda <ul style="list-style-type: none"> • A esmagadora maioria dos ministros que chegam à comissão representam invariavelmente o sector do ambiente |
| Diálogo e parcerias | <ul style="list-style-type: none"> ■ Promoção do diálogo e a construção de parcerias para o desenvolvimento sustentável como realização maior da CDS/ONU <ul style="list-style-type: none"> • CDS/ONU na vanguarda do envolvimento das ONG ■ Reconhecimento de que a participação é absolutamente necessária para fazer avançar o desenvolvimento sustentável <ul style="list-style-type: none"> • Governos nacionais • Comunidade internacional • ONG ■ A intenção é gerar um diálogo orientado para a acção <ul style="list-style-type: none"> • Identificar as futuras políticas e acções que permitam contribuir para fazer avançar os objectivos do desenvolvimento sustentável ■ Problemas e dificuldades <ul style="list-style-type: none"> • Insuficiência de participação das ONG dos países em desenvolvimento • Diálogos interessantes e úteis em termos de partilha de informação, mas com falta de impacto sobre o processo negocial intergovernamental |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coligidos em Kaasa, 2007

Mas será que esta estratégia conseguiu ultrapassar as dificuldades de eficácia nas acções e, ainda mais importante, de implementação de novas políticas entre os Estados membros? Não caberá aqui uma análise exaustiva da ONU e da CDS/ONU, até porque, como refere Stine Kaasa, num trabalho que procurou avaliar as dinâmicas de execução e o papel desempenhado pela Comissão, isolar o efeito da CDS/ONU seria um desafio metodológico contraproducente (Kaasa, 2007: 109). Melhor, portanto, será apresentar sumariamente, a partir do trabalho de

Kaasa, alguns dos elementos fundamentais que caracterizam o desempenho da Comissão ao longo destas quase duas décadas de actividade.

Como se pode verificar a partir dos dados expostos no Quadro III.5, e como de resto a autora também realça frequentemente no seu artigo, o sucesso da CDS/ONU depende, obviamente, de muitos factores que lhe são exteriores e, muitas vezes, de difícil conciliação. Na esteira dos teóricos dos regimes internacionais, é importante sublinhar a impossibilidade de melhorar o potencial e a eficácia da comissão se, para tal, faltar a necessária vontade política dos Estados que permanecem, apesar dos acordos e compromissos assumidos, soberanos e detentores da maior parte dos meios que permitem recolher informação e, mais importante ainda, para implementar políticas e instrumentos de mudança, agindo, quase invariavelmente, na prossecução de interesses nacionais em detrimento dos interesses globais.

Dadas as circunstâncias e sem menosprezar o papel fundamental que, apesar de tudo, tem vindo a ser desempenhado pela CDS/ONU, a autora defende duas alternativas para tornar mais efectiva a sua acção. Desde logo, permanecendo responsabilidade central da CDS/ONU: *i)* a análise e o acompanhamento dos progressos alcançados na implementação da Agenda 21 e *ii)* a elaboração de orientações políticas e recomendações para iniciativas futuras, tornar-se-ia necessário (para tornar efectivas essas recomendações) o reforço de meios e de competências. A CDS/ONU necessitaria de autoridade legal e de poderes de execução para, de alguma forma, obrigar os Estados a apresentar informações e a assumir responsabilidades pelas suas acções e pelos compromissos assumidos (Kaasa, 2007: 125).

Tal cenário, porém, que exigiria uma delegação de poderes tradicionalmente dependentes do Estado-nação, dificilmente poderia vir a ser aceite. Restava uma segunda alternativa que, porque centrada no funcionamento institucional da comissão, teria mais hipóteses de sucesso. Ora tendo-se revelado a *agenda-setting*, assim como o estímulo do diálogo entre as partes, activos relevantes da CDS/ONU, importaria concentrar aí esforços, de modo a melhorar o diálogo e a troca de experiências e oportunidades e, por consequência, fomentar o acordo sobre disponibilização de recursos e actividades facilitadores da mudança. Neste âmbito, a autora sugeria alguns caminhos já entretanto delineados: *i)* o reforço da coordenação e do diálogo, através da melhoria dos canais de comunicação, com outros organismos da ONU e da governança internacional e *ii)* a focalização da Agenda de forma a centrar atenções em problemas específicos que, em larga medida, eram pouco acompanhados (pelo menos de forma sistemática) por organismos internacionais, como, por exemplo, os recursos hídricos,

os oceanos, as alterações climáticas (*ibidem*). A aposta centrar-se-ia, portanto, nos pontos fortes da comissão, onde, afinal e para já, se conseguiram melhores resultados.

III.2.3 Implementação da Sustentabilidade na Europa e no Mundo

Mas interessa neste trabalho focar atenções, sobretudo, na Europa, cujos desenvolvimentos se repercutem directamente na realidade portuguesa. No campo do desenvolvimento sustentável e ainda mais especificamente no que diz respeito à implementação de processos de Agenda 21 Locais foi a Europa o palco de maior desenvolvimento e dinamismo desde que a ideia foi lançada em 1992.

Destaca-se, desde logo, a Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, cujo percurso é marcado por, pelo menos e até 2010, seis momentos centrais e fundamentais que deram origem a alguns documentos fundamentais para traçar estratégias, metodologias e campos de acção. São eles: *i)* Conferência de Aalborg de 1994 que deu origem à famosa Carta de Aalborg; *ii)* Conferência de Lisboa de 1996 de onde saiu o Plano de Acção de Lisboa²¹; *iii)* Conferência de Hannover de 2000 e a Declaração de Hannover; *iv)* Conferência Aalborg + 10 em 2004 que procurou a revitalização e a redefinição em termos mais concretos dos “Compromissos de Aalborg”; *v)* Conferência de Sevilha, em 2007, que procurou trazer para a rua os compromissos de Aalborg através da adaptação de políticas e do reforço dos processos de monitorização e avaliação e do envolvimento regular dos cidadãos e *vi)* Conferência de Dunquerque de 2010, onde, pela primeira vez, se procedeu à avaliação global alargada do processo de implementação dos “Compromissos de Aalborg”, lançado em Aalborg + 10.

Mas a estratégia europeia não se limita apenas à Campanha Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis²². Desde logo, é de referir o *Livro Branco sobre Governança* proposto pela Comissão Europeia em 25 de Julho de 2001 que reforça a necessidade da participação e do melhor acesso e divulgação da informação como vias essenciais para alcançar uma “governança responsável” (CE, 2001). Na área mais específica da sustentabilidade local interessa ainda referir outras iniciativas legislativas europeias, tanto mais que, como já

²¹ Apesar de ocorrer dentro de portas, apenas 36 municípios portugueses estiveram presentes na Conferência de Lisboa, sendo que, de entre estes, apenas quatro apresentaram comunicação.

²² Mais à frente ocupar-nos-emos, com maior pormenor, do processo de mobilização de signatários entre os 27 membros da União Europeia da Carta de Aalborg e dos Compromissos de Aalborg. A adesão de autoridades locais (municípios, associações de municípios, províncias, regiões...) e de ONG promotoras da sustentabilidade local tem vindo a revelar-se crescente e, até certo ponto, corresponderá ao avanço do interesse e da mobilização destas instituições pela sustentabilidade local e global.

referimos, é daqui que surgem as grandes linhas que formatam os desenvolvimentos nacionais. Precedendo e preparando o terreno para a futura rectificação da Convenção de Aarhus, surgiram duas directivas que procuraram enquadrar as questões da participação e da cidadania ambiental no espaço comunitário. A Directiva (2003/4/EC), de 28 de Janeiro, que substitui uma directiva de 1990 (90/313/EEC), define que qualquer pessoa tem o direito ao acesso a informação variada, como dados sobre emissões, o seu impacto na saúde pública e resultados dos estudos de impacto ambiental. A Directiva 2003/35/CE, por seu turno, estabelece as condições de participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e altera as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho.

Adivinhava-se, assim, a rectificação da convenção de Aarhus, já assinada em 1998 pela União Europeia e por mais 36 países, em que se inclui Portugal. Recolhendo uma experiência internacional que inclui legislação diversificada, com origem, nomeadamente, nos Estados Unidos (US Freedom of Information Act – FOIA) e na União Europeia (Directiva Europeia sobre Liberdade de Informação em Matéria de Ambiente – 90/313 CE de 7 de Junho de 1990), o documento foi desenvolvido e implementado no âmbito da United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) e entrou em vigor em 2001, tendo, posteriormente, sido aprovado em 17 de Fevereiro de 2005, na sequência da Decisão 2005/370/CE do Conselho²³. A convenção confirma a necessidade de promover as parcerias e a participação das populações em confluência com o reforço dos mecanismos de acesso à informação, aos processos de decisão e à justiça em matéria ambiental. Estas serão as condições necessárias que permitirão obter melhores decisões, bem como a sua aplicação mais eficaz, contribuindo, simultaneamente, para uma maior sensibilização do público no que diz respeito às questões ambientais (UNECE, 1998).

Pelo exposto, parece inquestionável que a Europa e a comunidade internacional tenham adoptado o desenvolvimento sustentável como objectivo global do desenvolvimento mundial do início do século XXI, vislumbrando-se, para além da invariável ligação das questões da participação às da sustentabilidade, um progressivo reforço de uma ideia que já surgia no relatório Brundtland — a necessidade de envolvimento e de mobilização das populações no desenvolvimento sustentável local, onde se produzem e ocorrem os problemas globais que, de acordo com o relatório, determinarão o “nosso futuro comum” (CMAD, 1987).

²³ Portugal procedeu à ratificação pelo Decreto do Presidente da República nº 9/2003, de 25 de Fevereiro.

Apesar das insuficiências que sempre se poderão apontar a este processo em que intervêm muitos actores, muitos interesses e, talvez, mais declarações de vontade do que acções de efectiva mudança, instrumentos de governança da sustentabilidade local como as Agendas 21 Locais e outros processos semelhantes de promoção da sustentabilidade local têm vindo a contribuir para uma progressiva integração de metodologias participativas nos processos locais de tomada de decisão, decorrendo ou enquadrando-se em programas internacionais.

Prova disso é, como mostram os resultados de dois inquéritos patrocinados pela ONU e aplicados pelo ICLEI – *International Council for Local Environmental Initiatives*, o processo de implementação de Agendas 21 Locais que rapidamente se transformou num preponderante *Zeitgeist* da actualidade, revelando ainda maior vigor, como se constata no Quadro III.6, no espaço europeu onde alcança uma quota-parte superior a 80% do total de iniciativas recenseadas.

Quadro III.6 – Número de municípios a desenvolver processos de A21L

| | 2001 | 1996 |
|----------------------------------|--------------|--------------|
| Ásia (excluindo o Médio Oriente) | 461 | 87 |
| América Central & Caraíbas | 26 | .. |
| Europa | 5.291 | 1.576 |
| Médio Oriente & Norte de África | 98 | 8 |
| América do Norte | 101 | 26 |
| Oceânia | 213 | 44 |
| América do Sul | 93 | 34 |
| África Subsaariana | 133 | 35 |
| Países Desenvolvidos | 5,738 | 1.681 |
| Países em Desenvolvimento | 678 | 131 |
| Mundo | 6.416 | 1.812 |
| Portugal | 27 | 10 |

Fonte: ICLEI (2002)

Este instrumento participativo de implementação da sustentabilidade local passou de 1812 iniciativas recenseadas em 1996 (4 anos após a Conferência da Terra que lhe deu origem) para 6.416 em 2001, representando um crescimento superior a 353,8% nesse período e uma taxa de crescimento anual médio de 28,8%. Se pudéssemos extrapolar os números portugueses de 2009 para o mundo (139 iniciativas localizadas), tendo em conta os dados expressos no Quadro III.6, então o crescimento seria ainda mais espectacular. De facto, apesar da persistente inexistência de políticas nacionais sólidas e concertadas de enquadramento e/ou de financiamento para a implementação da A21L, em Portugal, a taxa de crescimento anual desde 1996 é de 44,3%, atingindo, como veremos mais à frente com maior pormenor, os quase 230% entre 2005 e 2009.

A resultante desta dinâmica é, ainda assim, irregular e, só por si, este acentuado crescimento pouco pode revelar da qualidade das iniciativas. Como veremos, no país não faltam indícios que apontam para a permanência — muitas vezes em coabitação com iniciativas de A21L mais ou menos moribundas, mais ou menos adormecidas ou desactivadas — de equívocos e práticas insustentáveis que perpetuam comportamentos, rotinas e modos de agir entre os aparelhos administrativos e os cidadãos que, em larga medida, permanecem desobrigados de intervir na coisa pública.

Seja como for, atestando que a dinâmica é global e abrangente e avançando já com algumas características qualitativas, quase uma década depois da Cimeira do Rio de Janeiro (1992) e nas vésperas da Conferência de Joanesburgo (2002), o segundo inquérito do ICLEI, patrocinado pelo Secretariado das Nações Unidas para a Cimeira Mundial de Joanesburgo, em colaboração com o Programa das Nações Unidas *Capacity 21*, assinalava a existência de:

- 6.416 governos locais, em 113 países, comprometidos formalmente com os princípios da A21L num processo conjunto, ou num processo próprio liderado e assumido pelo executivo municipal;
- 18 países com campanhas nacionais de implementação da A21L, enquadrando cerca de 2.640 iniciativas já em pleno desenvolvimento;
- Grupos de *stakeholders* formalmente constituídos para intervir e participar em 73% dos municípios com iniciativas de A21L em desenvolvimento;
- Processos de A21L devidamente integrados no sistema municipal de tomada de decisão em 59% dos municípios;
- Gestão dos recursos hídricos como questão prioritária em todas as regiões do mundo e independentemente da situação económica do município;
- Falta de apoio financeiro e reduzido compromisso político dos governos nacionais apontados pelos municípios e independentemente da sua situação económica como principais obstáculos ao processo de implementação da A21L (ICLEI, 2002: 3).

Percebemos, assim, que a implementação de A21L se terá tornado um processo global com alguma expressão, pelo menos desde as vésperas da Conferência de Joanesburgo, assentando, ainda de acordo com os resultados avançados pelo ICLEI e antes de mais, na existência de programas nacionais de promoção/implementação de A21L. Assume-se que a coordenação a nível nacional pode ajudar a assegurar coerência entre as várias iniciativas no terreno, tendo por base um quadro de referência elaborado e divulgado a partir de uma estrutura, tanto quanto possível, participada, mas de âmbito nacional. Tal estrutura permitiria não apenas estabelecer um panorama das diversas iniciativas (identificar necessidades e falhas, boas práticas e resultados mais conseguidos) mas, sobretudo, assumir um programa integrado de promoção e implementação da sustentabilidade local, favorecendo a disponibilização de

ferramentas de desenvolvimento (métodos e técnicas de envolvimento e participação pública; critérios de qualidade para a Agenda 21; programas ou instrumentos de avaliação...).

A integração da sociedade civil (empresas e grupos empresariais, ONG e associações locais, etc.) é outro dos factores fulcrais destes processos que, desde cedo, interessou os seus promotores. Espera-se que a estrutura criada para levar em frente a iniciativa seja capaz de integrar e conciliar interesses e criar, a partir da diversidade, um visão de futuro partilhada em que a população em geral possa rever-se, assumindo os principais objectivos como metas pessoais. Daí a importância de que as resoluções e as discussões havidas no seio dos vários *fora* e encontros públicos se repercutam na tomada de decisão autárquica, pelo que a integração da A21L no sistema de governação e administração municipal é outro elemento fundamental que os responsáveis pelo inquérito do ICLEI procuraram localizar.

Resta identificar as problemáticas eleitas como fundamentais neste tipo de iniciativas. Não havendo uma receita definitiva aplicável indiscriminadamente a todos os contextos e lugares, a responsabilidade da escolha é, supostamente, deixada à discussão local, pressupondo-se que a cada comunidade particular corresponderão problemas e constrangimentos, potencialidades e soluções distintas. Da discussão e do confronto de ideias e interesses decorrerão caminhos assentes nas especificidades locais e na vontade expressa dos seus concidadãos.

Os resultados de 2001 revelaram, no entanto, uma preocupação transversal: a água e os recursos hídricos. As iniciativas de A21L aqui recenseadas parecem antecipar-se à acção da própria ONU que proclamou para o 2005-2015 a Década Internacional para a Acção “Água pela Vida”. Espera-se que a iniciativa da ONU contribua para reforçar a implementação de programas internacionais que promovam a utilização sustentável da água e que ajudem a alcançar objectivos já anteriormente delineados nestas iniciativas locais: *i)* reduzir o número de pessoas que não têm acesso a água potável e a saneamento básico; *ii)* promover uma gestão mais integrada e sustentável dos recursos. Finalmente os problemas, sempre recorrentes, do financiamento, bem como da falta de compromisso político das autoridades nacionais, parecem igualmente transversais e estender-se a todos os quadrantes económicos e geográficos.

Não deixando cair esta ideia de globalização da sustentabilidade e da necessária participação pública para a alcançar, centremo-nos agora, sobretudo, nas instâncias de governança internacional que mais determinantes se mostram no panorama português e que parecem

desempenhar um papel capital na mobilização de vontades e no comprometimento institucional das autoridades locais para com a sustentabilidade e a gestão participada e integrante dos cidadãos. Procuraremos, neste capítulo, clarificar este desígnio assumido já antes da Conferência de Estocolmo, destacando, em especial (porque as realidades europeia e portuguesa assim o aconselham), a Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis e o papel impulsionador que a subscrição da Carta e dos Compromissos de Aalborg parece ter vindo a assumir.

À escala europeia, o processo de implementação da Agenda 21 Local 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 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).

III.2.4 Da Carta aos Compromissos de Aalborg

Na Europa, já o *Tratado de Maastricht* (1992) proclamava a promoção do desenvolvimento sustentável 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.

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 desenvolvimento sustentável 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 III.7).

Quadro III.7 – 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)

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 mil 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 UE 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. Prudêncio Perera (antigo Director da Direcção Geral de Ambiente da Comissão Europeia) reafirmava, apesar de tudo, 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 tornar viável e sustentável a Campanha (www.aalborgplus10.dk).

Quadro III.8 – Modelo de cinco passos do ciclo da sustentabilidade nos municípios

| Cinco passos propostos nos “Compromissos de Aalborg” | | Prazo previsto | Produto esperado |
|--|--|--|-------------------------------|
| 1 | Diagnóstico /ponto de situação 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 |
| 2 | Estabelecimento de metas Processo participativo que incorpora 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 |
| 3 | Compromisso político 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 |
| 4 | Implementação e monitorização 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 e Vilas Sustentáveis. | 1ª análise de monitorização à escala europeia (2010) | Programa da sustentabilidade |
| 5 | Avaliação e relatórios Os processos avaliativos e a reflexão introduzida nos relatórios permitem tomar decisões com base na experiência: mudar de rumo, reforçar opções ou simplesmente recomeçar, num patamar diferente. | Revisões cíclicas a programar (5 em 5 anos) | Relatório de avaliação |

Fonte: Garzillo e Kuhn, 2007

Num esforço de sistematização que define objectivos, resultados e prazos para os implementar (*cf.*, Quadro III.8), os municípios aderentes deverão dar conta dos progressos conseguidos ao Comité Directivo da *Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis* que lidera agora a campanha sem o financiamento garantido da União Europeia, agregando vontades e recursos das mais importantes redes de sustentabilidade europeias (*e.g.*, Climate Alliance, Energie-Cités; ICLEI, CEMR, ACR+, Medcities), de alguns municípios que individualmente patrocina o processo (*e.g.*, Aalborg, Barcelona Hanôver, Malmö) e, ainda, da Associação Italiana para A Agenda 21 Local.

Na Conferência que ficou conhecida por *Aalborg + 10* procurou-se, portanto, responder à necessidade de consolidar e efectivar os “Compromissos de Aalborg” com o auto-estabelecimento de metas concretas a alcançar pelos municípios signatários e propuseram-se objectivos e definição de prioridades globais que, nomeadamente, passavam:

- i) Pelo levantamento da situação actual, incluindo o contexto e os compromissos políticos alcançados e os desafios propostos;
- ii) Pelo estabelecimento de processos participativos que garantam uma efectiva integração dos cidadãos nos processos de decisão;
- iii) Pela definição de prioridades em dez áreas fulcrais da sustentabilidade — 1) Governança; 2) Gestão local para a sustentabilidade; 3) Bens comuns naturais; 4) Consumo responsável e opções de estilo 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; 10) Do local para o global.
- iv) Pela criação de um instrumento de monitorização, integrando um plano de divulgação e informação que dê conta dos progressos atingidos e das dificuldades encontradas.

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 a trazer os “Compromissos de Aalborg” para a rua, nomeadamente através:

- Da adaptação de políticas e acções para responder aos desafios da sustentabilidade;
- Da avaliação dos progressos já alcançados através da definição de indicadores;
- Da promoção do envolvimento e acompanhamento regular dos processos pelos cidadãos, disponibilizando informação sobre os resultados.

Incitam-se, portanto, as autarquias locais e os seus dirigentes a assumir de forma mais efectiva os “Compromissos de Aalborg”, aderindo a um processo de promoção da sustentabilidade que se pretende transeuropeu, mas cuja dinamização e promoção se espera decorrer a partir das comunidades locais, raiz dos problemas e, espera-se, fonte fulcral de soluções e de mudança social.

Finalmente, em Maio de 2010 realizou-se a VI Conferência de Cidades e Vilas Sustentáveis em Dunquerque, França. Este foi o momento para, uma vez mais, se avaliarem os progressos alcançados pelos signatários dos “Compromissos de Aalborg”, aproveitando-se a oportunidade para dar conta de alguns resultados concretos mais apelativos e apresentar experiências particulares de implementação da sustentabilidade local conduzidas por alguns dos governos locais envolvidos na campanha. As duas declarações políticas resultantes da conferência: a Declaração de Dunquerque 2010 – Sustentabilidade Local e o Apelo de Dunquerque 2010 – Acção pelo Clima, foram aprovadas por aclamação no plenário de encerramento e distribuídas pelos representantes de alto nível do Conselho da Europa, do Parlamento Europeu, da Presidência espanhola da UE e da Comissão Europeia.

Quadro III.9 – Documentos-chave da Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis

| | |
|--|---|
| I Conferência (Aalborg – Maio/1994) | ➤ Carta de Aalborg |
| II Conferência (Lisboa – Outubro/ 1996) | ➤ Plano de Acção de Lisboa – da Carta à Acção |
| III Conferência (Hanôver – Fevereiro/2000) | ➤ Declaração de Hanôver |
| IV Conferência (Aalborg – Junho/ 2004) | ➤ Compromissos de Aalborg |
| V Conferência (Sevilha – Março de 2007) | ➤ Espírito de Sevilha |
| VI Conferência (Dunquerque – Maio de 2010) | ➤ Declaração de Dunquerque – Sustentabilidade Local Apelo de Dunquerque – Acção pelo Clima |

Fonte: elaboração própria

Num ambiente em permanente mudança económica, política e estratégica, procurou-se que a cimeira de 2010 se revelasse um marco no reconhecimento da autonomia local e da coesão territorial, enquadrando-a, bem como os seus resultados, no arranque da entrada em vigor do Tratado de Lisboa que, apesar de tudo, não debelou muitas incertezas sobre o estado da economia, da coesão social e das condições ambientais e, sobretudo, a forma como se podem integrar objectivos sem que nenhuma das dimensões fique em risco, procurando, afinal, um transição para uma economia sustentável, verde e inclusiva (<http://www.dunkerque2010.org/>).

Quadro III.10 – Signatários da “Carta de Aalborg” na Europa em 2009

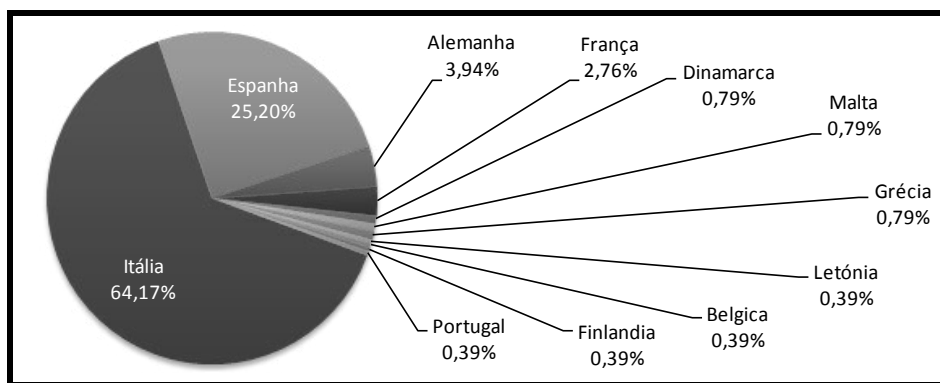
| | Municípios por país | Total de signatários | Signatários agregados | Signatários individuais | Taxa de agregação | Municípios abrangidos |
|-------------|---------------------|----------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------|-----------------------|
| Itália | 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)

Neste enquadramento que pressupõe uma adesão voluntária, o número de municípios aderentes revelou-se crescente, ainda que com níveis assinaláveis de diversidade (nas formas) e intensidade (na 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 2.673 signatários da Carta de Aalborg.

Interessa, portanto, perceber de que tipo de entidades signatárias estamos a falar, já que isso tem implicações no número de municípios abrangidos, como podemos verificar, desde logo, nos dados expostos no Quadro III.10. 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. No entanto, 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%.

Figura III.1 – Signatários agregados – Carta de Aalborg por país no total europeu



Fonte: A partir de dados disponíveis em www.aalborgplus10.dk

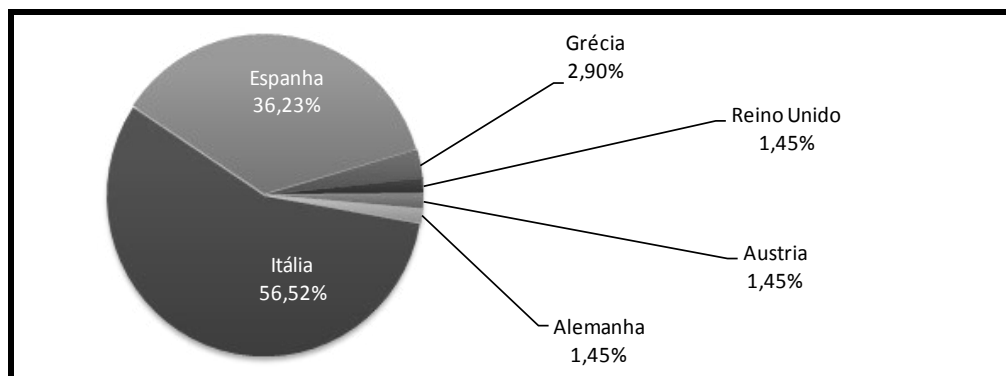
A taxa de agregação (número de signatários agregados/número total de signatários) tem, assim, implicações importantes nos resultados obtidos por cada país e, como facilmente se poderá constatar na Figura III.1, é sobretudo relevante em Itália e Espanha que, em conjunto, acumulam 89,37% destas situações 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 sustentabilidade local sendo que, a adesão a Aalborg não representa mais do que 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 III.10, onde se destacam com valores bastante acima da média europeia, o Reino Unido (24,4%), Malta (20,6%), Espanha (que apesar de tudo atinge, ainda, 14,8% dos municípios), Portugal (12%), ou a Finlândia (10,6%), para citar apenas os países com valores mais expressivos. Acrescente-se, por fim, que, em geral, e com algumas excepções que em boa parte decorrerão das relações de proximidade com os seus vizinhos do Norte da Europa, os países do Leste Europeu parecem mais afastados do processo.

Analisemos, então, os dados relativos aos “Compromissos de Aalborg”, instrumento mais recente 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 III.11) — 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).

Figura III.2 – Signatários agregados – Compromissos de Aalborg por país no total europeu



Fonte: A partir de dados disponíveis em www.aalborgplus10.dk

Apesar disso, a relação entre as taxas de agregação dos signatários e o número total de municípios envolvidos permanece estável, mantendo-se também dois dos campeões deste tipo de adesão colectiva (Espanha e Itália), acumulando, como se constata na Figura III.2, quase 93% do total destes casos, entre os 27 países da União Europeia. Se menos eficaz na efectivação dos compromissos, este tipo de adesão “por procuração” terá, pelo menos, a vantagem de alargar o movimento em torno dos princípios da sustentabilidade expressos quer na Carta, quer nos Compromissos de Aalborg. Portugal que, neste caso, surge com uma percentagem acima da média (17,2%) consegue-o sem recurso a nenhum signatário agregado.

De acordo com os dados expressos no Quadro III.11 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 na assunção dos “Compromissos de Aalborg”, 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 movimento de implementação de A21L na Europa. Se, aparentemente, a inexistência (caso de Portugal) ou a emergência tardia (casos de Espanha, Itália, etc.), eventualmente de âmbito regional no caso dos estados federados, de uma política nacional clara e concertada de implementação 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).

Quadro III.11 – Signatários dos “Compromissos de Aalborg” na Europa em 2009

| | Municípios por país | 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 0,0% |
| Luxemburgo | 116 | 0 | 0 0,0% | 0 0,0% | 0,0% | 0 0,0% |
| Malta | 68 | 0 | 0 0,0% | 0 0,0% | 0,0% | 0 0,0% |
| Holanda | 443 | 0 | 0 0,0% | 0 0,0% | 0,0% | 0 0,0% |
| Eslováquia | 2891 | 0 | 0 0,0% | 0 0,0% | 0,0% | 0 0,0% |
| Eslovénia | 210 | 0 | 0 0,0% | 0 0,0% | 0,0% | 0 0,0% |
| Chipre | 33 | 0 | 0 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)

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, 2001a; Schmidt, Nave & Guerra, 2005, 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 III.12 – 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)

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 estágio 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, mas em termos de princípios e objectivos, as novas propostas de revitalização dos processos podem facilmente ser integradas por qualquer iniciativa em curso nos países do sul. Com efeito, porque menos avançados no processo de implementação global de A21L, estes países (incluindo Portugal) mantêm uma dinâmica de crescimento mais acelerada. Acresce que, tal como expressos no Quadro III.12, a identificação e supressão dos entraves ao desenvolvimento sustentável local, sobretudo nestes

tempos de crise económico-financeira, se torna ainda mais urgente e inevitável. Estamos, afinal, perante uma tentativa de relançar a A21L em territórios onde o seu próprio sucesso terá acarretado alguma desmobilização, mas que não contradiz, antes complementa, as acções anteriores, reforça os objectivos propostos e confirma e princípios da Agenda 21.

O que, ainda assim, parece decorrer das várias velocidades de implementação encontradas na Europa é que realidades distintas implicam que a governança ambiental global seja marcada, desde logo, por uma segmentação na formulação (e nos resultados) de políticas que acontece tanto vertical (governança multinível), como horizontalmente (governança multipolar). Como sublinha Frank Biermann, a crescente institucionalização da política mundial está longe de se consumir e é mesmo dificilmente concebível sem uma clara e inequívoca continuidade com políticas nacionais e subnacionais (2007: 141). Os vários padrões de adesão à “Carta” e aos “Compromissos” de Aalborg que emergem entre os países europeus, parecem corroborar esta ideia e apontam a falta ou a inadequação de políticas nacionais como factor fundamental para o sucesso ou insucesso do processo de implementação da sustentabilidade local e da democracia participativa (Schmidt e Guerra, 2010). Este é, decididamente, o caso português.

IV

Sustentabilidade e Participação – Caminhos Cruzados

A complexificação e a vertigem de interações sociais decorrentes do processo de globalização em curso, transformou o acto de governar “num processo interactivo onde nenhum actor detém, por si só, conhecimentos, capacidades e recursos para resolver problemas unilateralmente” (Stoker, 2000:93) e fomentou, numa tentativa de ultrapassar as dificuldades advindas desta complexidade, a implementação de novas formas, novas abordagens e novas metodologias de participação pública. Trata-se de uma reacção que procura gerir tal variedade de contextos, temáticas e actores integrando *i)* uma debilidade crescente da autoridade do Estado; *ii)* uma estratégia alargada do mercado que, nas últimas décadas, “intensifica e aprofunda radicalmente a apropriação da natureza pelo capital” (Smith, 2007: 17) e *iii)* uma apetência acrescida para participar entre os cidadãos, destacando-se, neste caso, o nível local, onde estes se sentem mais implicados, onde garantem maior capacidade de pressão e de acompanhamento e onde pressentem maiores hipóteses de ser levados em linha de conta na tomada final de decisão (Schmidt, Truniger e Valente, 2004; Schmidt, Nave e Guerra, 2005).

Na generalidade das sociedades actuais, a consciência de que todos somos cidadãos e de que todos partilhamos direitos e deveres — é certo que a velocidades e com abrangências desiguais — tem vindo a ganhar uma progressiva relevância, assim como têm vindo a crescer os níveis de consciencialização ambiental, que implicam o dever fundamental de respeitar os limites ecológicos (Lima, 1998; Carter, 2001; Lima e Guerra, 2004a, 2004b). Esta valorização dos valores ecológicos na consciência dos cidadãos é, na perspectiva da sustentabilidade, factor importante porque se relaciona directamente com sentimentos de pertença que, ainda que focada nas dinâmicas locais, não perde uma perspectiva holística e global. Ora, como referem Bosselmann, Engel e Taylor, a governança para a sustentabilidade, mais do que o expectável trio composto por transparência, responsabilização e participação (conjunto já, por si, difícil de alcançar), exige um sentido ético alargado — capaz de mobilizar os cidadãos para

a defesa do bem-comum, tendo em mente não apenas o presente, mas também o futuro, não apenas a família mais próxima e a comunidade, mas toda a humanidade e mesmo toda a biosfera — e uma capacidade acrescida de envolvimento cívico, por parte das instituições da administração, numa estratégia de governança para a sustentabilidade que, para ser consequente e efectiva resultará do conjunto de regras escritas e não escritas que ligam causas e vontades dos cidadãos às instituições e aos mecanismos de governança instituídos. Até porque “não pode haver governança bem sucedida se não houver um elo entre aqueles que governam e aqueles que são governados” (Bosselmann, Engel e Taylor, 2008: p. xiv).

Interessa, portanto, perceber de que estamos a falar quando falamos de desenvolvimento sustentável e de sustentabilidade, de participação e de governança para a sustentabilidade e, claro, de que forma todos estes elementos se interligam para fomentar e potenciar o envolvimento público numa efectiva implementação de um desenvolvimento com horizontes alargados que inclua não apenas as urgências do presente mais localizadas, mas também a responsabilização pelo futuro.

IV.1. Desenvolvimento Sustentável – Entre a Ubiquidade e a Contradição

IV.1.1. Normatividade, Consenso e Ruptura

A partir da publicação do Relatório Brundtland — “O Nosso Futuro Comum” — pela Comissão Mundial do Ambiente e do Desenvolvimento (CMAD, 1987), o desenvolvimento sustentável tornou-se uma ideia dominante e transversal, moldando a generalidade das políticas ambientais internacionais e, por essa via, também regionais, nacionais e locais (Lélé, 1991 [2005]; Atkinson, Dietz e Neumayer, 2007; Carter, 2007; Byrch, Kearins, Milne e Morgan, 2009). Neste percurso de mais de 30 anos a ideia foi amplamente, ainda que de forma ambígua, abraçada por uma grande variedade de instituições um pouco por todo o mundo, resultando numa controvérsia de semelhantes proporções e cujo alvo foram não apenas as implicações do conceito, mas, sobretudo, o comportamento real das instâncias que, lhe têm reivindicado maior devoção (Kemp, Parto e Gibson, 2005: 14). Apesar disso, o ainda que aparente grau de consensualização alcançado torna improvável encontrar um discurso, seja de um cidadão anónimo, seja de um responsável político, seja de um empresário, seja de um dirigente de uma qualquer ONG, que não defenda (ou não se escude) na necessidade de

enveredar por um rumo sustentável para o seu negócio ou actividade, por manter uma estratégia de sustentabilidade para a sua comunidade, para o seu país, ou mesmo para o próprio mundo.

Representando um feito pouco habitual, o elevado grau de consensualização atingido traduz-se, simultaneamente, numa das suas maiores fragilidades. O que verdadeiramente impede o avanço do desenvolvimento sustentável é, como sublinha Redclift, o consenso superficial que caracterizou boa parte do debate inicial e, em parte, ainda perdura, dando lugar a uma série de discursos paralelos, por vezes contraditórios, que permitiram um sem número de abordagens nem sempre tão adequadas aos objectivos implícitos da sustentabilidade quanto o expectável (Redclift, 2005). Há sempre, para cada caso, uma fórmula que se adapta aos objectivos que se querem fazer passar, uma meta-solução para todos os males que une tudo e todos sob um mesmo desígnio, ainda que nem sempre acompanhado por acções consequentes (Lélé, 1991; Carter, 2001). Se a elasticidade do conceito representa uma das suas maiores potencialidades — sobretudo a universalidade e implementação alargada que daí decorrem —, a multiplicação de definições e aplicações, como sublinha Neil Carter, não decorre tanto da sua inequívoca aceitação, que a acontecer é muitas vezes tácita, mas sobretudo das falhas ou, pelo menos, da contestação parcial que muitos ainda lhe reservam (2007: 212), residindo aqui um dos maiores factores de inoperância (ficamo-nos, frequentemente, pelo *wishful thinking*) e de descredibilização (nem sempre o que parece é).

Neste processo algo movediço e incontrolado que alastrou com contornos pouco definidos 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). Abordagens que, normalmente, integram o conceito de sustentabilidade — com origem nas ciências biológicas e ecológicas para descrever os limites a que os recursos naturais podem ser extraídos ou consumidos sem ameaçar a integridade dos ecossistemas que lhes subjazem — usado, sobretudo no campo das ciências sociais, como qualidade intrínseca do desenvolvimento sustentável ou mesmo como sinónimo de desenvolvimento sustentável, dirigindo aí o foco para as relações entre capital natural, capital social e capital económico e

realçando-se as condições de permanência, de sustentação e de equilíbrio dessas relações complexas e interdependentes (Voß, 2007). Trio e jogo interactivo que, aliás, fundamenta o pacote normativo de prescrição e avaliação das mudanças de condições de vida que, supostamente, devem ser dirigidas a partir dessas dimensões básicas e de alguns objectivos largamente consensuais (pelo menos enquanto enunciações) sistematizados no Quadro IV.1.

Quadro IV.1 – Dimensões e objectivos do desenvolvimento sustentável

| | |
|----------------------------------|--|
| Dimensão Ambiental | Três fases principais da política normativa ambiental <ul style="list-style-type: none"> • Conservação da natureza • Protecção do ambiente • Equilíbrio ecológico |
| Dimensão Económica | Dois elementos-chave de uma economia qualitativamente diferente <ul style="list-style-type: none"> • Ecoeficiência • Consumo sustentável |
| Dimensão (Capital) Social | Quatro condições para a satisfação de necessidades básicas <ul style="list-style-type: none"> • Equidade social local/nacional • Equidade social local/nacional entre gerações • Equidade social global • Equidade social global entre gerações |

Adaptado a partir de: Lafferty, 2001b, p.3

Apresentando as tradicionais dimensões do desenvolvimento sustentável (ambiente, economia e sociedade) esquematicamente interligadas nos já referidos triângulo equilátero ou diagrama de Venn (Ver Capítulo II), William Lafferty faz corresponder os objectivos propostos no Relatório Bruntland numa estrutura normativa de implementação da sustentabilidade que se propõe satisfazer as necessidades básicas e fomentar a equidade social quer sincrónica, quer diacronicamente (dimensão social), a partir de um desenvolvimento económico diferente que não apela tanto ao crescimento mas, sobretudo, à sua qualidade. Dá-se especial relevo à eco-eficiência (é preciso fazer render melhor os recursos naturais, evitando o desperdício) e ao consumo sustentável (num panorama de recursos naturais finitos é preciso racionalizar a sua exploração e consumo de forma a não pôr em causa os ciclos naturais de reprodução/reposição) de maneira a conciliar a necessidade de conservação da natureza, de protecção ambiental e manutenção dos equilíbrios ecológicos com as exigências de equidade social. Objectivos que, por sua vez, são vistos, neste enquadramento complexo e interactivo, como fundamentais para o bom curso da economia e da sociedade e para manter as possibilidades de as gerações futuras virem a usufruir de condições ecológicas que lhes permitam suprir, também elas, as suas próprias necessidades (*ibidem*).

Mas há características da sustentabilidade onde o consenso não é tão claro e que, basicamente, dependem do grau com que se procura romper com os paradigmas de produção e consumo dominantes e a maior ou menor exigência assumida na defesa dos valores e equilíbrios ecológicos, sociais e económicos. Nesta transição do milénio, estaremos a assistir, de acordo com as teses de Riley Dunlap, a uma progressiva substituição do Paradigma Social Dominante — orientado pelos valores e interesses humanos — pelo emergente Novo Paradigma Ecológico — que integra, para além dos valores e interesses humanos, os valores mais globais centrados no equilíbrio ecológico (Catton & Dunlap, 1978, 1980; Dunlap, 1993, 2008; Dunlap & Catton 1979, 1993; Dunlap, Van Liere, Mertig & Jones, 2000). Esta mudança, no entanto, realiza-se a níveis e velocidades diferentes, havendo influências contextuais que determinarão uma pluralidade de posicionamentos decorrentes da intersecção de condicionalismos sociais, económicos e ambientais.

Nesta linha de mudança paradigmática, Aldo Leopold avançara já, em meados do século, com a ideia de emergência de uma nova ética, a ética da Terra (*land ethic*), sugerindo o alargamento do campo ético aos chamados “recursos naturais” — solos, água, plantas, animais e as condições necessárias à sua reprodução — e afirmando “o seu direito à existência, e pelo menos, em determinados pontos, o direito à sua manutenção num estado natural. Em suma, a Ética da Terra altera o papel do Homo Sapiens de conquistador da comunidade terrestre, a um membro [entre outros] com plenos direitos e deveres de cidadania” (Leopold, 1949 [2005]: 44-45). A aproximação a esta nova ética — centrada nos valores ambientais — desenrola-se “a partir não de uma (re)fundamentação da identidade do agente humano, mas a partir de uma interrogação dos deveres — e da sua correspondente fundamentação — deste para com os seres não racionais, ou não humanos” (Soromenho-Marques, 1998: 130), não excluindo os seres humanos mas, pelo contrário, apontando as futuras gerações como objecto de deveres das gerações presentes.

Daí que, para as correntes ecologistas mais radicais, a *land ethic* não vá suficientemente longe no questionamento de um pensamento que continuará fundamentalmente antropocêntrico. Nesta perspectiva, o sujeito ético continua a ser o próprio Homem que, pelas suas qualidades racionais e capacidades avaliativas, determinará uma viragem no consumo e utilização dos recursos e na delapidação dos ecossistemas, não pelo valor intrínseco da natureza, mas pelas obrigações assumidas para com as gerações vindouras, revelando-se, afinal, num novo “antropocentrismo virado para o futuro” (Norton, 1996: 88). Mais do que uma *land ethic*

seria, por conseguinte, necessária uma ética ambiental apta a integrar a comunidade humana no campo mais amplo das comunidades da fauna e da flora, dando corpo a uma comunidade biótica única, com interesses e necessidades partilhados. Interesses e necessidades que, nas versões mais radicais da ecologia profunda, deveriam presidir à nova ética ambiental, definindo-se o sujeito ético essencialmente pela capacidade universal de ser afectado e não mais pela faculdade da razão (Norton, 1996). Os princípios de uma ética ambiental deveriam, portanto, “fundamentar-se na existência e no reconhecimento da auto-suficiência, abstracção e independência do valor das entidades naturais” (Katz, 1996: 307), independentemente do valor instrumental que a sociedade lhes atribui. Assim, é a própria ideia de desenvolvimento sustentável que é posta em causa nestas abordagens menos contemporizadoras com o *status quo* do desenvolvimento, mesmo quando este é apresentado em “concubinato” com a sustentabilidade.

Na prática, no entanto, uma posição demasiado crítica corre o risco de neutralizar o poder de influência entretanto conseguido pelo movimento ambientalista. Daí que se lhe contraponha uma estratégia pragmática mais consequente que passa por propostas e pressões sobre os poderes político e económico, procurando condicionar a sua acção e reformar gradualmente o sistema vigente. Esta postura mais consensualizadora, mas também mais global e integradora, tem vindo a permitir a inclusão dos anseios relativos às ameaças da poluição e da degradação ambiental, em conjugação com os desafios adjacentes dos desequilíbrios socioeconómicos da sustentabilidade. No quadro de um movimento de opinião (constitucional), como notava Dominique Allan-Michaud, o ambientalismo tem vindo a integrar-se crescentemente “na sociedade tal qual é, numa óptica de progressivo aperfeiçoamento” (citado em Alphandéry, Bitoun e Dupont, 1993:79-80), não pondo, por isso, em causa o funcionamento das instituições políticas e o sistema económico, mas exigindo uma participação activa na sua regulação e funcionamento, bem como nos processos de tomada de decisão.

Estamos, afinal, perante posições extremadas que, no terreno, podem resultar em múltiplas e variadas combinações a partir de diferentes conjugações de interesses (humanos ou não humanos, presentes ou futuros, sociais, económicos ou ambientais, locais ou globais), diferentes abordagens e, certamente, diferentes posicionamentos face aos objectivos e aos princípios do desenvolvimento sustentável. Se para uns a ideia de desenvolvimento sustentável é um conceito contraditório impossível de pôr em prática (Hempel, 1999), outros

apostarão na conciliação de interesses para mudar o rumo das sociedades actuais e fazer regredir a degradação ecológica.

Quadro IV.2 – Arquétipos da sustentabilidade

| | 1 Paradigma Social Dominante | 2 Novo Paradigma Ecológico Grau de menor exigência | 3 Novo Paradigma Ecológico Grau de maior exigência |
|--|---|---|---|
| <i>Dimensão</i> | <i>Versão antropocêntrica da sustentabilidade</i> | <i>Versão pragmática da sustentabilidade</i> | <i>Versão radical da sustentabilidade</i> |
| Ontologia da natureza | Fonte de matérias-primas | Reconhecido algum valor intrínseco à natureza | Toda a natureza tem um valor intrínseco |
| Substituição de capital natural | Substituição infinita | Algum capital natural não pode ser substituído | Não é admitido o declínio do capital natural |
| Crescimento económico | Não há limites | Sublinha-se uma relação <i>win-win</i> | O crescimento deve abrandar ou mesmo regredir |
| Crescimento da população | Não há limites | A acompanhar por medidas compensatórias | O crescimento populacional deve abrandar ou regredir |
| Papel da tecnologia | Racionalidade tecnológica | Ceticismo moderado nas soluções tecnológicas | Ceticismo profundo nas soluções tecnológicas |
| Equidade Social | Leis do mercado | Tem em conta as interdependências | Atenção à redistribuição |
| Participação pública | Especialistas e políticos | Processos colaborativos | Base do sistema democrático |

Fonte: Adaptado de Voß, 2007: 336.

O Quadro IV.2 procura dar conta destes diferentes posicionamentos, apresentando, de forma esquemática, três possibilidades de arquétipos da sustentabilidade:

- 1) Uma abordagem fundamentada no Paradigma Social Dominante** predominantemente centrada nos valores antropocêntricos, onde as questões do ambiente têm um peso residual entre as preocupações fundamentais; onde a natureza é vista, basicamente, como fonte de recursos e de matérias-primas e a racionalidade científico-tecnológica surge como aliada imprescindível e eficaz para ultrapassar dificuldades; onde se dá como garantida a renovação infinita de recursos, não se vislumbrando, por esse facto, limites nem ao crescimento económico, nem ao crescimento demográfico; onde a equidade social, não sendo preocupação central, é deixada às leis do mercado, sendo os processos de tomada de decisão reservados aos técnicos e aos políticos por eles assessorados.
- 2) Uma abordagem pragmática da sustentabilidade** ligada a uma visão reformista e conciliadora que procura obter mudanças a partir de uma cooperação estreita com as várias instâncias de poder e, dessa forma, influenciar os processos de tomada de decisão. Neste caso, é reconhecido um valor intrínseco à natureza que, no entanto, é condicionado pelos valores sociais e económicos de que, afinal, dependerá o sucesso

de qualquer intervenção conducente à preservação e/ou protecção de valores naturais. Dando primazia, sobretudo, a situações de *win-win*, esta abordagem conciliadora advoga, geralmente, uma atenção particular às desigualdades sociais (invariavelmente ligadas a iniquidades ambientais) e, tanto quanto possível, não prescinde do envolvimento e da participação de todas as partes e de todos os interesses presentes. O crescimento económico e o crescimento demográfico devem, por isso, ser vistos nesse contexto de conciliação de interesses, onde a ciência e a tecnologia assumem o papel ambíguo, atribuindo-se-lhes, por um lado, a origem de muitos dos problemas ecológicos da actualidade, reservando-se-lhes, por outro lado, um papel não menos central na obtenção de soluções para esses problemas.

- 3) **Uma abordagem radical da sustentabilidade** mais exigente nas questões de protecção ambiental, caracterizando-se, em geral, por uma dificuldade acrescida em conciliar interesses ambientais com interesses sociais. Nesta perspectiva, a natureza tem um valor intrínseco que não deve depender dos interesses socioeconómicos pelo que, para manter o equilíbrio dos ecossistemas, não se acredita em soluções milagrosas advindas da tecnociência. Advoga-se antes um redireccionamento da economia e da sociedade de consumo (*i.e.*, abrandamento ou mesmo retrocesso do crescimento económico, maior atenção às questões demográficas, maior redistribuição de recursos para suprir as necessidades das comunidades e nações menos favorecidas pelo desenvolvimento capitalista, maior envolvimento das populações nos processos de tomada de decisão...).

Porque se supõe que todas estas posturas e sensibilidades interagem no terreno, é do jogo de poderes e interesses em presença num determinado contexto que se delineará a configuração do modelo de desenvolvimento sustentável seguido (a partir das múltiplas combinações possíveis). É, aliás, como já referimos, esta elasticidade que terá permitido uma divulgação *quasi* universal do conceito de desenvolvimento sustentável ainda que, simultaneamente, se tenha vindo a esbater o seu significado e, sobretudo para os seus detractores, a sua utilidade prática. De facto, “apesar da ubiquidade do conceito, é escassa a concordância sobre aquilo que o constitui e, sobretudo, sobre a forma de alcançar os objectivos propostos. No mínimo, a definição pode variar de acordo com a escala e o âmbito de aplicação, no máximo, pode variar de acordo com imperativos e/ou constrangimentos ideológicos” (Voß, 2007: 334) e os objectivos, pelo menos a avaliar os resultados dos quarenta anos já percorridos, parecem, sobretudo, consecutivamente adiados para um futuro incerto.

Daí que na introdução à segunda edição do *International Handbook of Environmental Sociology*, Graham Woodgate sublinhasse: “na natureza tudo o que sobe tem que descer e

tudo o que nasce e se desenvolve deve, a seu tempo, envelhecer e morrer. Não havendo nenhuma razão óbvia para que estas leis básicas da física e da biologia não se apliquem à nossa sociedade assente na exploração de carbono (*fossil carbon society*), porque não focarmo-nos na gestão dessa ‘senescência social’, em vez de continuar a proclamar as metas do desenvolvimento sustentável?” (Woodgate, 2010: 6). Será certamente significativo que a maioria dos discursos ambientalistas não façam uma crítica clara à “sociedade de crescimento” e confundam a questão com as “conversas vagas” do desenvolvimento sustentável (Hulot 2006, Latouche, 2009). Retórica que, como refere Ernest Garcia, citando dados do WWF de 2010, não impediu que a pegada ecológica mundial ultrapassasse a capacidade regenerativa da biosfera em 1985 e, desde então, não tenha parado de crescer (Garcia, 2011).

Aproximando-se de ideários mais radicais, mas crescentemente revalorizados pelos fracos resultados das políticas já efectivadas, alguns destes autores apontam para o que lhes parece ser inevitável: um corte mais determinado com os imperativos de crescimento das economias actuais, denunciando a falácia de uma aproximação reformista conciliadora que se tem mostrado ineficaz e que, no “comboio do desenvolvimento sustentável”, tende a perpetuar a dependência de recursos não renováveis e a adiar a apregoada e alegadamente necessária mudança de paradigma. Deste ponto de vista, esta inércia será responsável pela situação de excesso que teima em permanecer e que, em consequência, dá lugar a uma crescente degradação entrópica do ambiente e à superação insustentável dos limites ecológicos (Garcia, 2011), sem resolver, antes pelo contrário, os desequilíbrios socioeconómicos actuais.

IV.1.2. Equidade, Necessidades e Limites

Seja como for, a definição consagrada no Relatório Brundtland — **“desenvolvimento que dê resposta às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras darem resposta às delas”** (CMAD, 1987:54) — marcando o arranque da disseminação global do conceito que, como vimos, é simultaneamente abrangente e divergente, vincula-se a duas ideias fundamentais: i) *necessidades básicas* e ii) *limites naturais* que, apesar de nem sempre consensuais quanto às formas de se alcançarem/respeitarem, povoam a semântica da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, num plano global que se guia pelos imperativos da equidade intra e intergeracional.

Se, apesar da importância atribuída pela CMAD, as desigualdades sociais são um mal não apenas inultrapassado, como até agravado nas últimas décadas, é inquestionável que implicam também iniquidades ambientais e, muito frequentemente, activam ou agravam situações agudas de degradação ecológica. Desgastar o futuro, valorizá-lo menos do que ao presente é, certamente, mais fácil e provável em sociedades materialmente mais pobres, onde a sobrevivência é, muitas vezes, uma luta quotidiana, ela própria em risco para uma boa parte dessas populações. Talvez isso explique porque a retórica normalmente associada à sustentabilidade tenda a menosprezar as diferenças, por vezes dificilmente conciliáveis, entre objectivos sociais e ambientais (Redclift, 1997).

Para ser consequente, a ideia de sustentabilidade implica, por isso e antes de mais, um esforço acrescido para que — independentemente do seu estatuto socioeconómico, da sua pertença étnica ou da sua nacionalidade — nenhum grupo, comunidade ou geração usurpe para si os benefícios dos recursos naturais, ou suporte desproporcionalmente os efeitos nocivos dos danos ambientais decorrentes dos usos sociais da natureza. Como sublinha Soromenho-Marques, “a lógica de totalidade política integrada” que corporiza o desenvolvimento sustentável percorre “transversalmente todo o tecido social, tornando-se inseparável do tipo e modo de funcionamento do sistema político e das linhas de força da política económica” (1998: 35). Totalidade política cujo desenrolar terá implicações não só no presente (as desigualdades sociais aí estão para reafirmar a necessidade de mudança), mas também no futuro já que, a não arrear caminho e voltando às palavras de Soromenho-Marques, estaríamos, afinal, perante “a maior das injustiças, essa que seria a eliminação das possibilidades das gerações futuras no altar sacrificial de um presente insustentável e suicidário” (*ibidem*: 24).

Esta ideia de injustiça ambiental onde o futuro detém um peso considerável, mas não descarta as desigualdades do presente, transporta-nos para o conceito de **necessidades básicas**, cuja satisfação global mostra, apesar da "prioridade absoluta" dada pela Comissão Brundtland, os mesmos sinais de pouco progresso, seja entre os grupos menos favorecidos que persistem nas economias habitualmente referidas como mais desenvolvidas, seja na generalidade dos países em desenvolvimento, onde as carências alcançam uma gravidade acrescida. Para este estado de coisas importa, é certo, um sistema económico pouco redistributivo, mas não é menos relevante o facto de cada um definir (por norma e ainda que nem sempre de forma consciente) as suas próprias necessidades, excluindo as necessidades alheias.

Ora, sobretudo em tempos de globalização como os que vivemos, sem uma ideia de justiça ambiental global é possível melhorar a qualidade de vida e até os níveis de sustentabilidade do local onde se reside, embora contribuindo para a insustentabilidade de comunidades longínquas, com o uso injusto dos seus recursos naturais que põem em risco os seus modos de vida. Mais importante ainda, é o facto de este processo, em que alargamos o nosso potencial de escolha em detrimento do potencial alheio, decorrer de forma quase imperceptível, desresponsabilizando e perpetuando padrões de consumo insustentáveis (Redclift, 1997).

Restando poucas dúvidas de que, num quadro de escassez ambiental como o presente, a abundância e o excesso ao dispor de uns, implica a impossibilidade de atender as justas aspirações de outros e porque, simultaneamente, a percepção das necessidades é determinada social e culturalmente, a aposta na mudança de valores e de atitudes que encorajem um consumo mais regrado onde ele é excessivo é um dos imperativos que se mantêm desde a publicação do Relatório Bruntland. Mas como sublinha Latouche, “se realmente queremos que, nos países do Norte, o desejo de justiça se estenda para além da necessidade de reduzir a sua própria ‘pegada ecológica’, talvez se devesse alargar a sua dívida ecológica a outra ‘dívida’. Os povos nativos lembram-nos, por vezes, que o Norte tem uma dívida de restituição. Reembolsar a dívida de honra perdida do Sul (a perda de seu património saqueado é muito mais problemática) pode significar entrar numa parceria de decrescimento Norte/Sul” (Latouche, 2009: 60-61). É portanto um reequacionamento dos padrões de crescimento (crescimento pelo crescimento sem relação com as necessidades sociais e, menos ainda, com os constrangimentos ambientais) que se advoga, mas é igualmente essa necessidade que teima a adiar-se.

Faltarão, certamente, mais certezas sobre os níveis de consumo aceitáveis e sobre quem, afinal, deverá regredir nesses níveis de consumo. O que é definitivamente consensual é a impossibilidade do desenvolvimento sustentável ser alcançado sem políticas redistributivas efectivas de recursos cada vez mais escassos que tomem a humanidade como um todo global e não percam de vista um horizonte de médio/longo prazo, ainda que, paradoxalmente, o percurso político-económico dos últimos anos se tenha encarregado de conter tal utopia, contando, talvez inadvertida mas, ainda assim, factualmente, com esta necessidade de corrigir ou minorar as injustiças do sistema mundial. De facto, porque dificilmente se concebe a satisfação generalizada de necessidades básicas sem crescimento económico, pelo menos nas economias menos predadoras de recursos naturais que são, simultaneamente, as menos aptas a

suprir tais necessidades, abriu-se caminho à sua integração numa equação que, nos seus primórdios, o tinha posto em causa. Como referia a Comissão Brundtland e contrariando as teses dos *limites do crescimento* (Meadows, *et al.*, 1972), “longe de requerer que o crescimento económico termine, ele [o desenvolvimento sustentável] reconhece que os problemas da pobreza e do subdesenvolvimento não podem ter solução sem haver uma nova era de crescimento em que os países em vias de desenvolvimento desempenhem um papel importante e recolham muitos benefícios” (CMAD, 1987: 51).

A ideia de **limites naturais** não deixa, apesar disso, de surgir como corolário deste encadeamento. Reconhece-se que a capacidade de intervenção humana no ambiente (através de tecnologia cada vez mais intrusiva e eficaz) pode ter consequências normalmente desconsideradas, mas que não deixam de pôr em causa a capacidade de carga do planeta na absorção de resíduos, detritos e externalidades industriais e na sua aptidão para fornecer recursos que são naturalmente limitados e que, tendo em vista a cadência de regeneração natural, estarão a ser gastos a ritmos alucinantes. Como nunca, “as interferências [humanas no planeta] são hoje mais drásticas em escala e em impacto e mais ameaçadoras para os sistemas vitais, tanto local como globalmente” (CMAD, 1987: 56). Nesta perspectiva, a insustentabilidade resulta do desencontro entre um ritmo natural que não pode ser apressado e uma sociedade de consumo cada vez mais acelerada, numa dinâmica de afastamento em que os constrangimentos que já hoje se põem às condições de vida das gerações presentes só podem vir a agravar-se no que diz respeito às gerações futuras. Na óptica do desenvolvimento sustentável, para respeitar os direitos de ambas a uma vida digna e segura, as primeiras terão, de uma forma ou de outra, que promover a mudança e enveredar por caminhos mais respeitadores dos equilíbrios ecológicos que patenteiem um acesso mais contido (tendo em vista o futuro) e equitativo (tendo em vista o presente) aos recursos disponíveis.

Contudo, a abertura que a consensualização de interesses implicou, admitindo a continuação do processo de crescimento económico, em princípio para as economias menos desenvolvidas, mas acabando por alargar-se de forma indiscriminada nas práticas económicas e nas orientações políticas de quase todos²⁴, abriu espaço a uma multiplicidade de abordagens e perspectivas difíceis de contabilizar e transformou o conceito de desenvolvimento

²⁴ Apesar dos discursos generalizados oficialmente próximos da sustentabilidade, dificilmente se nega a necessidade de crescimento económico seja qual for o âmbito da administração, o sector político-ideológico a pronunciar-se, ou o nível de afluência alcançado. Situação que, em tempos de crise como os que atravessamos, se torna ainda mais evidente.

sustentável num oxímoro que, para muitos, se tem revelado no maior factor de inércia e inoperância. Situação que, aliás, já se adivinhava em *O nosso Futuro Comum* onde se admite que “o progresso económico traz sempre riscos de danos ecológicos, dado que sobrecarrega os recursos ambientais. Mas quem traça as políticas, se se guiar pelo conceito de desenvolvimento sustentável, esforçar-se-á necessariamente por que as economias em crescimento se firmem nas suas raízes ecológicas e no sentido de essas raízes serem protegidas e acalentadas” (*ibidem*: 51).

Nesta óptica, a chave seria a vontade política para a mudança, mas mais de duas décadas depois, a prática e os resultados alcançados mostraram que não só os decisores políticos das economias mais frágeis não quiseram ou não puderam precaver a degradação das suas raízes ecológicas, como esta ideia de crescimento necessário parece ter sido usurpada por outros que, supostamente, deveriam ter recuado no ritmo de degradação ambiental. Talvez por isso, como nota Michael Redclift, a não valorização da contradição entre sustentabilidade e desenvolvimento tem vindo a ser, progressivamente, posta em causa, quer pela ala ambientalista mais conservadora — que argumenta com a impossibilidade do oxímoro acomodar simultaneamente o desenvolvimento económico e a sustentabilidade, admitindo o sacrifício de um ou de outro —, quer pela ala mais progressista que alerta para o facto de o conceito de desenvolvimento sustentável poder deixar na sombra as dinâmicas socioeconómicas relativas à sustentabilidade e ao desenvolvimento, acrescentando que, nestes últimos anos, temos vindo a assistir a uma inegável marginalização das questões da redistribuição de recursos, da pobreza e da justiça social (2009: 371).

IV.1.3. Dinâmicas de Mercado e Sustentabilidade

No que diz respeito aos direitos e à equidade social (incluindo-se aqui os direitos ambientais) atravessamos, no entanto, um período que patenteia sinais claros de regressão. Desde inícios da década de noventa que assistimos ao reforço das lógicas de mercado sem que tenham surgido alternativas credíveis para as substituir. Com efeito, se aquando da Cimeira do Rio de Janeiro, o então presidente dos Estados Unidos (George Bush) declarava que, independentemente do que estivesse na agenda, o estilo de vida americano não estava em discussão, a verdade é que, ainda que declarações tão drásticas e claras tenham sido raras entre a maioria dos chefes de estado e dos líderes políticos presentes, mantêm-se ainda hoje uma enorme relutância, entre políticos e decisores políticos de todo o mundo, em contemplar qualquer noção de limites ao consumo, nas estratégias para enfrentar os enormes desafios

colocados pelas alterações climáticas, pelas rupturas ecológicas, ou pelo esgotamento de recursos (Christie, 2010: xiv).

Acresce que, embalado pelo então recente desmoronar do muro de Berlim, o designado “Consenso de Washington”²⁵, cunhado em 1989 pelo economista John Williamson, veio a redundar numa deriva neoliberal (particularmente nos países que, na altura, se viam a braços com os problemas do sobre-endividamento externo, mas não só) que, duas décadas depois, parece manter-se na economia mundial apesar das críticas e das dissensões e que teve como consequência que, no mínimo, o anti-ambientalismo concorresse a par do ambientalismo como ideologia capaz de delinear as orientações políticas dos estados e das instâncias de governança internacional (Buttel, 2010: 44). Tal sucesso, de acordo com Naím, decorre de vários factores; “do seu tom auto-confiante (“o consenso”), da sua orientação prescritiva, da sua mensagem direccionada e da sua origem em Washington, a capital do Império vitorioso. A necessidade de as administrações pró-mercado recém-eleitas minimizarem os custos e maximizarem os benefícios das reformas económicas a implementar, assim como a falta de alternativas credíveis apresentadas por uma oposição muitas vezes desacreditada, foram também aspectos que levaram ao sucesso do ‘Consenso de Washington’. Como se todos estes factores não bastassem, o que realmente tornou o produto irresistível foi o facto de o FMI e o Banco Mundial decidirem condicionar o acesso a empréstimos à adopção de reformas políticas nele inspiradas” (Naím, 2000).

Vinte anos depois poucos são os que defendem sem reservas o receituário de Williamson mas, ainda assim, as leis de mercado parecem ter assentado arraiais e a desigualdade tornou-se o calcanhar-de-aquiles da economia moderna e manifesta-se de muitas formas: remunerações descomunais para os altos executivos, um desfasamento cada vez maior nas empresas entre os

²⁵De acordo com o próprio Williamson, este conjunto prepositivo de políticas não estará tão imbuído de ideias liberalizadoras do mercado e desincentivadoras da intervenção do Estado Central (que, ainda assim, se reconhecem), mas terá, sobretudo, sido usado para esses fins em muitos dos países que seguiram o receituário. São dez os ‘mandamentos’ que constituem o ‘consenso de Washington’: **1) Disciplina orçamental** – Altos e contínuos défices orçamentais contribuem para a inflação e fugas de capital; **2) Redução da despesa pública** – uma racionalização das despesas pode conduzir a ganhos de eficiência e a maior justiça distributiva; **3) Reforma tributária** – A base de tributação deve ser ampla e as taxas moderadas; **4) Taxas de juros** – Os mercados financeiros domésticos devem determinar as taxas de juros de um país; **5) Taxas de câmbio** – Os países em desenvolvimento devem adoptar uma taxa de câmbio competitiva que favoreça as exportações; **6) Abertura comercial** – As taxas e direitos alfandegários devem ser minimizados; **7) Investimento directo estrangeiro** – O investimento estrangeiros pode introduzir capital e tecnologia, pelo que deve ser incentivado; **8) Privatizações** – As indústrias privadas operam com mais eficiência pelo que as estatais devem ser privatizadas; **9) Desregulação** – A regulação excessiva pode promover a corrupção e a discriminação dos menos aptos para lidar com a burocracia; **10) Direito de propriedade** – Os direitos de propriedade devem ser aplicados. Sistemas judiciários pobres e leis fracas desincentivam a poupança (Williamson, 1990).

salários mais elevados e os mais baixos, estagnação das classes médias face às elites... (Sennett, 2006: 54-55). Padrão que se repercute, talvez ainda com maior perspicuidade, se pensarmos nas abissais diferenças entre os ditos países desenvolvidos e os designados países em desenvolvimento.

Para Steven Bunker, por exemplo, a “desmaterialização” apontada como indício de sustentabilidade das economias mais desenvolvidas, representa um sinal de mudança, no mínimo, duvidoso. As actividades empresariais, normalmente sediadas no Norte, supostamente mais limpas porque menos assentes na matéria e mais dependentes de serviços e de tecnologias de informação, limitar-se-iam, afinal, a sonegar os seus impactos, remetendo-os ou distribuindo-os de forma pouco transparente para localizações a sul, longe do escrutínio público e das sedes dessas multinacionais (Bunker 1996). Não espanta, portanto, que “do ponto de vista da Califórnia ou de Londres seja fácil convencer-mos das vantagens da ‘desmaterialização’ da indústria não poluente e dos seus produtos mais sustentáveis. Do ponto de vista de uma boa parte do Sul, no entanto [e compreensivelmente], o desacordo sobre tais vantagens surge com bastante mais frequência” (Redclift, 2005: 217).

Mas desta deslocalização de actividades económicas que se tornou relativamente frequente na actualidade decorrem ainda outro tipo de implicações, talvez mais evidentes. Desde logo, se é verdade que na China, no Brasil ou na Índia, as classes médias se expandiram com os ganhos económicos dos últimos anos, não será menos evidente que, nestas paragens, a grande maioria da população continua com condições de vida miseráveis e alterar substancialmente esta situação significaria, como destaca Harris, pôr em causa o elemento atractivo dos investimentos globais que permitiram que estes países se mostrassem competitivos na arena global: grande disponibilidade de mão-de-obra barata. Esta que sempre foi, aliás, uma contradição fundamental do sistema capitalista (a necessidade de expandir o mercado, reduzindo, ao mesmo tempo, o custo do trabalho) exigiria uma resposta proactiva que ajudasse a encontrar soluções para ultrapassar as dificuldades das actuais circunstâncias político-económicas internacionais (Harris, 2005: 25).

Resta saber se as alternativas que se têm vindo a esboçar, muitas vezes, quase em ricochete (*e.g.*, *Consenso de Buenos Aires* (2003), *Consenso de Pequim* (2004) ...) indiciam realmente o início de um processo de transformação social no sentido de uma maior equidade social global ou se, pelo contrário, não se resumem a mais uma estratégia para integrar o capitalismo do Terceiro Mundo na nova ordem económica global, sem implicar mudanças significativas

no uso de recursos e na distribuição dos seus benefícios. Com efeito, quer o *Consenso de Buenos Aires* — documento político que tem como eixo aglutinador os princípios de justiça, igualdade e democracia e que resulta do acordo assinado pelos presidentes Néstor Kirchner (Argentina) e Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil) em 2003 —, quer o *Consenso de Pequim* — proposta de Joshua Cooper Ramo que sublinha o debate e as lições do exemplo chinês passíveis de serem absorvidas pelos países em desenvolvimento (Ramo, 2004) — surgem como contraponto ao receituário neoliberal de Washington, mas convém sublinhar que, apesar de algumas excepções como é o caso do Brasil (Schmidt e Guerra, 2010), estas reacções negativas se têm vindo a manifestar mais nos discursos do que em políticas concretas, pelo que, em termos práticos, pouco teremos avançado no binómio conexo da equidade social e da preservação ambiental.

Daí que os resultados não sejam, ainda, claros. Pelo contrário, o alto grau de generalidade do *Consenso de Buenos Aires*, por exemplo, — uma lista de boas intenções, com escassa explicitação dos meios ou medidas concretas que seriam eventualmente mobilizados para tornar essas intenções credíveis ou realizáveis — transformou o documento num exemplo concreto de *Idealpolitik* (Almeida, 2003). Já no caso da China a situação parece diferente, até porque o “Consenso de Pequim” não decorre de nenhuma acção de *marketing* político, mas de uma proposta da academia (Ramo, 2004). Segundo o seu principal proponente, o americano Joshua Cooper Ramo, mais importante do que as implicações que o desenvolvimento chinês determina na própria sociedade chinesa, são as ideias que daí decorrem e o gigantesco efeito que detêm para além das suas fronteiras. Actualmente, por todo o mundo, a República Popular da China marca o ritmo e serve de exemplo a países que, também eles, procuram descobrir não apenas como desenvolver as suas economias, mas igualmente, como se devem encaixar na nova ordem mundial, de forma a manterem-se verdadeiramente independentes e livres para proteger os seus modos de vida e as suas escolhas políticas, num mundo com um único centro de gravidade, detentor de um poder sem rival à altura (*ibidem*: 3).

Numa perspectiva mais focada nas questões da sustentabilidade, mas que ajudará a perceber como o decorrer do processo económico pode determinar o alcance das reformas ambientais, no seu já clássico *The Environment: from Surplus to Scarcity*, publicado em 1980, o sociólogo americano Allan Schnaiberg identificava a dialéctica sociedade/ambiente e as três sínteses — equivalentes a três patamares consecutivos — que resultam da interacção entre as dinâmicas de expansão económica nas sociedades industriais avançadas, com as condições ecológicas

que as sustentam: a “síntese económica”, a “síntese da escassez controlada” e a “síntese ecológica”, sendo que a última (a correspondente ao desenvolvimento sustentável) estava na década de oitenta do século XX longe de ser alcançada e, como, aliás, se veio a verificar, nem sequer mostrava sinais de que pudesse vir a sê-lo nos tempos mais próximos.

Ao contrário, a “síntese económica” — que, indiferente ao progressivo aumento das insuficiências ambientais e da dependência socioeconómica dos recursos naturais, consiste no processo de expansão e perpetuação do sistema de produção industrial — é o modelo histórico dominante que persiste e até se radicalizou na década de noventa com o “Consenso de Washington” e as políticas neoliberais. Os sinais crescentes e cada vez mais evidentes de degradação ecológica, no entanto, têm vindo a fomentar uma emergência progressiva (mas não definitiva, nem irreversível) de uma solução de maior equilíbrio no uso dos recursos ambientais e, por conseguinte, de maiores garantias de viabilidade económica: a “síntese de escassez controlada”. Em consequência do jogo de forças em confronto nas diversas sociedades (mercado, administração, sociedade civil...), esta nova etapa decorre num processo não isento de avanços e recuos, que, em confronto com os ímpetus de crescimento económico ainda presentes, alterna entre os excessos característicos da “síntese económica” e as restrições que assinalam a “síntese da escassez controlada”.

Estamos, afinal, perante um patamar intermédio do processo de implementação do desenvolvimento sustentável que condiciona a produção e o consumo a níveis insuficientes (tendo em vista a necessária preservação de recursos) mas, ainda assim, tem implicações num crescendo de desigualdades sociais. Desde logo, porque se assiste frequentemente a uma distribuição desigual dos custos da contenção produtivista. A pressão provocada pela escassez ecológica implica maiores dificuldades de acesso, sobretudo, entre os grupos sociais mais desfavorecidos. Depois, porque o uso intensivo de energia e tecnologias industriais avançadas tem como frequente consequência a deslocação de unidades de produção para contextos sociais mais favoráveis (menos exigentes quer ambiental, quer socialmente), bem como a dispensa da força de trabalho humana geradora de um aumento das taxas de desemprego nos países do Norte, sem que tal corresponda a uma efectiva melhoria das condições de vida nos países do Sul (Redclift, 2005; Gould e Lewis, 2009; Schnaiberg, 2009).

Neste panorama, a “síntese ecológica”, apresentada por Schnaiberg como um patamar superior que surgiria quando se ultrapassassem as contradições entre ambiente e desenvolvimento, permanece essencialmente uma utopia já que, a sua efectiva implementação

exigiria que a produção e o consumo fossem sustentados a partir da utilização de recursos renováveis, decorrendo daí a necessidade de maiores níveis de redistribuição e de equidade social. Por conseguinte, para se tornar efectiva, a síntese ecológica depende da implementação de políticas restritivas, quanto ao crescimento e exploração dos recursos naturais, mas também redistributivas, no que diz respeito à necessidade de reduzir os níveis de desigualdades sociais e de iniquidades ambientais. As relações dialécticas entre a expansão económica e as rupturas ambientais, no entanto, não criaram forças políticas suficientemente fortes que possibilitem tal “síntese ecológica”. Muito pelo contrário, em desacordo com os teóricos da modernização ecológica que vêem as dinâmicas de mercado como potenciadoras da sustentabilidade, na perspectiva de Schnaiberg a pressão para voltar aos parâmetros da “síntese económica” é constante e decorre da natureza não distributiva do modelo económico vigente (Schnaiberg, 1980, 2009).

Em paralelo com a proposta de Schnaiberg surgem algumas alternativas ao *status quo* político-económico que se focam essencialmente nas incompatibilidades do desenvolvimento com o ambiente e nas iniquidades inerentes a tais desalinhos sócio-ambientais. Refiram-se, como proposta de resistência e, sobretudo, de implementação de procedimentos e actuações mais responsáveis, o conceito de “dívida ecológica”²⁶, apresentado em 1992 no Rio de Janeiro pelo Instituto de Ecologia Política do Chile, por ocasião da Cimeira da Terra (Hinojal e Aurrekoetxea, 2010); o conceito de “pegada ecológica”²⁷ (Wackernagel e Rees, 1996), comumente usado para explorar a sustentabilidade do estilo de vida de indivíduos, produtos e serviços, organizações, sectores industriais, vizinhanças, cidades, regiões e nações; o conceito de “espaço ecológico”²⁸, medida integrada de pressões ambientais (Spangenberg, 1995) ou, ainda, o conceito mais alargada de “decrecimento”²⁹ (Latouche, 2009). Todos, de uma forma ou de outra, reclamam, fundamentalmente, a necessidade de introduzir no balanço

²⁶ O conceito de dívida ecológica refere, basicamente, o equivalente monetário do valor devido pelos países ambientalmente devedores aos ambientalmente credores pela utilização de bens e serviços ecológicos, podendo alargar-se aos custos ambientais não contabilizados no valor das exportações/importações.

²⁷ Termo usado pela primeira vez em 1992 por William Rees que pretende, muito sucintamente, referir-se à quantidade de terra e água que seriam necessárias para sustentar as gerações actuais, tendo em conta todos os recursos materiais e energéticos gastos por uma determinada população.

²⁸ Espaço ecológico (por vezes espaço ambiental) refere-se à quantidade de qualquer recurso que pode ser consumido por um indivíduo, sem ameaçar a contínua disponibilidade de recursos para outrem, assumindo que todos têm direito a uma parte igual. A fragilidade do conceito é que requer o cálculo da taxa de consumo global máxima sustentável para cada recurso diferente, o que nem sempre é facilmente exequível.

²⁹ Trata-se de um movimento político, económico e social baseado em ideias ambientalistas, anti-consumistas e anti-capitalistas que defende a redução de escala de produção e consumo a contracção das economias. Para os partidários deste movimento, o consumo excessivo está na raiz dos problemas ambientais e das desigualdades sociais e globalmente defendem que a redução do consumo (decrecimento) não implica necessariamente uma diminuição global do bem-estar, mas, antes, um rearranjo na disponibilização e racionalização dos recursos.

final das actividades socioeconómicas preocupações centradas no uso, e na equidade de uso, dos recursos naturais, de forma a tornar progressivamente mais difícil a exteriorização dos impactos sociais e ambientais, sem um reconhecimento efectivo e consequente de responsabilidades por quem, afinal, os provoca.

IV.1.4. Modernização Ecológica

Resultando deste esforço de compatibilização racional das actividades económicas e sociais com a preservação ambiental, a teoria da *modernização ecológica*, não enveredando por um questionamento do industrialismo, nem tão pouco do neoliberalismo (a inovação tecnológica e a livre concorrência de mercados são, aliás, vistas como factos positivos), foca-se, sobretudo nas alterações estruturais necessárias para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Os teóricos da modernização ecológica propõem uma abordagem analítica para compreender a sociedade actual que, simultaneamente, é uma estratégia política e um discurso ambiental (Hajer, 1995), permitindo que as preocupações do movimento ambientalista sejam levadas mais a sério, num mundo onde a economia se mantém como primeira preocupação dos governos.

Fundada pelo sociólogo alemão Joseph Huber nos inícios dos anos oitenta, a teoria da modernização ecológica surge, de alguma forma, muito em contraponto com o movimento ambientalista tradicional mais contestatário que reclama uma reorganização profunda das instituições centrais da sociedade moderna — o sistema de produção industrial, a organização capitalista da economia, o Estado centralizado... (Mol e Spaargaren, 2000: 19) — e valoriza, acima de tudo, as inovações tecnológicas e as dinâmicas de mercado como potenciais instrumentos de preservação ecológica. Como uma oportunidade de mudança social, num contexto de interacção entre diversos factores sociais (científicos, económicos, institucionais, jurídicos, políticos, culturais...) que podem *promover ou dificultar* tais inovações (Huber, 2004; Olsthoorn e Wieczorek, 2006).

Recusam-se, por conseguinte, as abordagens apocalípticas que encaram tais factores socioeconómicos como as maiores ameaças para o equilíbrio ecológico e, ainda que se reconheça a necessidade de algumas transformações fundamentais para superar as falhas estruturais que causaram grave destruição ambiental (Mol e Sonnenfeld; 2000; Mol, 2010), alega-se que tais transformações não significam forçosamente a necessidade de acabar com as instituições da sociedade moderna envolvidas na organização da produção e do consumo. A

modernização ecológica, aliás, “envolve a solução dos problemas ambientais tornando o capitalismo menos propenso ao desperdício, no actual quadro de produção e consumo” (Dryzek et. al., 2003: 167), centrando-se, por conseguinte, as críticas no carácter técnico-económico demasiado optimista e confiante que lhe retira credibilidade (Schnaiberg, 1980; Hannigan, 1995; Redclift e Woodgate, 1997); implica, muito frequentemente, uma subversão nas necessárias reformas ambientais (Kiel and Desfor 2000); ignora as questões prementes da equidade social (Gibbs, 2000); subestima a natureza e a magnitude das transformações sociais e institucionais necessárias para alcançar o desenvolvimento sustentável (Blowers 2000, Gibbs 2000).

Confrontados com tais críticas, os teóricos da modernização ecológica têm temperado as suas alegações iniciais sobre a inevitabilidade do desenvolvimento impulsionado pelas dinâmicas de mercado e da inovação tecnológica (Mol e Spaargaren, 2000) mas, apesar disso, mantém-se a acusação de que a modernização ecológica pode servir para legitimar a contínua e instrumental dominação e destruição do ambiente — os fenómenos de *greenwashing* são disso um bom exemplo — (Foster, 2002; York e Rosa, 2003) e a promoção de formas menos democráticas de governo (porque se desvalorizam as diferentes capacidades de intervenção e os jogos de poder que se desenrolam nos processos deliberativos), valorizando o discurso produtivista, industrial e tecnocrático da modernidade, em desfavor de ideias mais críticas ou de resistência ecológica (Christoff, 1996; Jay e Morad, 2006).

Talvez por isso, a abordagem aparente uma eficácia global limitada, como sublinham Dana Fisher e William Freudenburg, aplicando-se principalmente nos seus países de origem (Alemanha e Holanda), mas adequando-se pouco a outras realidades (Fisher e Freudenburg, 2001), certamente onde o desenvolvimento tecnológico é ainda incipiente e onde a sociedade civil permanece pouco habilitada para enfrentar os poderes político e económico instalados, mas igualmente em países onde, de acordo com as premissas da Modernização Ecológica, tal não se esperaria. A propósito do desenvolvimento de políticas ambientais na era Clinton, nos E.U.A., John Drysek, assinala que “seis anos de deliberações foram ignorados quando se tratou da adopção de políticas públicas. As recomendações, embora desenvolvidas em conjunto com os interesses das empresas, foram simplesmente percebidas como uma ameaça para o imperativo do crescimento económico da administração e do Estado, reflectindo, para além disso, a resistência ao discurso de modernização ecológica nos Estados Unidos” (Drysek et. al., 2003: 66).

A relevância atribuída pelos teóricos da modernização ecológica às dinâmicas do sistema capitalista mundial, apoiadas na inovação tecnológica para fomentar a preservação ambiental — que influenciam, também, as capacidades da sociedade civil para moderar ou enfrentar as investidas do poder económico e do poder político —, mantém-se como uma das maiores fontes de contestação desta abordagem teórica. Para os críticos, aliás, as políticas de modernização ecológica só podem resultar em reformas ambientais superficiais incapazes de resolver a crise ecológica e reforçar o sistema, tornando-o, por um lado, menos atreito à crítica ecológica e, por outro lado, num facilitador menos controlado de práticas estabelecidas em benefício, não das comunidades, mas daqueles que detêm o poder (Dryzek, 1995; Bluhdorn, 2000), sobretudo, porque os pressupostos da Modernização Ecológica incluem uma sociedade civil activa, informada e participativa e um Estado capaz de integrar os seus contributos (Dryzek *et. al.*, 2003).

Também aqui, no entanto, parece ter havido uma inflexão. Embora inicialmente se tenha sublinhado a importância do papel do capitalismo e dos avanços tecnológicos para se distenderem os limites naturais, mais recentemente tem vindo a surgir uma posição mais matizada entre os proponentes da modernização ecológica. Como referem Arthur Mol e Gert Spaargaren, não se considera o papel do capitalismo como fundamental para desencadear práticas de produção e consumo mais respeitadoras do ambiente (como os académicos neoliberais nos querem fazer crer), como também não é verosímil que o capitalismo não desempenhe nenhum papel na deterioração do ambiente, o que se sublinha é que “i) o capitalismo muda constantemente e que essa mudança decorre, pelo menos em parte, das preocupações sociais pelo ambiente, ii) que a produção e o consumo respeitadores do ambiente são possíveis no âmbito das ‘diferentes relações de produção’ e cada modo de produção exige o seu próprio programa de reforma ambiental e iii) que todas as alternativas fundamentais à actual ordem económica se têm revelado inviáveis de acordo com diferentes critérios” (2000: 22-23).

Mais do que uma abordagem que encare a economia capitalista como um obstáculo ou como um estímulo da sustentabilidade, o que os teóricos da modernização ecológica, como Mol ou Spaargaren, defendem é a sua reorientação e transformação fundamental, progressiva e estrutural, de modo a conseguir-se uma cada vez menor obstrução à — e cada vez maior contribuição para a — preservação da base de sustentação da sociedade: a natureza e os recursos naturais (*ibidem*).

Finalmente, em resposta às acusações de determinismo tecnocrático e em contraponto com a proposta inicial tecno-corporativista que se baseava nos automatismos administrativos, alguns destes autores avançaram com a ideia de uma *modernização ecológica reflexiva* que sublinha a importância da participação nas questões ambientais, assentando em práticas de aprendizagem social, em políticas culturais e em novos arranjos institucionais facilitadores da participação e do envolvimento das populações nos processos de tomada de decisão (Hajer, 1995; Mol e Spaargaren, 2000). Evolução que, definitivamente, aproxima as propostas da modernização ecológica das teorizações mais cimentadas de Giddens e de Beck sobre a modernidade tardia ou modernidade reflexiva, em especial no que se refere 1) à transformação em curso nas instituições políticas do Estado-nação; 2) à emergência de novos arranjos políticos sub e supranacionais; 3) ao novo papel atribuído aos mercados e aos actores económicos na promoção da defesa ambiental; e 4) à redefinição do papel da ciência e da tecnologia na gestão estratégica dos riscos ambientais, bem como nos sentimentos de insegurança e incerteza que entretanto ganharam protagonismos e dimensões antes inusitadas (Mol e Spaargaren, 2000).

Se esta elasticidade e abrangência granjeou à teoria da modernização ecológica uma progressiva aproximação a propostas e abordagens teóricas que, à partida, lhe são adversas, não é menos verdade que a maior consensualização deu lugar a uma notoriedade que, de alguma forma, encaixou no ambiente político-económico dominante e, por essa via, a uma maior integração nas políticas públicas para a sustentabilidade. Deste contexto decorreu um impulso acrescido que levou as empresas a tornarem-se cada vez mais capazes de contribuir para um desenvolvimento mais sustentável (assim reclamam os defensores da modernização ecológica), mas também as tornou beneficiárias directas da internalização das externalidades ambientais, acabando por lucrar com o crescimento da consciencialização ecológica.

IV.1.5. Interactividade e Mudança

Seja como for e assumindo uma ou outra posição, sendo mais crítico para com o *status quo* económico ou mais aberto a configurações alternativas que permitam ganhar terreno no confronto entre interesses económicos e interesses ecológicos (entre a síntese económica e a síntese da escassez controlada, para voltar a usar os termos de Schnaiberg), há quem tenha vindo a sublinhar que, quer as evidências científicas da mudança ambiental global, quer as dinâmicas de crescente globalização económica e cultural sugerem que é possível redireccionar ou reajustar o desenvolvimento para padrões menos intensivos no que diz

respeito ao uso dos recursos naturais, sem descuidar as questões sociais (Fischer-Kowalski, 1999; Lovins e Hunter, 2000; Redclift e Hinton, 2008; Redclift, 2009). Possibilidade que, no entanto, é mediada por um jogo complexo de vários processos, propostas e discursos políticos, sociais, económicos e ambientais que se apresentam e vão decorrendo em interacção e cujo desenlace final é difícil de antever.

Figura IV.1 – Factores de implementação do desenvolvimento sustentável em interacção



Fonte: Elaboração própria

Os sucessos e insucessos no processo de implementação do desenvolvimento sustentável decorrem, portanto, como se procurou tornar claro no esquema da Figura IV.1, de um enquadramento marcado por políticas económicas ditadas pela hegemonia do neoliberalismo que se iniciou com o chamado *Consenso de Washington*, mas se estende até aos nossos dias (com algumas nuances e especificidades de cada contexto), associando-se-lhes políticas de modernização ecológica que apostam na inovação tecnológica e nas dinâmicas de mercado como forma de enfrentar os problemas ambientais actuais.

Estamos, afinal, perante um jogo interactivo onde entram os sinais da degradação ambiental que favorecem a consciencialização ecológica e determinam uma pressão acrescida, quer dos cidadãos e das organizações da sociedade civil, quer das várias instâncias de governança global, nacional e local. Publicações como “Os Limites do Crescimento” (Meadows *et al.*, 1972), ou o Relatório Bruntland (CMAD, 1987), assim como as várias conferências das

Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável (Estocolmo, 1972, Rio de Janeiro, 1992, Joanesburgo, 2002) são **instrumentos globais para o desenvolvimento sustentável** que têm vindo a alimentar essa consciencialização (com dados, perspectivas e reflexões) e, por essa via, a mobilização pública que acaba por se repercutir numa reacção política nem sempre concertada e na implementação de variados quadros legislativos e políticas sectoriais e globais.

A Agenda 21, os Objectivo do Milénio, as várias convenções, acordos e encontros internacionais para enfrentar as alterações climáticas, os problemas da água com ela relacionados, no meio de muitos outros, são apenas alguns exemplos de tentativas de concertação mundial que procuram responder à urgência dos sinais e a esse impulso da sociedade civil. Apesar de longe do sucesso desejado, movimentaram vontades, abriram oportunidades e desencadearam processos que estarão, ainda assim, longe de ser inócuos. Até porque, apesar das dificuldades, a incontestável gravidade dos problemas ambientais não deixa grandes alternativas a uma política de concertação para os resolver.

É, aliás, neste âmbito que surge a Teoria da Modernização Ecológica, aqui apresentada sobretudo como um novo discurso e imperativo da política ambiental que, nalguns casos, assumiu as linhas de orientação e avaliação de políticas, trajectórias e processos locais, nacionais e globais do desenvolvimento sustentável. A promessa implícita de soluções disponíveis através do mercado e das inovações tecnológicas, ainda que enquadradas num contexto social de mudança que pressupõe uma sociedade civil activa e instituições preparadas para enfrentar problemas complexos como são os ambientais, asseguram-lhe uma popularidade inusitada, espelhada quer nas estratégias de marketing (mas também em alguns resultados práticos de algumas das maiores empresas multinacionais); quer entre alguns decisores políticos que a experimentam na implementação de políticas de modernização tecnológica. A ligação ao mercado e ao produtivismo da sociedade capitalista, no entanto, suscita-lhe também muitas críticas advindas, sobretudo, dos teóricos ligados a abordagens neo-marxistas que vêem nestas propostas teóricas uma oportunidade do mercado e da economia capitalista em geral, se adaptarem e tirarem partido da realidade de escassez ecológica, sem contribuir cabalmente para resolver os problemas.

Com a modernização ecológica em fundo, as preocupações ambientais representam “não apenas uma oportunidade para as políticas públicas, mas uma oportunidade para que o capital empregue as novas tecnologias na obtenção de maiores lucros” (Redclift, 2009: 372). Nesta

perspectiva, o problema principal não será tanto a adaptação dos mercados à escassez ecológica, mas, sobretudo, a usurpação de recursos que tende a agravar-se, independentemente dos sinais de rarefacção. Daí o sucesso que, em parte, se explicará também, com a hegemonia de políticas neoliberais iniciada com o *Consenso de Washington*. Com efeito, vinte anos depois, apesar das críticas que se multiplicaram desde que, em 1989, o termo foi apresentado por John Williamson, grande parte das ideias neoliberais que dele fizeram parte estão longe de ter sido abandonadas, mesmo se o dito “consenso” é dado como defunto.

Se, até certo ponto, dos clássicos se recupera uma abordagem mais contextualizada e mesmo alguma reabilitação do papel do estado em consonância com as linhas programáticas que precederam o “Consenso de Washington”, as propostas alternativas (*e.g.*, Consenso de Pequim, Consenso de Buenos Aires, Dívida Ecológica, Espaço Ecológico, Pegada Ecológica), pelo menos nas tentativas de implementação, não parecem procurar romper com o percurso neoliberal iniciado em finais dos anos oitenta. Aparentemente, procuram tão só alargar-lhe o âmbito com abordagens menos rígidas que, fundamentalmente, se mostrem capazes de ultrapassar as inoperâncias do mercado (Fine, 2006). Nestas circunstâncias, à medida que o conceito de desenvolvimento sustentável proliferou e se foi instalando nos mais diversos contextos sociais, ganhou conotações tão diversas e plurais que veio a transformar-se numa espécie de “guarda-chuva” onde todos se resguardam, tendo, por isso, pelo menos em parte, perdido o sentido prático que permitiria implementar a mudança social que advoga. As diversas definições e entendimentos do termo que vão emergindo podem, mesmo, surpreender os mais experientes e empenhados defensores da sustentabilidade (Byrch, Kearins, Milne e Morgan, 2009) e, certamente, acarretam desvios inegáveis e mais ou menos evidentes de *greenwashing*.

Nas últimas décadas, temos vindo, com efeito, a ser confrontados com múltiplos e diferentes discursos sobre “desenvolvimento sustentável” alguns dos quais mutuamente exclusivos. Por exemplo, quer as campanhas para uma maior equidade global entre nações ricas e pobres, quer algumas campanhas promocionais de grandes multinacionais, quer, ainda, muitas acções de pequenas associações locais e regionais de defesa do ambiente e de promoção do desenvolvimento têm vindo a socorrer-se do termo para justificar ou fundamentar os seus propósitos e actividades (Redclift, 2005: 213). O conceito tornou-se, por conseguinte, não só omnipresente (encontra-se em todos os contextos e lugares) mas, também em larga medida

ineficaz, por ter perdido muita da sua capacidade para desafiar o *status quo* e conseguir, como realçam Michael Peters, Shane Fudge e Tim Jackson, que a sociedade mude realmente de paradigma, que se torne menos dependente de recursos finitos e cada vez mais escassos, e construa o progresso social sob novas práticas mais sustentáveis e novas formas de organização social mais equitativas e responsáveis (Peters, Fudge e Jackson, 2010: 1).

Não sendo tarefa fácil, as novas formas de governança adaptadas à escassez ecológica e à complexificação social da actualidade seriam, na perspectiva destes autores, a chave para o sucesso deste esforço de que ninguém estará isento. Interessa, por conseguinte, perceber como se estruturam estas novas propostas de mudança social e como, no terreno, se processa o indispensável envolvimento dos cidadãos de cujas práticas, afinal, tudo depende.

IV.2. Participação e Governança na Transição do Milénio

IV.2.1 Governança, Poder e Diversidade

As mudanças sociais ocorridas nas últimas décadas, integradas num processo de globalização progressivo e em que se incluem quer a liberalização de costumes dos anos sessenta, quer a liberalização económica dos anos noventa (Peters, Fudge e Jackson, 2010), terão, como verificámos, alterado as condições de existência e, em especial, para o que nos interessa aqui, as condições socioculturais que estão na base de uma efectiva democracia participativa.

Para abordar as novas estratégias participativas que procuram enquadrar as novas condições de desenvolvimento, o termo “governança”, originário da teoria económica, tem vindo a ser aplicado nas mais diversas situações e conjecturas sociais, nas mais variadas escolas teóricas e disciplinares. Há muito que o conceito entrou nos domínios da ciência política e da sociologia através do debate sobre a governança global, surgindo a fórmula “governança sem governo” na análise dos processos de acção colectiva (onde uma autoridade central do estado partilha poderes com outros parceiros da sociedade civil usualmente não detentores de poder, mas igualmente com representantes do poder económico) em contextos de desenvolvimento urbano, de desenvolvimento regional, ou ainda de cariz ambiental ou de desenvolvimento sustentável local.

Em geral, portanto, o termo governança é aplicado para referir as várias mudanças de processos e de significado da administração e da governação da coisa pública e do bem comum, dando especial ênfase ao papel das emergentes redes de actores sociais que actuam a partir de constelações de interesses em interacção (Heinelt *et al.*, 2006: 25) e procura substituir as formas tradicionais de participação que enfatizam e se limitam, basicamente, à divulgação de informação e às consultas públicas sobre planos e programas já desenvolvidos. A insatisfação com contributos pouco significativos e, em muitos casos, os resultados negativos deram lugar a frequentes contestações e situações litigiosas. As novas abordagens de governança procuram ultrapassar essas dificuldades, alterando, desde logo, a distribuição de poder. Os cidadãos e/ou os seus representantes, as ONG e outros parceiros da sociedade civil e mesmo do empresariado são convidados a trabalhar em colaboração com o governo em todas as fases da política ambiental ou do processo de planeamento em questão (Stoker, 2000; Carmin, 2010).

Com esta nova abordagem procura-se chegar a soluções mais discutidas e pensadas, a um maior compromisso geral que decorre do maior envolvimento dos participantes e, portanto, a resultados menos contestados e mais eficazes (Durant, Fiorino e O’Leary, 2004; Carmin, 2010), mas é sobretudo a maior capacidade de gerir a complexidade que aproximou o conceito das questões da sustentabilidade. A noção de governança, como referem Kemp, Parto e Gibson, “está em sintonia com as abordagens de sistemas complexos para a compreensão do funcionamento da economia política através das interacções estabelecidas entre as partes identificáveis (*e.g.*, dimensão social, dimensão económica e dimensão ecológica), em vez de se focar em cada uma das dimensões separadamente. Esta abordagem de sistemas complexos admitida pela governança implica igualmente a apreciação explícita da complexidade e da incerteza, do risco do inesperado e da necessidade de flexibilidade e capacidade adaptativa” (2005: 17).

Constituída e entendida pela forma como se age (coordenação mais do que dirigismo), pelo tipo de interacção que se selecciona (deliberação, negociação, auto-regulação, escolha...) e pelo grau de adesão dos intervenientes às decisões colectivas (fomentado e potenciado pelo envolvimento e pela transparência de procedimentos), a governança assume, assim, um significado diferente de governar. Numa estratégia de governança estamos perante um processo tendencialmente constituído por interacções horizontais que, no âmbito das atribuições políticas de cada nível da administração, não dispensa a orientação dominante do

Estado que, entre outras atribuições, tem a seu cargo a disponibilização/facilitação de informação (causas e consequências de problemas, recursos disponíveis, etc.), a facilitação de processos e, sobretudo, a garantia de um tratamento justo e equitativo para todos os participantes que, numa rede interdependente de actores, partilham poder, recursos, conhecimentos e direitos (*ibidem*).

Ainda que, nesta óptica, a administração pública seja encarada, sobretudo, não como *locus* privilegiado de poder e decisão, mas apenas como um entre muitos outros actores com capacidade para influenciar e se envolver na formulação e implementação de políticas públicas, é um facto que o estímulo e a criação de redes surgem, muitas vezes, por iniciativa da própria administração, integrando uma estratégia de envolvimento da sociedade civil na resolução dos problemas sociais da actualidade (Jessop, 1998). Estratégia que, para ganhar consistência e maior aquiescência nos processos de tomada de decisão, alarga, não raras vezes a participação a uma panóplia de potenciais parceiros (*e.g.*, outras instituições da administração, empresas e outros agentes económicos, cidadãos em geral e outros representantes da sociedade civil), numa lógica organizativa tendencialmente não hierarquizada. Deste ponto de vista, a governança descreveria uma forma de melhor coordenar a acção social, com base em mecanismos de cooperação horizontal, substituindo, tanto quanto possível, a intervenção directa e, sobretudo, o controlo das instituições do Estado (Haus e Heinelt 2005: 24-25).

A discussão em torno da governança, no entanto, aponta para outras direcções que, porventura, procuram integrar visões menos ingénuas ou apaixonadas destes processos. Davies (2003) estabelece uma distinção esquemática entre “posições ortodoxas” e “posições cépticas” no debate sobre a governança, associando a abordagem “ortodoxa” principalmente com o trabalho de Rhodes e com a ideia de redes de governança inter-institucionais e auto-organizadas. Ainda que, neste sentido estrito, o termo governança se refira, principalmente, a meios de orientação de processos fundamentalmente não hierárquicos, descentralizados e baseados na busca de consensos, a verdade é que, para os críticos desta abordagem (os cépticos), mesmo nos processos assim conduzidos, a dialéctica do poder e o conflito de interesses e posições não deixam de se fazer sentir. Por outro lado, como vários autores já sublinharam, a descentralização e o aumento de parcerias locais em vários processos de desenvolvimento local e regional desenrolam-se a par de intervenções do estado de cariz mais centralizado e hierárquico (Davies 2003: 325; Heinelt *et al.*, 2006: 26).

Se em teoria os processos de governança participada são caracterizados por tentativas de coordenação horizontal das interacções sociais — que nestes processos procuram influenciar as decisões —, não será menos verdade que as sociedades se regem (ainda que involuntariamente) “pelo ‘lado oculto’ do mercado, *i.e.*, pela imposição de constrangimentos e capacidades para (inter-)agir” (Heinelt *et al.*: 26) e pelos recursos diferenciados que cada grupo ou agente é capaz de mobilizar no processo.

Daí que, dependendo do contexto em que se insere, cada processo de participação assumirá características próprias que decorrerão das especificidades desse mesmo contexto. Como referem os autores, não se pode assumir uma solução ou forma de governança como única e adequada a todas as conjunturas e contextos. A pluralidade de situações é algo que a realidade impõe pelo que é essencial garantir “a combinação adequada de estratégias de governança e as formas mais apropriadas de integração de conhecimentos nas diversas modalidades de implementação, a fim de desenvolver uma abordagem para a sustentabilidade holística, fundada no contexto em que se insere e amplamente reconhecida como legítima” (Heinelt *et al.*, 2006: 27).

IV.2.2 *Capital Social e Democracia*

Em simultâneo com a emergência destas novas formas de intervenção pública através das redes de actores há, por outro lado, quem assinale dificuldades novas de mobilização e empenho da sociedade civil. Processo que, em parte, se consubstancia numa progressiva e transversal desmobilização cívica que, por sua vez, deu azo a um interesse académico acrescido pelos factores que a potenciam ou inibem, assim como pelas repercussões que representa no desenrolar da vida social (Putnam e Goss, 2002: 3). Como obras seminais deste enfoque analítico surgem, na década de noventa, os livros de Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993) e de Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (1995). Ambos os autores sugerem que o capital social, sobretudo a confiança, através de normas de reciprocidade e de cooperação integradas nas redes de mobilização cívica, desempenha um papel crucial (ainda que muitas vezes subvalorizado) na promoção da prosperidade económica e no bom funcionamento da democracia.

Para Francis Fukuyama, o capital social é um conjunto de normas informais estabelecidas que promove a cooperação entre dois ou mais indivíduos. Por conseguinte, só quando a interacção

dá lugar à cooperação se pode falar em efectivo capital social que emerge a partir de virtudes tradicionais como a honestidade, a manutenção de compromissos, o desempenho de funções de confiança, a reciprocidade, etc. (Fukuyama, 1999). O capital social assume, por isso, uma função fulcral para o desenvolvimento económico, desde logo, porque permite reduzir os custos nas transacções associadas aos mecanismos formais de coordenação, tais como contractos, hierarquias, normas burocráticas... mas talvez ainda mais importante é o facto de uma abundante provisão de capital social favorecer uma sociedade civil mais densa e, por conseguinte, mais capaz de fortalecer o funcionamento democrático das sociedades liberais da actualidade (*ibidem*). Uma sociedade civil que denota sinais claros de desgaste na confiança (sobretudo na confiança institucional) estará, por isso, menos habilitada para contrabalançar o poder do Estado central (apesar da erosão evidenciada nos últimos anos) e, acrescentaríamos nós, o poder das instâncias económico-financeiras que, pelo contrário, mostram sinais de progressiva influência nas sociedades actuais.

As normas, as redes sociais e a confiança interpares e nas instituições potenciam, portanto, o envolvimento cívico e, como também salientou Putnam em *Making Democracy Work...* influem sobre o desempenho dos governos representativos, sejam estes locais ou nacionais. Essa terá sido, aliás, a principal conclusão deste estudo levado a cabo em Itália sobre os diversos governos regionais e os seus diferentes desempenhos. Com efeito, apesar de todos esses *loci* de poder regional serem teoricamente idênticos (resultaram de uma reforma administrativa que os implementou com semelhantes poderes e competências), os seus níveis de eficácia variaram drasticamente, sendo que esses diferentes desempenhos governativos parecem ter sido determinados pela maior ou menor tradição no envolvimento cívico (Putnam, 1993). A análise histórica levada a efeito pelo autor confirmou que a propensão para participar em redes de reciprocidade e de solidariedade cívica organizada (participação em actividades de associações locais, em clubes desportivos, em associações profissionais, em congregações religiosas, etc.), articulada com um interesse acrescido pela política e pela vida pública (participação em eleições, leitura de jornais, etc.) “longe de ser um epifenómeno decorrente da modernização socioeconómica, foi uma condição prévia para a sua efectivação” (Putnam, 1995).

A vida parece decorrer mais facilmente numa comunidade onde o capital social é mais abundante e onde o “eu” dará muitas vezes lugar ao “nós”, o que terá implicado uma correlação estreita entre a complexidade dos mecanismos presentes no processo de

envolvimento cívico e de conectividade social e a consecução de objectivos socialmente mais satisfatórios: melhores escolas, maior desenvolvimento económico, menores taxas de criminalidade, enfim, maior eficácia na governação. Sucessos que, em primeiro lugar, se devem às redes de envolvimento e mobilização cívica que promovem normas sólidas de reciprocidade e estimulam a confiança social. Facilitando a coordenação e a comunicação, permitem, por essa via, uma mais fácil resolução dos problemas de acção colectiva e evitam oportunismos e ocasiões de corrupção (*ibidem*).

Se Robert Putnam procurou realçar o papel da história e da tradição cívica no desenvolvimento e no desempenho das políticas públicas com *Making Democracy Work...*, não é menos verdade que, com *Bowling Alone: America's Declining Social Capital* (1995) e *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2000), o seu foco se virou para as implicações desse mesmo desenvolvimento — as repercussões da modernidade — no capital social e, sobretudo, na sua erosão que, para o autor, terá vindo a acontecer, pelo menos, a partir da década de sessenta do Século XX. Na América e nos países ocidentais em geral, assiste-se a um gradual desinteresse dos cidadãos pela coisa pública, traduzido pelos níveis decrescentes de mobilização política (participação nos actos eleitorais, militância nos partidos políticos, interesse pela vida política...) e de envolvimento nas diversas esferas da vida cívica (grupos religiosos, sindicatos, associações de pais e muitas outras organizações cívicas, fraternais e de solidariedade social, assim como actividades sociais informais, trabalho voluntário, etc.). Está, por isso, em risco, se não a própria democracia, certamente a sua qualidade já que é do capital social — “redes sociais e normas de reciprocidade e confiança que delas resultam” (Putnam, 2000: 19) — que depende a capacidade dos cidadãos para agir conjunta e eficazmente na prossecução de objectivos partilhados.

Por outras palavras, nenhuma democracia, assim como nenhuma sociedade, pode progredir saudavelmente sem uma reserva significativa de capital social (Sander e Putnam, 2010: 9), pelo que importa perceber onde se encontram os factores que determinam a sua degradação. De acordo com Putnam, e tendo em mente, sobretudo, a realidade dos Estados Unidos, são várias as explicações possíveis:

- **O novo papel das mulheres.** Sobretudo a sua entrada no mundo do trabalho parece ter influência no tempo disponível das famílias, mas sobretudo delas próprias, para actividades comunitárias. Facto que, no entanto, deixa por explicar a retracção cívica

masculina já que, segundo todos os inquéritos (lá como cá) a maioria dos homens casados com mulheres trabalhadoras pouco assumem do trabalho doméstico.

- **O desenraizamento social.** As cada vez maiores facilidades de transporte permitiram uma mobilidade geográfica sem precedentes, abrindo caminho aos fenómenos de suburbanização e aos movimentos pendulares diários associados a fluxos migratórios crescentes e à consequente diversidade étnica. Em suma, a diversidade cultural e a crescente presença de minorias reduzem o enraizamento social e os sentimentos de pertença local, logo o potencial de capital social.
- **Mudanças sócio-demográficas.** Uma série de alterações sociais adicionais têm vindo a transformar a família: menos casamentos, mais divórcios, menos filhos, redução de salários reais... Cada uma dessas mudanças pode explicar, pelo menos em parte, o enfraquecimento da mobilização cívica já que os casais com filhos tendem a envolver-se mais nos assuntos relativos ao bem-estar da comunidade.
- **A transformação tecnológica de lazer.** As inovações tecnológicas (sobretudo a televisão, mas também o cinema e os posteriores vídeos...) terão vindo a impor alterações radicais nos usos dos tempos de lazer (*i.e.*, "privatização" ou "individualização") prejudicando, por conseguinte, muitas oportunidades de formação de capital social (Putnam, 1995; 2000).

Dadas as variáveis implicadas, esta quebra nos níveis de participação cívica parece decorrer, basicamente, das características da modernidade e pode — como o autor admite, apesar da sua análise se limitar à sociedade americana — estender-se à generalidade dos países ocidentais. Com efeito, as quatro razões parecem enquadrar-se igualmente nas mudanças verificadas na Europa, adequando-se, muito particularmente, à sociedade portuguesa pós-revolução de 1974. Esta ideia de um passado idílico, associada a alguma diabolização da modernidade³⁰, representa, aliás, uma das mais fortes críticas a esta tese porque ignora o ponto de vista daqueles que ficaram, no passado talvez mais do que no presente, nas margens do *mainstream* social e cuja estratégia de sobrevivência e afirmação poderá ter implicado a recusa dos elementos mais tradicionais e conservadores elencados por Putnam para indicadores de capital social. Neste sentido, a popularidade de *Bowling Alone* não decorrerá

³⁰ É verdade que o estatuto que as mulheres conseguiram nos últimos anos implica maiores dificuldades de conciliação de interesses, por exemplo, dentro do próprio casamento, mas isso dever-se-á, basicamente, à capacidade reforçada de assumir posicionamentos próprios e, por consequência, potencialmente mais disruptivos. Da mesma forma, maior liberdade de costumes (diversidade na orientação sexual, étnica, religiosa...) implica certamente o confronto ou a coexistência de mais opções e modos de vida, mas significará isso menor capital social? Como refere Barbara Arneil, as mudanças ocorridas (...) no decurso do Século XX terão significados radicalmente diferentes se vistos na perspectiva das mulheres e de outros grupos minoritários (2006: 2).

das suas inovações teóricas, mas fundamentalmente do apelo emotivo com particular significado nos E.U.A., alicerçado na hegemónica narrativa cristã (paraíso, queda e promessa da redenção) que, em traços largos, corresponde a uma "comunidade americana" idílica e unificada do passado, em processo de desagregação no presente mas, ainda assim, com hipótese de resgate no futuro, através de um renovado compromisso de unidade e de participação cívica³¹ (Arneil, 2006: 2).

Sobretudo em *Bowling Alone...*, o autor americano parece menosprezar o facto de o capital social resultar de um processo histórico complexo (longe da linearidade sugerida) e das relações de poder que decorrem, hoje como ontem, em desequilíbrio evidente, num contexto onde as oportunidades de acumulação, deste como de outros capitais, são desiguais e daí decorrem diferentes recursos e capacidades (Villaverde Cabral, 1997; Carvalho Guerra, 2006). Na perspectiva de Bourdieu, o capital social não só não se reduz ao seu valor instrumental — um meio funcional de troca de recursos —, mas é constituído por acumulações sucessivas que se vão realizando ao longo do tempo. A acumulação de capital social do passado — como resultado de relações de poder — pesa, por isso, sobre as actividades do presente e tem implicações nas oportunidades que moldam o futuro.

Não estamos, portanto, perante uma força benigna que, em pé de igualdade, regule os interesses independentemente de todos e de cada um. Ao contrário, a acumulação de capital realizado no passado cria limitações entre os indivíduos, que interagem construindo ou reconstruindo as diferenças de poder dentro e fora das instituições formais e não formais. Afinal, o capitalismo seja económico, seja social é uma ideologia que funciona exactamente num jogo de exclusão/inclusão: um meio pelo qual os detentores de poder podem proteger e promover os seus interesses em desfavor dos menos poderosos (Bourdieu, 1986). “A sociedade civil não é um simples espaço de cooperação fundado no associativismo, mas um *locus* de contestação e de divisão onde a hegemonia de uma cultura luta para dominar as restantes” (Arneil: 2006: 9).

³¹ Em *Frontiers - Histories of Civil Society and Nature* Michael Redclift aproxima-se desta ideia que contrapõe poderes desiguais a unicidade histórica. Para o autor britânico a ideia de que as versões históricas de alguns povos periféricos terão sido ignoradas ou apagadas (em geral com uma história de colonização ou de conquista), em favor das narrativas dominantes de nacionalidades vencedoras, têm vindo a merecer cada vez menos contestação. A menos que se resgatem as duas faces que sempre constituirão a área de fronteira entre povos e entre sociedade e natureza, as histórias e os pontos de vista dos vencidos e das minorias (daqueles cuja voz não tem capacidade para se impor) serão certamente sempre relegadas ao esquecimento (Redclift, 2006: viii).

Por outras palavras, a dimensão cultural da sociedade civil resulta de “um estado de contestação social: as suas associações e redes são um terreno de disputa, uma arena onde as identidades colectivas, os valores éticos e as alianças são forjadas” (Cohen, 1999, p. 214), num processo em que as concepções concorrentes da sociedade civil são implementadas numa luta contínua, quer para manter a hegemonia cultural de grupos dominantes, quer para alcançar a contra-hegemonia dos grupos dominados. É, aliás, neste contexto que se podem perceber melhor os avanços e recuos dos valores ambientais nas sociedades contemporâneas: assistimos a uma luta entre a hegemonia dos valores de mercado (basicamente anti-ambientalistas e produtivistas) e os valores contra-hegemónicos ambientalistas e/ou ecologistas, sendo que “é preciso distinguir entre o apoio público ao movimento ambientalista (que tende a ser amplo, mas superficial e transitório) e a participação no movimento (que é muito menos frequente, mas mais estável” (Buttel, 2010: 44). A garantia de que os primeiros se mantêm nas fileiras da sustentabilidade não é segura e depende da capacidade de organização e mobilização dos segundos, até porque a pressão dos mercados e do consumo é constante e parece remar para outras direcções.

O realce dado por Putman e Fukuyama a uma sociedade civil forte e interventiva para enfrentar os problemas postos pela complexificação da modernidade (para se alcançar, enfim, uma maior eficácia na governança) não merece, como parece claro, grande contestação. Interessa, isso sim, não menosprezar as diferenças de poder (de capital económico e também de capital social) que cada interventor consegue carrear para a arena de negociações e que pode fazer perigar, não apenas os intuitos da governança, como o próprio vigor interventivo da sociedade civil (sem garantias de tratamento equitativo dificilmente se acredita nos resultados da participação).

Daí que, para restaurar o capital social perdido talvez não baste, como defende Robert Putnam em *Bowling Alone...*, 1) encorajar os cidadãos adultos a socializar mais, a associarem-se mais, ou a praticarem mais voluntariado e 2) apostar na educação cívica dos jovens, cujos hábitos são mais maleáveis e, por conseguinte, mais predisposto a mudar de atitudes e a assumir comportamentos mais socialmente integrados (Putnam:2000). Importa também olhar para os desequilíbrios sociais e, levando-os em conta, providenciar mecanismos de capacitação que permitam envolver as comunidades no seu conjunto e em toda a sua diversidade. Esse é, aliás, um papel reservado preferencialmente às instituições do Estado.

Os novos métodos de participação e de governança tornaram-se, à medida que foram sendo aplicados, num lugar-comum que mereceu um discurso apologético geral, mas também alguma contestação. As metodologias de governança têm, com efeito, sido usadas e definidas de muitas maneiras e em diferentes contextos. O uso da OCDE e do Banco Mundial acarretou-lhes a fama de servir a agenda neo-liberal, nomeadamente, na redução do papel dos governos centrais, em favor de mecanismos de mercado. Em sentido oposto, a governança é, muitas vezes, apresentada como um meio para fomentar o pluralismo democrático, definida, desta feita, como forma e meio estruturado em que as diferentes preferências de actores interdependentes são traduzidas em opções políticas, onde a pluralidade de interesses é transformada em acções coordenadas e num maior compromisso dos actores envolvidos (Kemp, Parto e Gibson, 2005: 17).

Uma e outra posição tendem a ignorar o papel do Estado, o seu poder e autoridade que, apesar do desgaste, estarão certamente ainda longe da irrelevância implícita. Ao contrário e no que diz respeito às políticas de ambiente, estas novas metodologias significam uma acrescida necessidade de estabelecer papéis diferenciados para os vários actores sociais na regulação do desenvolvimento sustentável — organizações governamentais e não governamentais, agentes da indústria e do mercado, cidadãos, utentes e “consumidores”, especialistas e leigos —, bem como a necessidade de clarificar quer a lógica interactiva da amálgama de actores intervenientes, quer os seus benefícios, sendo que haverá três condições sem as quais a governança participativa dificilmente pode ter efeitos positivos: 1) um Estado forte que garanta a justiça e a equidade de tratamento e de oportunidades, 2) uma sociedade civil bem desenvolvida capaz de pugnar pelo bem-comum e 3) um movimento político organizado que acautele o bom funcionamento das instituições (Gaventa 2004).

IV.2.3 Contextos, Vinculação e Confiança

Mais do que o desgaste ou a erosão da sociedade civil, estaremos a assistir, sobretudo, a uma readaptação dos grupos e dos movimentos sociais às novas condições societais. Aliás, levando a tese do *Bowling Alone* até às últimas consequências, a relativa derrapagem do envolvimento cívico português resultaria não tanto de características específicas nacionais, mas de mudanças estruturais mais gerais que decorrem das novas condições da modernidade³² (e que,

³² Até porque, e acrescentando o rol de coincidências, tal como nos Estados Unidos da América (Putnam, 1995; 2002), também em Portugal é possível discernir uma evolução positiva (em oposição, portanto, com a tendência

nesse caso, só teriam tardado porque o Estado Novo e a sua defesa dos valores rurais/tradicionais nos teria “salvaguardado”). A introdução de factores explicativos como a tradição cívica (que pode incluir um passado marcado por regimes autoritários, como acontece em Portugal), mas igualmente os contextos sociopolíticos e as conjunturas e os acontecimentos específicos, potenciam interpretações mais transversais e abrangentes que podem justificar a erosão do capital social a partir, por exemplo, do deficiente ordenamento territorial e dos problemas de mobilidade que daí decorrem, da insegurança e precariedade laboral e das dificuldades de conciliação da vida profissional com a vida familiar e também comunitária, da ghetização dos grupos sociais mais desfavorecidos, da falta de emprego e de perspectivas de futuro, da deterioração dos serviços públicos e, claro, da desconfiança institucional e particularmente nos agentes políticos.

Variáveis que podem ser vistas como consequência (perspectiva de Putnam) ou causa do défice de capital social, já que, no seu conjunto, determinam um maior ou menor envolvimento dos cidadãos na vida pública e, sobretudo, determinam a forma como estes encaram os centros de poder, de cuja acção depende, afinal, ainda que não completamente, a generalidade dos condicionantes da qualidade de vida. Seja como for, mesmo na perspectiva de Putnam, o capital social é apresentado como resultado de um processo de acumulação histórica que, aliás, faz a diferença entre as várias sociedades e, até mesmo, regiões, assumindo um papel fundamental na manutenção e no desenvolvimento de uma democracia saudável e robusta (Putnam, 1993). O seu desgaste, por seu turno, corresponde a uma ameaça que é preciso precaver ou, pelo menos, aclarar. Mesmo não acreditando que este crescendo de desconfiança/descontentamento é um sinal precursor do colapso das democracias ocidentais, Robert Putnam, Susan Pharr e Russell Dalton sublinham que “o respeito devido às opiniões e posições dos nossos concidadãos obriga a pensar nas razões dessa cada vez maior postura crítica que, podendo assumir diferentes significados e explicações, parece transversal à generalidade das sociedades ocidentais actuais” (2000: 22).

Estamos perante uma necessidade crescente de mostrar aos cidadãos que a sua participação, o seu esforço quotidiano e continuado não será inglório. A convicção de que a sua opinião conta realmente nos processos de decisão e uma compreensão suficientemente clara dos mecanismos e meandros político-institucionais que os enformam, parece ser fundamental para manter a mobilização cidadã no processo político quer global, quer local, sobretudo tendo em

geral) dos movimentos sociais ligados aos direitos de nova geração, como são os casos das minorias e da diversidade cultural ou do ambiente (Barreto, 2002; Schmidt, Nave e Guerra, 2005)

conta que cidadãos e administração têm objectivos concretos e só enveredarão por este tipo de processos participativos (onde supostamente se dá tanto quanto se recebe) se a sua avaliação dos eventuais resultados for positiva. Nesta óptica, os cidadãos e os representantes da sociedade civil em geral procuram assegurar uma influência activa na tomada de decisão através de processos deliberativos, onde vêm os seus vários pontos de vista discutidos, avaliados e integrados na tomada de decisão e, por esta via, surge o seu comprometimento tão mais vincado quanto mais clara e consequente for a vontade de aproximação do poder instituído.

Do ponto de vista do poder político e do Estado, por seu turno, maiores níveis de mobilização e participação pública garantem uma legitimidade acrescida nas acções desenvolvidas, ao mesmo tempo que, através das sinergias que um envolvimento abrangente admite, potenciam resultados (pela maior adesão popular implicada) dessas mesmas intervenções. A participação — em particular a participação organizada e formal “que se processa através de instituições desenhadas com esse fim, de mecanismos de consulta e informação permanente e de organizações representativas dos cidadãos” (Barreto, 2002: 47) tanto pode ser patrocinada e/ou cobiçada pelas autoridades, como pode ser impelida a partir dos cidadãos e/ou dos seus representantes. Ainda segundo António Barreto, a participação reveste-se de um carácter influenciador, de um carácter legitimador ou, como será muito frequentemente o caso, de um carácter ambivalente que, em simultâneo, pode assumir os dois papéis.

A participação de influência acontece quando os cidadãos se envolvem, a partir de um processo essencialmente *bottom-up*, “nas instituições públicas e nos processos de decisão a fim de os influenciar e defender os seus interesses e pontos de vista” (*ibidem*). Já a participação de legitimação refere-se aos processos e organizações que normalmente surgem sob o patrocínio das autoridades e dos poderes públicos, a fim de “consultar as populações e os seus grupos, com o objectivo de obter a sua aquiescência e o seu empenho nas decisões que lhes dizem respeito” (*ibidem*), num processo que agora assume, fundamentalmente, a fórmula *top-down*. Estamos, em qualquer dos casos, perante procedimentos que necessitam de decisores políticos que não só estejam abertos a esses movimentos e acções, como sejam eles próprios agentes de medidas que interpelem a sociedade civil que, por seu lado, deverá mostrar-se interventiva e capacitada para interpelar os poderes instituídos.

Respeito mútuo, confiança e envolvimento são, por isso, palavras de ordem na participação que reforçam os vínculos entre governantes e governados, com acrescido valor no

desenvolvimento e, sobretudo, porque supostamente mais abrangente e integrador, no desenvolvimento sustentável. As sociedades contemporâneas e, neste caso, a portuguesa não será excepção, caracterizar-se-ão, como assinalavam Putnam e Fukuyama, (sobretudo se focados os formatos participativos mais tradicionais), por fenómenos de inegável sinal contrário. De uma forma geral e apesar de exemplos também relevantes que apontam em sentido inverso, assistimos hoje a uma presença significativa e consequente de sentimentos de desconfiança, crítica e distanciamento dos cidadãos para com a classe política e para com os órgãos de administração. Sentimentos que se revelam, basicamente, de acordo com o sugerido por Pedro Magalhães (2005) na emergência de três dimensões de atitudes sociais distintas com implicações e consequências diversas:

- **Ilegitimidade/legitimidade** – resulta do apoio (ou falta dele) às instituições e ao regime democrático, assumindo-o como o único sistema aceitável apesar das suas limitações, ou contestando a sua legitimidade exclusiva. Tendo por objecto o próprio regime, estamos perante posicionamentos, basicamente, insensíveis a flutuações de curto prazo e, porque advogando posicionamentos que podem encontrar-se fora do sistema vigente, são normalmente independentes das preferências partidárias;
- **Satisfação/insatisfação** – Independentemente do apoio às instituições e ao regime democrático, os níveis de satisfação/insatisfação devem ser vistos enquanto avaliação (mais positiva ou mais negativa) dos desempenhos das instituições e das autoridades democráticas, estando, por conseguinte, mais sujeita a flutuações de curto prazo, a conjunturas políticas particulares e preferências partidárias específicas.
- **Afeição/desafeição** – Mais do que descontentamento ou insatisfação face ao funcionamento da democracia, os sentimentos de desafeição correspondem sobretudo à incompreensão dos mecanismos e dos jogos políticos e ao consequente desinteresse pela política e pelos factos políticos. Estamos, portanto, perante uma relação entre o indivíduo e o poder, marcada por sentimentos de impotência e descrença na eficácia da participação que, consequentemente, afasta os cidadãos, mais do que os impele a procurar alternativas.

Um forte apoio às instituições e ao regime democrático pode, como será o caso em Portugal, coexistir com um também forte sentimento de insatisfação para com o desempenho da democracia. O descontentamento implica, portanto, um julgamento conjuntural que não questiona o regime democrático instalado e pode, inclusive, fomentar a participação e a

mobilização dos descontentes para alterar um determinado estado de coisas. Deste ponto de vista, o grau de insatisfação para com a forma como a democracia funciona numa determinada conjuntura não significará tanto uma desagregação dos valores democráticos mas, ao contrário, o incremento de uma visão crítica entre os cidadãos que augura mudanças políticas dentro do quadro institucional, maiores contributos para melhorar e reformar os mecanismos existentes de democracia representativa e, até maior empenho activo da sociedade civil em mecanismos alternativos e menos convencionais de expressão política (Putman, Pharr e Dalton, 2000; Magalhães, 2005).

Estaremos, no entanto, a assistir não tanto a um aumento de atitudes de descontentamento, mas, sobretudo, a uma intensificação das atitudes de desafeição política. Uma boa parte dos cidadãos portugueses não se sente apenas descontente face aos desenvolvimentos da democracia portuguesa. Mais do que isso, não percebe o funcionamento e o desenrolar dos factos políticos, não acredita que algo mude e, sobretudo, não acredita na sua capacidade para influenciar ou provocar a mudança, desistindo ou desinteressando-se do processo de participação. Os sentimentos de desafeição política decorrem, portanto, do crescente distanciamento e separação entre cidadãos e políticos que tende a criar passividade política (Magalhães, 2005) e resultam em dificuldades acrescidas no funcionamento da democracia representativa, como no funcionamento dos processos participativos que vão emergindo.

Resta esperar que esses processos participativos procurem mais do que legitimar uma decisão já tomada ou simplesmente responder a imperativos legislativos que os impõem, como parece ter vindo a acontecer muito frequentemente (Vasconcelos, 2006). Não será raro que muitas acções participativas procurem, tão só, cumprir um pró-forma legal, esquecendo o que todos declaram como fundamental: cultivar a confiança através de uma participação consequente, uma participação que, aos olhos de quem participa, valha a pena (Schmidt, Nave e Guerra, 2006). Ao não se apostar clara e inequivocamente nos fundamentos de uma sociedade mais aberta e participada — assegurando, por exemplo, uma participação conduzida desde o início dos processos de tomada de decisão, dinamizando formatos mais activos de participação que permitam favorecer a interacção e o debate e envolvendo organizações ou entidades locais na divulgação e dinamização desses processos — está-se a contribuir para manter afastados uma boa parte dos cidadãos que, por ignorância ou por descrença, não vislumbram consequências significativas da sua própria acção nos processos de tomada de decisão.

IV.2.4 Participação e sustentabilidade

Os episódios de conflito ambiental que, de vez em quando, emergem como factos mediáticos, mais do que indicativos de que a cultura cívica dos portugueses está a evoluir, surgem, frequentemente, como último recurso dos cidadãos para se fazerem ouvir, decorrendo e fomentando, a um só tempo, fenómenos de desafeição política e impedindo ou dificultando a adesão do cidadão comum à mudança de atitudes e comportamentos que permitam alcançar alterações mais radicais nos sistemas de produção e de consumo, afinal o grande objectivo da sustentabilidade. Trabalhar nesta intersecção composta por sentimentos de proximidade e confiança entre governantes e governados implica, portanto, uma atenção particular não só às instituições formais (organismos do Estado, associações, ONG, empresas...), como também às instituições não formais (hábitos, rotinas, atitudes, comportamentos...) que dependerão, sobretudo, do envolvimento, da clareza e credibilidade dos objectivos propostos. Sobretudo perante políticas nacionais que, em geral, dificilmente se atrevem a restringir o consumo, acomodando-se em demasia às exigências do mercado (Redclift e Hinton, 2008: 3).

Se do ponto de vista da maioria dos autores uma sociedade civil coesa, robusta e interventiva fortalece o sistema democrático e até o sistema económico, nas últimas décadas não será menos evidente o impulso para que se enverede por um desenvolvimento sustentável que concilie, como procurámos tornar claro na primeira parte deste capítulo, necessidades sociais com constrangimentos ambientais. Numa dinâmica que se configura numa nova ética de solidariedade alargada com base no cuidado “de cada um em relação a si próprio, em relação aos outros, em relação ao futuro (nosso e alheio) e em relação ao planeta” (Fernandes, 2002: 102), a construção do desenvolvimento sustentável necessita de um movimento colectivo empenhado que solicite ou apoie medidas pro-sustentáveis, capaz de pressionar os poderes políticos e económicos nesse sentido. É preciso, no entanto, que tais pressões façam sentido, isto é, que os processos participativos sejam consequentes, que os interlocutores (poder político e poder económico), assim como as regras e as normas de funcionamento não suscitem dúvidas. Em suma, fomentar o interesse pelo bem-comum, seja pelas normas democráticas, seja pela redefinição das prioridades socioeconómicas num contexto de escassez ecológica (Schnaiberg, 1980), depende, sobretudo, da capacidade de aumentar a confiança e da aproximação dos *loci* de decisão aos cidadãos.

No que diz respeito ao desenvolvimento sustentável, acresce que parece haver uma inadequação entre formas tradicionais de governação — que se mantêm e tendem a perpetuar-

se nos aparelhos administrativos locais e nacionais — e as exigências que a complexidade da sustentabilidade implica, desde a sinalização de problemas até à formulação de políticas para os debelar. Em geral, o problema prende-se não apenas com as atitudes dos cidadãos que forçosamente têm que mudar, a bem ou a mal e apesar da resistência, mas também com a adequação de critérios e com os meios a utilizar para alcançar a mudança (Leopold, 1949 [2005]).

Uma característica central e distintiva do desenvolvimento sustentável como paradigma de políticas públicas “é a mudança dos termos de debate do ambientalismo tradicional, com o seu foco principal na protecção ambiental, para a noção de sustentabilidade que implica um processo bem mais complexo de negociação entre prioridades sociais, económicas e ambientais” (Carter, 2001: 211). *Vis-à-vis* o padrão dos anos setenta e oitenta, a modificação da posição do papel e da ideologia dos movimentos ambientalistas parece inquestionável. Em vez de se posicionarem à margem dos centros de decisão institucionalizados, com base em ideologias radicais de desindustrialização/desmodernização (que implicariam uma influência política limitada), os movimentos ambientalistas parecem cada vez mais envolvidos nos processos de tomada de decisão dentro da arena política instituída e, em menor escala, também económica (Mol, 2010). Legitimidade, transparência, responsabilização e reforma institucional e social são os novos princípios e valores que proporcionam aos movimentos sociais de defesa ambiental e à sociedade civil em geral, recursos que lhes facultam uma posição mais forte nos processos de transformação social e ambiental, numa estratégia bipolar de cooperação e conflito (*ibidem*) que procura, acima de tudo, maximizar resultados e que impõe, ainda com maior veemência, a necessidade de afinação de critérios de que falava Leopold, bem como o reforço dos meios de intervenção e de mobilização pública.

De uma forma sucinta, para se alcançar o desenvolvimento sustentável global seria necessário *i)* acabar com as situações de indigência e de pobreza que só potenciam situações de desequilíbrio que do campo social rapidamente alaçam ao campo ambiental; *ii)* pugnar pela equidade social e ambiental quer sincrónica, quer diacronicamente e, *iii)* reconhecendo as inerentes interdependências entre dimensões sociais, económicas e ambientais, acautelar um uso de recursos naturais racional e ponderado que permita manter intactas as possibilidades e as condições de vida das gerações vindouras. Ora qualquer destes objectivos parece demasiadamente ambicioso para que possa vir a ser alcançado sem uma mobilização geral que envolva a sociedade no seu conjunto e todos os grupos sociais que, de uma forma ou de outra,

podem contribuir para mudar de rumo. A persecução do desenvolvimento sustentável exige, em primeiro lugar, “um sistema político que assegure a participação activa dos cidadãos na tomada de decisões”(CMAD, 1987: 79). Esta é, aliás, apontada como uma condição *sine qua non* para se implementar o desenvolvimento sustentável (Zeijl-Rozema *et al.*, 2007), sendo também uma das dimensões que merece menor contestação, numa óptica em que de todos se espera, mais do que o cumprimento das obrigações previstas por lei e por regulamentos, uma acção proactiva que, indo para além delas, permita reverter processos que, do ponto de vista da sustentabilidade, podem pôr em risco a base de sustentação da sociedade actual.

Esta centralidade da participação da sociedade civil e dos cidadãos está bem expressa no modelo proposto por Zeijl-Rozema e colegas (Quadro IV.1). Em termos de conteúdo, postula-se que, para alcançar o desenvolvimento sustentável, é necessário, desde logo, mudar as lógicas de funcionamento das instituições de poder, como forma de enfrentar a complexidade dos problemas que a sustentabilidade implica (fluxos e refluxos, acções e retroacções, proponentes e opositores, qualidade intrínseca e qualidade atribuída, valores sociais e valores naturais...).

Quadro IV.3 – Características do conceito de desenvolvimento sustentável

| Conteúdos | Processos | Contextos |
|---|--|---|
| Alcançar um mundo mais sustentável | Envolvimento das partes interessadas | Ambiente Institucional |
| As questões da sustentabilidade resultam, normalmente, de situações complexas com origens múltiplas e de difícil solução e exige uma mudança na abordagem das instituições a elas dedicadas | A maioria dos projectos e políticas de sustentabilidade têm que lidar com a complexidade social, envolvendo grupos e agentes com interesses, capacidades e recursos desiguais e, por vezes, antagónicos. | A maior parte das iniciativas de sustentabilidade são confrontadas com uma fraca institucionalização ou um fraco apoio institucional. |

Adaptado de Zeijl-Rozema *et al.*, (2007: 1-2)

Para tal e de maneira a incluir essa complexidade, espera-se que o processo seja visto como um percurso de partilha, negociação e envolvimento dos vários grupos de interesse em presença que deterão pontos de vista específicos, nem sempre facilmente conciliáveis. Ora as instituições do Estado (seja central, seja municipal), criadas e desenvolvidas numa lógica hierárquica e sectorial, estão em geral pouco preparadas para enfrentar tais problemas e, ainda menos, para partilhar o poder de decisão.

O desafio que se impõe é, pois, conseguir institucionalizar soluções mais adaptadas à complexidade dos problemas postos pelo desenvolvimento sustentável (multi ou transdisciplinaridade na análise; partilha, envolvimento e negociação na construção de

consensos...) de forma a ultrapassar o hiato que persiste entre o impacto das actividades humanas no ambiente físico e os objectivos anunciados para o proteger. Hiato, aliás, que justifica a razão pela qual o ambiente tanto mudou durante o Século XX. Apesar de todas as políticas e instrumentos difundidos a partir de instâncias de poder internacionais, nacionais e locais, de toda a crescente mobilização do movimento ecologista/ambientalista que definitivamente se impôs, a verdade é que os seus efeitos reais permanecem muito aquém do anunciado³³ (Zaccai, 2009).

Com efeito, arrear caminho no percurso da insustentabilidade é um enorme desafio da governança que parece inatingível se não houver vontade política e empenhamento dos vários patamares da administração pública para o alcançar. Dificilmente a mudança poderá decorrer da auto-regulação dos mercados e sem políticas interventivas do Estado que fomentem ou implementem a alteração significativa de práticas de consumo, até porque, como referem Redclift e Hinton, a informação ao dispor dos cidadãos é, claramente, insuficiente para levar a uma mudança com conteúdo nos comportamentos e nas práticas dos cidadãos. “As representações simplistas de comportamento de consumo têm retratado incorrectamente os indivíduos como actores puramente racionais” (Redclift e Hinton, 2008: 3) e esperado demasiado dessas campanhas informativas sem políticas mais substantivas nas normas e na regulação económica.

Sendo um objectivo difícil, parece inevitável que se continue no caminho que assenta na inovação e na criação de estruturas e práticas de governança capazes de promover, orientar e coordenar a actividade de um conjunto alargado de actores e de uma vasta gama de questões pautadas por altos graus de incerteza, mas que, ainda assim, não subvaloriza o princípio da precaução que pode fazer a diferença nas opções futuras. Estamos, portanto, “perante diversas forças, motivações e capacidades, não apenas de instituições governamentais tradicionais e interesses comerciais, mas de um conjunto alargado de actores públicos, privados e da sociedade civil, colectivos e individuais, para além das inúmeras interrelações entre eles estabelecidas. O desafio é conseguir uma integração adequada de entendimento, de sentido e de acção para alcançar a desejada mudança” (Kemp, Parto e Gibson, 2005: 26) e trazer os cidadãos e as organizações da sociedade civil a delinear e a assumir as políticas de mudança.

³³ A que não serão indiferentes os desequilíbrios de poder referidos anteriormente que podem, mesmo quando aparentemente decorrem processos participativos bem-intencionados, deixar que se imponham os interesses dos mais poderosos que, no contexto de liberalização político-económica actual, são acumulados pelos grandes grupos económicos e financeiros.

Essa é uma tarefa que, a acreditar nos seus defensores, poderia estar talhada para os novos mecanismos de participação, cujos maiores exemplos de sucesso se têm vindo a desenrolar a nível local. Em Portugal, o poder local, aliás, parece menos susceptível (ainda que não isento) a fenómenos de distância ao poder e de desafeição política. Seja porque mais próximo dos problemas que afligem o dia-a-dia dos cidadãos, seja porque mais próximo dos próprios cidadãos, os portugueses parecem reservar-lhe uma relação mais afectiva. Na área do desenvolvimento sustentável, por exemplo, os resultados dos inquéritos nacionais apontam para diferentes planos ou níveis de responsabilização das diversas esferas da intervenção estatal (Almeida, 2000 e 2004). Desde logo, a responsabilidade da informação, mas também a responsabilidade de cumprir e fazer cumprir as leis ambientais e do ordenamento territorial. Depois, a iniciativa política para o desenvolvimento, que as expectativas cada vez mais configuram que deve ser sustentável. Em cada um destes planos cabe uma parcela importante de responsabilidade ao poder local (Schmidt, Nave e Guerra, 2005: 12), sendo que a apetência para participar, porque de problemas concretos e indelevelmente ligados às populações, se trata, aumenta substancialmente.

A aposta em novos formatos participativos que permitam integrar vários interesses e perspectivas — sem espartilhos demasiados, mas precavendo hegemonias contraproducentes — parece tão mais adequada, quanta a pluralidade de posições possíveis nos processos participativos locais, ligados ou não às questões da sustentabilidade, onde, não raras vezes, estão em causa interesses antagónicos que podem incluir desde grupos económicos poderosos, até aos grupos sociais mais marginais e desprovidos de qualquer poder de influência. Até porque a necessidade de enveredar por estes novos caminhos da participação pública parece ter decorrido da implementação de ajustes programáticos estruturais que envolvem as políticas de “emagrecimento” do Estado (*e.g.*, austeridade, desregulação, privatização) que lhe determina um papel menos central no desenvolvimento socioeconómico actual. É, aliás, essa incapacidade instalada para resolver problemas de uma sociedade globalizada e desregulada que torna premente a criação de “condições e ferramentas adequadas de gestão para implementar iniciativas efectivas de desenvolvimento local, capazes de promover um desenvolvimento sustentável no âmbito das comunidades locais, respeitando as exigências da justiça social” (Frey, 2003: 165).

Nesta perspectiva, a progressiva afirmação da democracia participativa decorre não tanto do processo de liberalização económica, em si mesmo, mas da inépcia político-administrativa

(nacional e local) para lidar com os desafios resultantes da crescente complexidade dos processos de decisão política. Complexidade que, essa sim, advém das drásticas transformações socioeconómicas globais que ocorreram nas últimas décadas (*i.e.*, desregulamentação e retracção do Estado e consequente privatização e redução de serviços públicos e aumento da dependência do sector público de decisões tomadas por agentes económicos privados) e estimularam ainda mais um desenvolvimento urbano descontrolado e desordenado com implicações nas condições gerais do ambiente físico, nos níveis de desigualdades sociais, da criminalidade, da violência urbana, etc. (Frey, 2001).

Daí que ao lado da liberalização político-económica predominante — que optou pela redução da esfera estatal — se observe “uma outra vertente de pensamento, que por sua vez reivindica a transferência de maiores responsabilidades para os sistemas de negociação da sociedade civil e o aumento das possibilidades de informação, de influência e de controlo exercidas pela sociedade” (Frey, 2002, p.4). Nesta óptica, estaremos, afinal, perante a busca de uma alternativa à economia de mercado e ao sistema neo-liberal dominantes, que delimitam e condicionam a tomada de decisão e evidenciam, ainda de acordo com Frey, a crescente desilusão com o potencial transformador do Estado e a afirmação da sociedade civil como agente fulcral no delinear do desenvolvimento sustentável (*ibidem*).

IV.2.5 Agenda 21 Local e Orçamento Participativo

Como Manson nos recorda, democracia não significa mais do que poder (*kratos*) do povo (*demos*) e nos primórdios gregos da democracia directa não haveria distinção entre governantes e governados. As assembleias e comissões de cidadãos, exercendo o poder, compondo leis e implementando políticas, precederam a criação de um aparelho do Estado burocrático da democracia representativa que, apesar de necessário para a dimensão das sociedades actuais, separa os cidadãos do acto de governar. Nem o facto de estarem excluídos mulheres, escravos e muitos outros indivíduos sem direito de cidadania, impediu o apelo, de muitos partidários da sustentabilidade e mais ainda do ecologismo radical, para o regresso, sobretudo ao nível local, ao “espírito participativo atribuído à cidadania ateniense, como um modelo de virtudes da democracia directa, assim como o elogio à pequena escala implícita nas deliberações face-a-face” (Manson: 1999 [2005]: 135). Não se trata, ainda assim, de substituir ou ultrapassar o funcionamento da democracia representativa, mas antes potencia-la através da complementaridade de acções pontuais de democracia directa.

É neste contexto que se posicionam as propostas quer de Agendas 21 Locais, quer de Orçamentos Participativos, cujas iniciativas (sobretudo no primeiro caso) têm vindo a desenvolver-se um pouco por todo o país. Estes novos instrumentos participativos elegem o envolvimento público e a participação dos cidadãos como instrumento central na prossecução dos objectivos a que se propõem, decorrendo do próprio processo deliberativo. Os municípios estarão, assim, melhor preparados para enfrentar problemas multifacetados, com origens e consequências diversas e plurais e para enfrentar a própria ambiguidade que o conceito de desenvolvimento sustentável encerra. Diferentes percepções do desenvolvimento sustentável e múltiplos modos para orientar este processo de mudança da sociedade podem estar presentes nestes processos participativos de sustentabilidade local que se vão desenrolando no terreno. Daí que uma abordagem pluralista de governança para o desenvolvimento sustentável seja inevitável. Mas vejamos, para já, o que se pretende com estes instrumentos de governança e o que encerra cada um destes conceitos.

Porque grande parte dos problemas e soluções que a Agenda 21 equaciona têm as suas raízes em actividades locais; porque “os poderes locais criam, dirigem e mantêm infra-estruturas económicas, sociais e ambientais, supervisionam processos de planeamento, estabelecem políticas e normas de ambiente locais e participam na implementação nacional e subnacional de políticas ecológicas; [e, ainda, porque], como nível de governação mais próximo das pessoas, eles desempenham um papel vital na educação, mobilizando e respondendo ao público para promover o desenvolvimento sustentável” (CNUAD, 1993 [1992]: p. 333), a vontade e a determinação política dos municípios, em especial dos seus líderes eleitos, é crucial para o sucesso dos inúmeros projectos de sustentabilidade local que, um pouco por todo o mundo, se têm vindo a lançar e a desenvolver à luz das propostas da Cimeira da Terra de 1992.

A A21L procura responder a este desafio. Trata-se, afinal, de um programa de acção elaborado de uma forma participativa e multisectorial que procura o envolvimento entre poder local e os diversos agentes locais nas dinâmicas de desenvolvimento sustentável (decorram elas nos âmbitos económico, social ou ambiental). “O processo de construção de uma A21L é, pois, uma oportunidade para delinear estratégias, identificar questões prioritárias e programar acções, enquadrando os contributos dos vários sectores sociais, que deste modo se constituem como parceiros na construção do futuro das comunidades locais” (Schmidt, Nave e Guerra, 2005: 123). Desta forma, o processo de implementação de uma A21L acarreta um sem-

número de particularismos e dificuldades concretas decorrentes da sua própria natureza. Os procedimentos a seguir terão sempre, qualquer que seja a escala de intervenção (bairro, freguesia, município, região...), que sofrer uma adaptação aos condicionalismos do local e aos meios logísticos, económicos e humanos disponíveis. Ainda, assim, há algumas características importantes que urge preservar nestes processos. De acordo com a generalidade dos manuais disponíveis, uma A21L deve inscrever-se numa dinâmica territorial:

- “Flexível – que se concebe ‘sob medida’ a partir de realidades locais particulares e contextualizadas, num processo onde ganham primazia as necessidades, as potencialidades e os objectivos específicos dessas comunidades;
- Cooperante – que implica um abrir mão de domínios e competências dos eleitos e dos serviços técnicos da administração, num processo inclusivo de partilha com os administrados que permita a formação de sinergias e uma optimização das intervenções e dos investimentos;
- Participativa – que apela às “forças vivas” da comunidade que, ultrapassando as dualidades simplistas administrantes/administrados, partidários/opositores, pela negociação e integração dos diversos pontos de vista presentes, fomenta a participação e a implicação dos vários actores e grupos sociais, numa perspectiva de complementaridade e multidisciplinaridade entre os saberes de leigos e especialistas;
- Pedagógica – que contribui para a difusão de uma cultura de sustentabilidade, quer entre actores institucionais e não institucionais, quer entre o cidadão comum, e cria as condições para um diálogo profícuo entre decisores e cidadãos;
- Dinâmica – que se processa em constante reformulação e adaptação a condições de desenvolvimento local específicas, desenvolvendo-se por etapas em torno de objectivos pré-definidos, advindos da conciliação dos interesses dos vários actores envolvidos, mas abertos a ajustamentos ditados pelos desenvolvimentos que o próprio processo implica” (*ibidem*: 16).

Os Orçamentos Participativos, por seu turno, são uma forma de gestão partilhada das autarquias (municípios e/ou freguesias) em que, para além dos órgãos autárquicos eleitos, participam os munícipes, individualmente e/ou através de associações da sociedade civil. As decisões sobre os investimentos autárquicos anuais, e mesmo algumas questões mais relacionadas com o ordenamento como as incluídas, por exemplo, na revisão dos PDM, decorrem de processos estruturados de consulta e negociação alargada entre os autarcas e os munícipes, entre munícipes de diferentes regiões do concelho, ou com interesses sociais e

culturais diferentes. Neste âmbito, a participação dos cidadãos pode ser consultiva ou, nas formas mais avançadas de OP, deliberativa (*Cf.*, Santos, 1998).

Estamos, portanto, perante a transferência de uma área tradicionalmente reservada a técnicos e eleitos, para a esfera pública de consulta e negociação aberta à comunidade, num processo de institucionalização da democracia participativa que constitui, segundo os seus defensores e, sobretudo, nas suas formas deliberativas mais avançadas, uma importante inovação democrática que, através de meios criativos de intervenção dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, implica um aprofundamento e um reforço da democracia.

Ainda que os OP que se têm vindo a desenvolver incidam apenas sobre parte dos orçamentos municipais (ou das freguesias), as experiências até agora levadas a cabo representam a construção de um novo nível de cidadania activa na administração da coisa pública, fazendo parte de um novo conjunto de direitos e deveres assumidos pelos cidadãos. Uma experiência de OP, qualquer que seja o seu patamar de desenvolvimento, confirma a cedência (ainda que parcial) do poder por parte dos eleitos a esta nova instância de democracia participativa que, tanto quanto é sugerido, deve envolver toda a comunidade³⁴. Destas práticas de partilha de responsabilidades resultará, assim se espera, o reforço da participação pública nestes processos em particular, mas também no fortalecimento da confiança na política e nas instituições políticas em geral, reforçando, assim, as instâncias e as instituições da democracia representativa.

Tendo como objectivo tornar as administrações autárquicas mais transparentes, mais justas e mais próximo dos cidadãos, numa dimensão de renovação e consolidação da democracia no plano da administração local e da política local, os OP representam, ainda, uma inovação dos mecanismos de planificação das políticas públicas. Tanto na concepção, como na metodologia e como na execução dos OP, existe um potencial criativo que decorre da necessidade de aplicação de novos mecanismos de planeamento das políticas públicas, produzidos através da negociação e partilha de pontos de vista técnicos e leigos que só um processo deliberativo torna possível.

Com efeito, mediação entre saberes técnicos e saberes leigos, entre questões técnicas e questões políticas é, para Boaventura de Sousa Santos, uma das principais realizações dos OP,

³⁴ Aqui reside o calcanhar de Aquiles destes processos participativos. Os grupos mais predispostos e mais aptos a participar não serão também os que acumulam mais capital social? A organização do processo e as metodologias de mobilização afiguram-se, portanto, fundamentais para o sucesso destas iniciativas.

num processo que o autor apelidou de “reinvenção democrática” (Santos, 1998). Tendo começado no Brasil, em Porto Alegre, o OP alastrou a mais de mil e duzentos municípios da América Latina e a mais de cem municípios da Europa e ainda que tradicionalmente surja associado a governos municipais de esquerda ou de centro-esquerda, começam a surgir experiências noutros quadrantes políticos.

Em Portugal, o número de processos de OP em curso é limitado, ainda que sejam de salientar algumas experiências que já se tornaram emblemáticas (*e.g.*, Palmela, São Braz de Alportel, Carnide). No entanto, à semelhança dos processos de A21L, o percurso destas iniciativas pode, como mostra a experiência de Santarém³⁵, nem sempre revelar-se fácil e, por vezes, acabam por claudicar perante as adversidades. Em qualquer dos casos, como sugerem os defensores da democracia participativa OP e A21L são instrumentos que, através da sua capacidade de mobilização e envolvimento, poderão contribuir para vencer a letargia democrática que parece estar a instalar-se na sociedade portuguesa e que afasta os cidadãos da política e dos processos políticos que, afinal, decidem e enformam as suas condições de vida. Podem, portanto, contribuir para, como diria Boaventura de Sousa Santos, vencer a dupla patologia que assola hoje os regimes democráticos: a patologia da representação ("não me sinto representado pelo meu representante") e a patologia da participação ("não participo porque o meu voto não conta").

³⁵ Tendo-se iniciado em 2002 sob a presidência de Rui Barreiro (PS) o Orçamento Participativo de Santarém passou por alguma contestação e acusações de manipulação, não tendo resistido (cerca de 3 anos depois) à mudança de poder político. Com a chegada à presidência de Francisco Moita Flores (independente eleito pelas listas do PSD em 2005) a experiência pioneira em Portugal chegou ao fim.

V

Dados textuais, Agenda 21 Local e Indicadores da Sustentabilidade

Numa estratégia de cruzamento de dados que desde sempre norteou esta pesquisa procurámos não apenas perceber dinâmicas e desenvolvimentos efectivamente ocorridos entre as iniciativas de Agenda 21 Local e de sustentabilidade local participada, mas também caracterizar essas iniciativas a partir de vários enfoques e metodologias. Uma vez que centrámos a nossa pesquisa na actuação dos municípios, interessava saber, de forma global, se o impulso advindo de fora de portas, como procurámos deixar claro nos capítulos anteriores, terá imposto um formato único de A21L entre os diferentes municípios portugueses ou se, pelo contrário — como as pistas deixadas em aberto por investigações anteriores apontavam (*e.g.*, Schmidt, Nave & Guerra, 2005) —, tal não se verifica, ocorrendo vários ritmos e abordagens à sustentabilidade e, sobretudo, diferentes métodos participativos que supostamente orientam todas estas iniciativas.

Certamente as condições geográficas e socioeconómicas, bem como o maior ou menor envolvimento do poder político, determinam constrangimentos e potencialidades específicas que implicam enfoques, resiliências e *modus operandi* muito diversos entre as iniciativas em curso no país. A análise de documentos de trabalho que resultam das actividades desenvolvidas no terreno foi, assim, uma das vias que melhor nos pareceu poder complementar os resultados do inquérito aos municípios que se apresentarão no próximo capítulo. Socorremo-nos, para isso, do programa ALCESTE que garantia uma abordagem alternativa pragmática e consistente, a partir de uma classificação hierárquica descendente que, para além de permitir uma análise lexicográfica do material analisado, oferece classes textuais que se resumem a contextos caracterizados pelo vocabulário aí agrupado e pelos segmentos de texto onde esse vocabulário co-ocorre (Camargo, 2005: 511).

Por outro lado, com o exercício de recolha de dados estatísticos disponibilizados pelo INE procurámos potenciar essa complementaridade de resultados, caracterizando de forma

objectiva os municípios portugueses através da construção de um *Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal* que tem por base a selecção de indicadores, ensaio de relações e correlações entre eles e a criação de 7 construtos prévios: 1) Ambiente e Consumo; 2) População e Território; 3) Educação e Cultura; 4) Actividade Económica; 5) Emprego e Mercado de Trabalho; 6) Saúde e Recursos de Saúde; 7) Segurança Social. Procuraremos, assim, dar conta de tendências, potencialidades e constrangimentos dos diferentes patamares do desenvolvimento municipal no caminho da sustentabilidade local, numa perspectiva comparada entre os 308 municípios portugueses.

A ideia é procurar perceber se os resultados da análise lexical e a posição relativa nos diversos índices se traduzem em qualidade de vida e, sobretudo, se correlacionarão com a apetência/capacidade municipal para enveredar por iniciativas de democracia participativa como as A21L, e também outras soluções como os OP, e usar estes novos dados para melhor contextualizar e complementar os resultados do inquérito por questionário aplicado aos 308 municípios portugueses.

V.1. Agenda 21 Local em Portugal – uma Análise Lexical

V.1.1. Construção do Corpus de Análise

Se parece incontestável que, globalmente, as A21L têm vindo a contribuir para uma progressiva integração de metodologias participativas nos processos locais de tomada de decisão, não será menos evidente que, pelo menos no caso português, muitas destas iniciativas parecem ter resultado pouco para além das acções mais ou menos pontuais realizadas nos dois ou três anos previstos nos planos de actividades desenhados pelas assessorias técnicas externas que, invariavelmente, estão por detrás da generalidade das A21L e que, não menos invariavelmente, foram assumidos para garantir ou facilitar o acesso a financiamento.

Partindo destas constatações, o exercício que aqui se propõe, com a análise lexical de excertos de relatórios de fora participativos das diversas A21L, acrescida com informação on-line sobre os seus propósitos princípios e actividades, procurou garantir representatividade quer ao nível da região (NUTS 3), quer ao nível da tipologia (municipal/regional). Seleccionaram-se assim, três iniciativas municipais por cada região:

- Região Norte – Caminha, Maia e São João da Madeira;

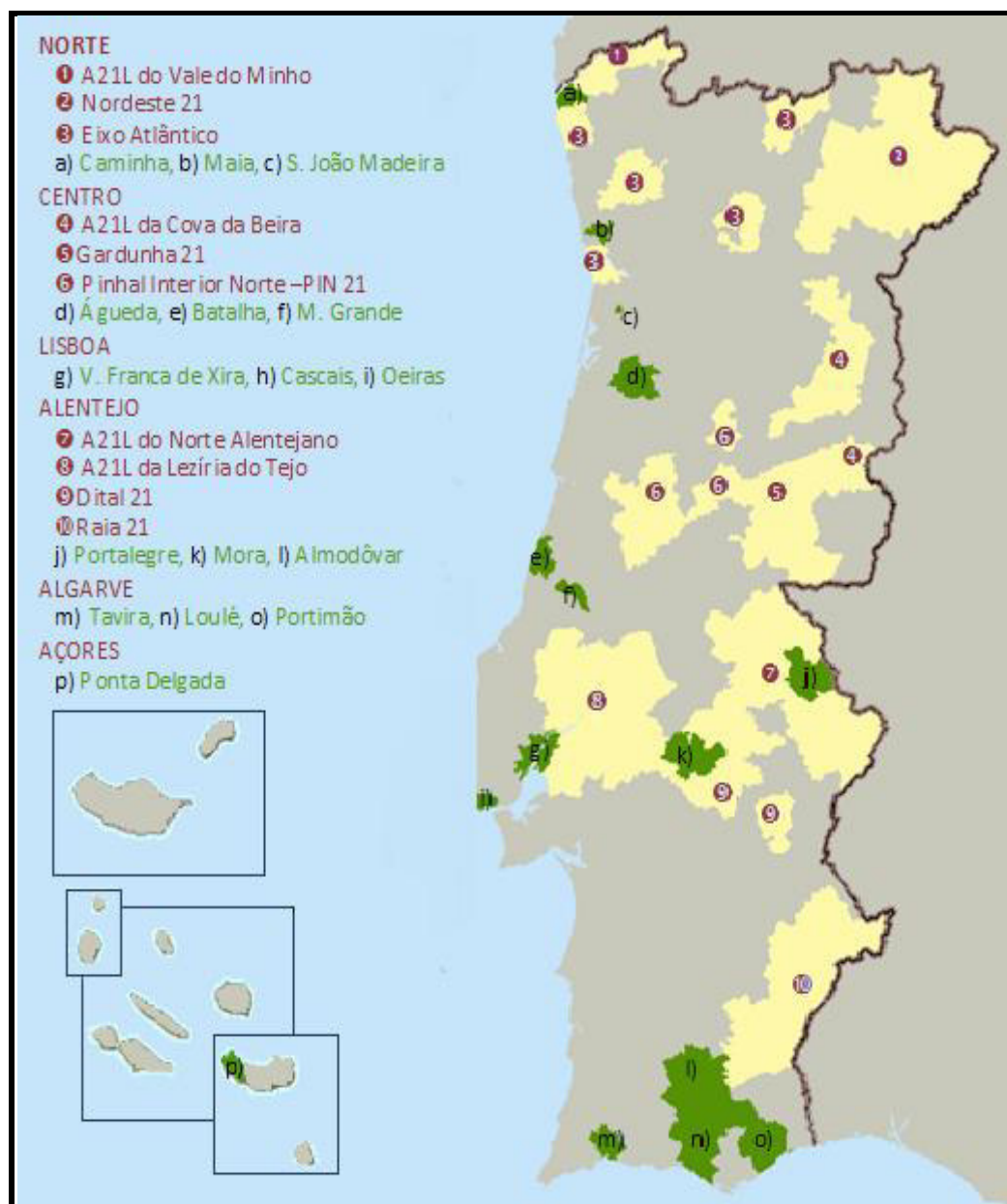
- Região Centro – Águeda, Batalha e Marinha Grande;
- Região de Lisboa – Cascais, Oeiras e Vila Franca de Xira;
- Região do Alentejo – Almodôvar, Mora e Portalegre;
- Região do Algarve – Loulé, Portimão e Tavira
- Região Autónoma dos Açores – Ponta Delgada (a única A21L localizada);
- Região Autónoma da Madeira – Não foi localizada nenhuma A21L.

A amostra que resultou desta compilação de textos, pela representatividade que pensamos ter acautelado, permitirá uma leitura nacional dos resultados das Agendas 21 Locais de cariz municipal. Com efeito, com excepção da Região Autónoma da Madeira (onde não conseguimos localizar nenhum registo de iniciativas com ou sem actividade actual) e da Região Autónoma dos Açores onde apenas se localizou a Agenda 21 Local de Ponta Delgada³⁶, no que diz respeito às iniciativas de índole municipal, a amostra abrange equitativamente todas as regiões do Continente. Mas porque nos interessava alargar a análise às iniciativas de âmbito multimunicipal e/ou regional (dada a sua representatividade no total nacional que, em finais de 2009, se estendia a 71 municípios, em comparação com as 47 iniciativas de âmbito municipal) decidimos integrar excertos de documentos de apresentação e/ou fora participativos dos dez processos intermunicipais/regionais localizados, reforçando, desta forma, a representatividade nacional, mas também regional (Figura V.1).

Tendo, neste caso, recolhido dados textuais de todas as iniciativas constantes no portal da Agenda 21 Local em finais de 2009 (www.Agenda21Local.info/), verificámos que se distribuem por três das cinco regiões do Continente: Região Norte, Região Centro e Região do Alentejo. Assim, na Região Norte registámos os três seguintes processos multimunicipais que englobam um total de vinte e três municípios:

³⁶ Os dados recolhidos no inquérito por questionário revelaram ainda a existência da A21L de São Roque do Pico. O projecto terá surgido no âmbito de um estágio na Associação Cultural de São Roque do Pico, entre 2007 e 2009. No entanto, parafraseando a principal mentora do projecto na ilha: “com o terminar do estágio o projecto estagnou e, neste momento [2011], como desempenho funções (como bibliotecária) na Biblioteca Municipal de São Roque, na Associação Cultural de São Roque do Pico e ainda na Comissão Protecção de Crianças e Jovens, a tarefa de continuar torna-se muito mais difícil” (declarações de Octávia Matos, socióloga, técnica da Câmara Municipal de São Roque do Pico, 12/07/2011).

Ficámos ainda a saber porque não surge esta iniciativa no Portal da A21. Mais uma vez, segundo Octávia Matos: “Não nos inscrevemos no Portal da A21, não por falta de conhecimento do mesmo, mas porque tínhamos noção das dificuldades e adversidades que poderíamos encontrar no futuro” (*ibidem*). Este é, no entanto, um exemplo replicado em muitas outras situações. A falta de recursos parece ter sido determinante para o muito provável abandono do projecto participativo e não havendo dados disponíveis (à data de preparação do corpus de análise lexical), não foi possível incluí-lo na amostra como iniciativa representativa da Região Autónoma dos Açores.

Figura V.1 – Distribuição das iniciativas constitutivas da amostra (análise Ilexical)

Agenda 21 do Eixo Atlântico — O projecto transfronteiriço que hoje agrega 34 municípios galegos e portugueses nasceu para promover o desenvolvimento regional da Galiza e do Norte de Portugal. O início de actividades é marcado pela *Declaração do Porto (1992)*, quando apenas 12 municípios constituíam a associação: A Corunha, Braga, Bragança, Chaves, Ferrol, Ourense, Pontevedra, Porto, Santiago de Compostela, Viana do Castelo, Vigo, Vila Real (<http://www.eixoatlantico.com>, acedido em 16 de Maio de 2011). Se o projecto do Eixo Atlântico continua na senda do desenvolvimento regional, a verdade é que as referências à A21L são raras e com datas nunca posteriores a 2009. No que respeita à A21L, autarquias (como a do Porto) consideram o projecto encerrado,

prevendo o desenvolvimento de um processo “mais adaptado às necessidades do município”;

Agenda 21 do Vale do Minho — Desenvolvida pela Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa do Porto através de um protocolo celebrado com a Associação de Municípios do Vale do Minho, esta iniciativa regional terminou, de acordo com o próprio sítio da associação de municípios, “no dia 22 de Maio de 2008, numa sessão pública para apresentação dos Planos de Acção, municipais e supra municipal das A21L do Vale do Minho: Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Valença e Vila Nova de Cerveira” (www.valedominho.pt/portal/page/valedominho), acedido a 16 de Maio de 2011). Se era esperado que, a partir daí, os municípios continuassem por *motu* próprio, a verdade é que em finais de 2010 não havia sinais de actividade relacionados com a A21L em qualquer dos concelhos do Vale do Minho.

Nordeste 21 — Abrangendo oito municípios: Alfândega da Fé, Carrazeda de Ansiães, Macedo de Cavaleiros, Mirandela, Vila Flor, Mogadouro, Vimioso e Miranda do Douro, o projecto iniciou-se em Fevereiro de 2006 com o estabelecimento da parceria entre a Empresa Intermunicipal de Resíduos do Nordeste – EIM (entidade coordenadora) e Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa do Porto – (assessoria técnica). De acordo com o site da Empresa Intermunicipal de Resíduos do Nordeste (acedido em 16 de Maio de 2011), estavam previstos 18 meses de actividade para o projecto (www.residuosdonordeste.pt/n21/projecto/). Actualmente não há sinais de actividade em nenhum dos sítios dos municípios associados

Na Região Centro, por seu turno, localizámos mais três destas iniciativas que contabilizam dezanove municípios:

Agenda 21 da Cova da Beira — Sob a coordenação da Associação de Municípios da Cova da Beira e com a assessoria técnica da TECNOFORMA, o arranque do projecto estava marcado para Setembro de 2007 com a previsão de actividades de recolha de dados para o diagnóstico nos municípios de Pinhel, Guarda, Manteigas, Penamacor e Meda. A informação sobre os desenvolvimentos seguintes é, no entanto, escassa mas, aparentemente, nem sempre os municípios envolvidos deram continuação ao projecto. (http://www.amcb.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=25, acedido em 17 de Maio de 2010). No caso de Manteigas, em particular, como se constata no anexo V.2 e como pudemos confirmar *a posteriori*, o projecto não passou à

fase de implementação, tendo sido “congelado” logo após a apresentação do diagnóstico, sessão que, aliás, serviu de cerimónia de encerramento. A escassa informação relativa aos restantes municípios deixa adivinhar desfechos não muito divergentes.

Gardunha 21 — O município do Fundão desencadeou o Agenda Gardunha21 para a Serra da Gardunha, território integrado na Rede Natura 2000 e que se estende por 12 freguesias do concelho do Fundão e 2 freguesias do concelho de Castelo Branco (www.agenciagardunha21.blogspot.com/, acedido em 17 de Maio de 2011). Trata-se, afinal, de uma iniciativa basicamente municipal mas que tem ambições que perpassam as fronteiras concelhias para integrar o que se poderia chamar uma “região natural”. É, de acordo com os seus promotores, “um desafio marcadamente não convencional desencadeado pelo município do Fundão (...) em parceria com Associações” (Agência de Desenvolvimento Gardunha 21, 2009: 3) que parece manter actividade regular.

Agenda 21 do Pinhal Interior Norte — Também conhecido por PIN 21, este projecto agrega os municípios da Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior Norte que coordena a iniciativa com a assessoria técnica da SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação: Alvaiázere, Ansião, Arganil, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Lousã, Miranda do Corvo, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penela, Tábua e Vila Nova de Poiares. Em 29 de Julho de 2009 realizou-se a “reunião de arranque e planeamento detalhado” com a CIMPIN e os responsáveis de cada um dos municípios (<http://www.cimpin.pt/agenda21.asp>, acedido em 17 de Maio de 2011). Actualmente há municípios que parecem menos activos (*i.e.*, Alvaiázere), mas outros denotam maior vigor (*i.e.*, Ansião).

No Alentejo localizámos o maior número de iniciativas multimunicipais. Quatro processos que abrangem um total de 29 municípios:

Agenda 21 da Lezíria do Tejo — Em 2006, para a elaboração da Agenda 21 Regional da Lezíria do Tejo, a Comunidade Inter Municipal da Lezíria do Tejo – CIMLT e os onze municípios que a compõem (Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos e Santarém) contratualizaram com a Ecosphere, o desenvolvimento da Estratégia para a Agenda 21 e a implementação de um processo amplamente participado para a sua construção (<http://www.cimlt.eu/cult/actividades/agendaxxi/>, acedido em 17 de Maio de 2011).

Aparentemente, no entanto, o processo manteve-se demasiado centralizado e na generalidade dos municípios parece ter sido ignorado³⁷. Actualmente não há sinais de qualquer actividade relacionada com a A21L, mesmo no sítio da CIMLT.

Agenda 21 do Norte Alentejano — Processo coordenado pela Associação de Municípios do Norte Alentejano (AMNA) com o apoio técnico da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (FCT/UNL) incluiu os municípios de Alter do Chão, Arronches, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa e Sousel. As onze iniciativas municipais desenvolveram-se entre 2007 e 2008 mas depois do contracto de assessoria técnica com a FCT/UNL ter terminado a actividade relacionada com a A21L praticamente desapareceu em todos os municípios. Com a substituição da AMNA pela CIMAA (Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo) e a consequente reformulação do sítio na Internet, desapareceu qualquer menção à A21L e foi desactivado o portal dedicado à iniciativa: <http://www.agenda21local.amna.pt>.

Raia 21 — O projecto transfronteiriço, a Raia 21 – Agenda 21 Local de Mértola, Serpa, Moura e Barrancos (do lado português) e Aroche e Rosal de la Frontera (do lado espanhol) foi desenvolvido com o apoio técnico da TTerra – Auditoria, Projectos e Técnicas Ambientais e decorreu entre 2005 e 2006. Mais uma vez, o processo parece não ter resistido à retirada da empresa de assessoria técnica e quando o nosso inquérito foi lançado aos municípios (2008/2009) já dificilmente se encontrava qualquer referência à Agenda 21 Local, ainda que se notassem algumas diferenças: em Mértola o processo parecia definitivamente fechado, enquanto em Moura ainda se desenvolviam algumas actividades. Em 2010 pouco resta de visível sobre a Raia 21 *on-line*, limitando-se a alguns relatórios e informação de arquivo desactualizada disponibilizada em alguns dos sítios dos municípios participantes (*i.e.*, <http://www.cm-barrancos.pt/>, acedido em 17 de Maio de 2011).

Dital 21 — Mais um processo transfronteiriço, a Dital 21 – Desenho e Implementação Transfronteiriça da Agenda 21 Local iniciou-se em Janeiro de 2003 e resulta de uma parceria entre a AMDE – Associação de Municípios do Distrito de Évora e a Diputación de Badajoz. Este projecto apoiou, no lado Português, a elaboração das Agendas 21 Locais de Arraiolos e do Redondo e, no lado Espanhol, as Agendas 21 Comarcais de

³⁷ Alguns dos municípios que responderam ao nosso inquérito, em 2008/2009 nem sequer referiram a existência do processo. Isto apesar de o inquérito versar, exactamente, a Agenda 21 Local e a sustentabilidade participada.

Campiña Sur, Llanos de Olivença, Tierra de Barros e Jerez-Sierra Suroeste. No sítios de Arraiolos e do Redondo³⁸ há muito que deixou de haver sinais de actividade das A21L. Apesar disso, o projecto parece ter tido continuidade, não através da implementação de iniciativas de A21L, mas através da produção de material de apoio e divulgação, como é o caso do *Guia Metodológico de Apoio à Elaboração da Agenda 21 Local* (<http://www.amde.pt/>, acedido em 17 de Maio de 2011). Depois de 2009, no entanto, não há mais sinais de actividade.

V.1.2. O ALCESTE – *Formatação dos Dados e Potencialidades*

O material textual recolhido foi, assim, alvo de análise com utilização do programa *ALCESTE* – *Analyse Lexicale par Contexte d'un Ensemble de Segments de Texte*. Trata-se de um *software* de Análise de Dados Textuais que utiliza um método criado por Max Reinert (1986) no âmbito da investigação sobre o desenvolvimento de métodos de análise de dados linguísticos do *CNRS - Centre National de la Recherche Scientifique*. O ALCESTE foi elaborado a partir das necessidades e problemas de cientistas sociais que, constantemente, se vêem confrontados com a urgência de análise e interpretação de material textual e/ou linguístico, seja de entrevistas, seja de respostas a perguntas abertas de inquéritos por questionário, seja de compilações de textos diversos que podem passar por obras literárias, ensaios, relatórios, ou, como é o presente caso, actas de reuniões e documentos de trabalho.

A finalidade é procurar uma solução de análise pragmática que possibilite o tratamento do material recolhido de forma semi-automática — já que é sempre necessário um tratamento prévio do texto, cujas opções dependem, em larga medida, do investigador — mas que garante alguma objectividade, sem descurar o quadro de interacções sociais que lhe subjazem. Este método assumidamente quantitativo — que permite circunscrever as estruturas mais significativas presentes e, a partir delas, proceder à sua descrição, classificação, resumo e compreensão — decorre independentemente do quadro de pesquisa que os utiliza.

O método, no entanto, não foi construído apenas com finalidades práticas, pois tem uma fundamentação teórica que o suporta. A principal tese de Max Reinert (1998) consiste em que

³⁸ Refira-se, no entanto, que entre os municípios espanhóis integrados (quer no Dital 21, quer no Raia 21) as referências à Agenda 21 Local são ainda mais raras. Nos dois lados da fronteira, os municípios parecem ter encerrado os processos, depois de cumpridas as obrigações assumidas aquando das candidaturas aos financiamentos europeus.

todo o discurso e, conseqüentemente, todos os documentos escritos que lhe servem de veículo, expressam um sistema de "mundos lexicais" que organiza uma racionalidade própria e dá coerência aos enunciados. Visto como um conceito básico ou pré-categorial que se refere à concatenação das palavras que compõem um determinado discurso, um “mundo lexical” é, por conseguinte, evocado pelo conjunto de palavras constituintes de uma frase ou de um fragmento do discurso, independentemente das suas construções sintáticas (Reinert, 1998; Alba, 2004). Em suma, “o método permitiu a elaboração de um programa capaz de examinar essas formas lexicais, rastreando os vestígios da actividade dos sujeitos enunciadorees que aparecem, sob a forma de lugares insistentes ou mundos lexicais, em torno de fundos tópicos” (Lima, 2008, 83).

Este e outros instrumentos de análise textual, aliás, possibilitaram que, especialmente nos últimos anos e acompanhando a proliferação e o aperfeiçoamento de meios informáticos, tenha vindo a verificar-se uma crescente apetência pela utilização de dados textuais. O ALCESTE e programas congêneres podem ajudar a conseguir análises mais abrangentes e mais consistentes do material empírico textual, “mas também maior subtilidade e clareza de detalhes que não estão necessariamente visíveis a *olho nu*” (Kalampalikis, 2003: 148). A vantagem da sua utilização é, portanto, o reforço de possibilidades em resgatar tais detalhes que podem revelar-se em estruturas mais ou menos submersas, mas porque raramente aleatórias, podem traduzir-se em ferramentas fundamentais para apreender sentidos e orientações.

Ainda que assente em análise estatística, para Max Reinert, o programa pode ajudar, sobretudo, a explicar a organização interna do discurso e não tanto a relatar as diferenças estatísticas entre os vários textos de um corpus. Tal como para Bourdieu as actividades humanas surgem estruturadas por *habitus*, para Reinert os discursos — que não são mais do que vestígios de linguagem dessas actividades — são organizados por sistemas de *lugares* (topoi) que actuam como pontos de atracção para quem discursa. Assim, um *lugar* não pode ser verdadeiramente definido em si mesmo. Um *lugar* é definido pela existência de outros “lugares” em relação aos quais se opõe e sem os quais perde a sua identidade. O estabelecimento de um “sistema de lugares” visa sobretudo uma intenção referencial, mas não deixa de deter um papel sobre a actividade do orador, nomeadamente na forma como define a sua posição no enunciado (Reinert, 1998).

Nesta óptica, num corpus particular os *lugares-comuns* podem ser indexados aos seus *mundos lexicais*. É esta indexação que pode ser revelada com base numa estatística relativamente automática, através das co-ocorrências lexicais nos enunciados textuais. Este é, aliás, o propósito da metodologia do ALCESTE que não se limita à simples análise da significação linguística de um corpus. Ainda que não a despreze, ultrapassa-a para se fixar no “rastreamento dos vestígios da actividade (da “passagem”) de um sujeito enunciator, os quais são organizados sob a forma de mundos lexicais, reunidos nos fundos tópicos de um discurso” (Lima, 2008: 87).

Ora tendo a vantagem de não exigir um conhecimento anterior dos textos a analisar, neste caso em particular, o conhecimento prévio que tínhamos do corpus textual em particular e do universo de Agendas 21 locais a decorrer em Portugal em geral, permitiu-nos controlar melhor a análise e detectar e debelar com maior eficácia as incongruências e os equívocos que apesar de tudo podem ocorrer, devendo-se basicamente a alguma dificuldade de adaptação do programa à língua portuguesa (sobretudo no processo de lematização). Tendo estas dificuldades em atenção e depois de alguns ensaios que procuraram neutralizá-las³⁹, os excertos de documentos de apresentação e de relatórios de *fora* participativos das 10 iniciativas regionais/multimunicipais e das 16 iniciativas municipais foram preparados para a análise pelo programa *ALCESTE*. O conjunto de dados recolhidos resultou, dessa forma, num agregado de textos em que cada um representa uma determinada iniciativa de A21L e é este conjunto que, versando um tema comum, redundava no *corpus de análise*.

Procurando-se a diversidade de enfoques, representações e objectivos sobre a A21L e correspondendo cada excerto a uma iniciativa particular de A21L devidamente identificada, estas partições do texto em análise equivalem, na linguagem do ALCESTE, às várias Unidades de Contexto Inicial (UCI) presentes no corpus textual e que correspondem às suas divisões naturais. Por sua vez, as UCI subdividem-se em Unidades de Contexto Elementar (UCE), fragmentos de texto que se aproximam da “frase gramatical usual” e que decorrem da estrutura presente nas UCI, da sua dimensão, assim como da pontuação (Kalampalikis, 2003).

Em boa medida, portanto, uma UCE corresponde na análise desenvolvida pelo ALCESTE a um parágrafo. Quando o parágrafo é demasiado grande (superior a 1.500 caracteres) o programa subdivide-o em tantas UCE quantas as necessárias. Daí que um dos tratamentos

³⁹ Mais à frente procuraremos esclarecer melhor o processo de lematização e como ultrapassar as dificuldades.

prévios do texto antes de lançar a análise definitiva foi transformar o discurso em pequenos parágrafos de maneira a garantir uma menor arbitrariedade na divisão das UCI e assegurar que o processo decorreria sem desvirtuar o texto original. Afinal é a partir da pertença das palavras de um texto a uma UCE que se estabelecem as matrizes que permitem efectuar o trabalho de classificação e de que resultam as classes lexicais. As classes, de resto, podem, de acordo com o manual do ALCESTE, definir-se como um agrupamento constituído por várias UCE de vocabulário homogéneo (IMAGE, 2006).

Para levar a efeito a análise o programa procede ainda (de forma automática mas com hipótese de acompanhamento do processo) à “lematização” do vocabulário, operação de substituição de certas palavras por uma “forma reduzida”. Nesta operação, o programa considera equivalente o conjunto de todas as palavras presentes que se agrupam em torno de um radical comum, do qual se formaram pelos processos de derivação ou de composição (*i.e.*, participar, participativo, participante... serão todos termos equivalentes da forma reduzida “particip+”, assim como ambiente, ambiental, ambientais, ambientalmente corresponderão à forma reduzida “ambient+”).

No caso específico da língua portuguesa percebe-se que o programa nem sempre identifica correctamente os campos lexicais. No corpus criado para análise das A21L, o vocábulo (forma completa) “locais”, por exemplo e ao invés de “localização”, não era identificado na raiz “local+” (forma reduzida), o que poderia afectar o conjunto de Unidades de Contexto Elementar consideradas na Classificação Hierárquica Descendente e, por conseguinte, a fiabilidade dos resultados. Para resolver o problema reescrevemos o termo (só para efeitos de análise) de forma a ser reconhecido pelo programa como palavra da mesma raiz de local: “locals”, o que nos permitiu garantir a legibilidade e a estrutura anterior e, simultaneamente, forçar a pertença ao radical correcto⁴⁰.

De acordo com o manual do programa, portanto, a preparação do corpus textual obedeceu a uma formatação, cujos principais princípios e orientações destacamos de seguida:

- Juntaram-se todos os excertos de documentos sobre A21L num único ficheiro (txt) que deu origem ao *corpus de análise*;

⁴⁰ Camargo refere o mesmo problema e sugere uma solução diferente que, apesar de mais trabalhosa (trata-se de modificar o ficheiro do dicionário criado pelo programa para levar a cabo a lematização), pode ser útil, sobretudo, se estivermos perante um volume de problemas com dimensão que desaconselhe uma actuação caso a caso (Camargo, 2005: 536).

- Eliminaram-se as principais causas de confusão no processo de lematização, sobretudo, quando incidiam sobre vocabulário central, ou se percebia uma influência indesejável na análise;
- Criação das linhas de comando que identificam cada uma das iniciativas de A21L (neste caso correspondentes a Unidades de Contexto Inicial) e permite a introdução de algumas variáveis descritivas que posteriormente servirão para cruzamentos com os resultados obtidos.

Exemplo de linhas de comando criadas para cada um dos excertos representativos das iniciativas de A21L presentes no corpus de análise:

0002 *rg_nrt *tp_mun *in_2004 *act_s *at_gea *m_Maia

0025 *rg_alt *tp_reg *in_2006 *act_n *at_fct *m_nalentejano

Para além de uma identificação ordinal dos excertos presentes no corpus de análise (neste caso 0002 e 0025), as linhas incluem 6 variáveis descritivas que correspondem a:

*rg_ = Região NUTS 3
 *tp_ = Tipo (municipal/regional)
 *in_ = Data de início
 *act_ = Sinais de actividade actual
 *at_ = Empresa de assessoria técnica
 *m_ = Identificação do município/iniciativa

Formatado o *corpus textual* foi lançada a análise. O programa procedeu a uma Classificação Hierárquica Descendente que decorreu de sucessivas divisões do texto, a partir da qual se iniciou a identificação das oposições mais importantes no vocabulário presente e se extrairam as classes lexicais posteriormente trabalhadas através de uma Análise Factorial de Correspondências. Com este método, assente no cruzamento entre o vocabulário (considerando a frequência de incidência de palavras) e as classes construídas, gerou-se uma representação gráfica em plano cartesiano, onde surgem de forma mais expressiva as oposições entre classes, oferecendo, para cada uma, os seguintes resultados principais:

- Palavras e frases mais significativas (cálculo de chi-quadrado medindo a importância das relações entre variáveis, ou das palavras com as classes lexicais);
- Segmentos repetidos, UCE mais significativas por classe;
- Correspondências das palavras mais características;
- Classes e repartição do *corpus* (UCE) pelas classes criadas;
- Percentagem de UCE classificadas.

No nosso caso, porque nos interessava, ainda, perceber o papel desempenhado por alguns factores de desenvolvimento das iniciativas de A21L, procedeu-se, posteriormente, a uma análise de cruzamento do texto com as várias variáveis descritivas previamente criadas, o que permitiu perceber melhor a relação entre, por um lado, a região, a tipologia, a data de início de actividades, os sinais de actividade... e, por outro lado, o vocabulário, bem como as temáticas e os campos lexicais utilizados por cada uma das iniciativas de A21L em análise.

V.1.3. Resultados – Uma Visão Global do Corpus de Análise

Começamos, então por uma leitura geral de alguns valores que estão na base da análise, mas que nos podem revelar, desde logo o tipo de texto com que estamos a trabalhar e as suas principais características, ainda de um ponto de vista estritamente quantitativo.

Quadro V.1 – Quantificação do Texto e cálculo dos dicionários

| | |
|---|---------------|
| Número de Linhas de Comando (Linhas com asteriscos) Correspondente ao número de iniciativas de A21L presentes no <i>corpus de análise</i> | 26 |
| Número de formas distintas Palavras diferentes presentes no corpus | 3.267 |
| Número de ocorrências Total de palavras presentes no corpus | 19.996 |
| Frequência média por forma Número de ocorrências / Número de formas distintas | 6 |
| Número de hapax Palavras com frequência igual a 1 | 1.708 |

O Quadro V.1 deixa transparecer um corpus de análise de 26 UCI que, como já vimos correspondem a 26 iniciativas de A21L. Com perto de 20.000 ocorrências, ou seja 20.000 palavras, o corpus apresenta alguma diversidade de vocabulário (há 1.708 palavras que surgem apenas uma vez), mas parece igualmente estruturado em torno de alguns tópicos mais gerais (a média de ocorrência por palavra é 6).

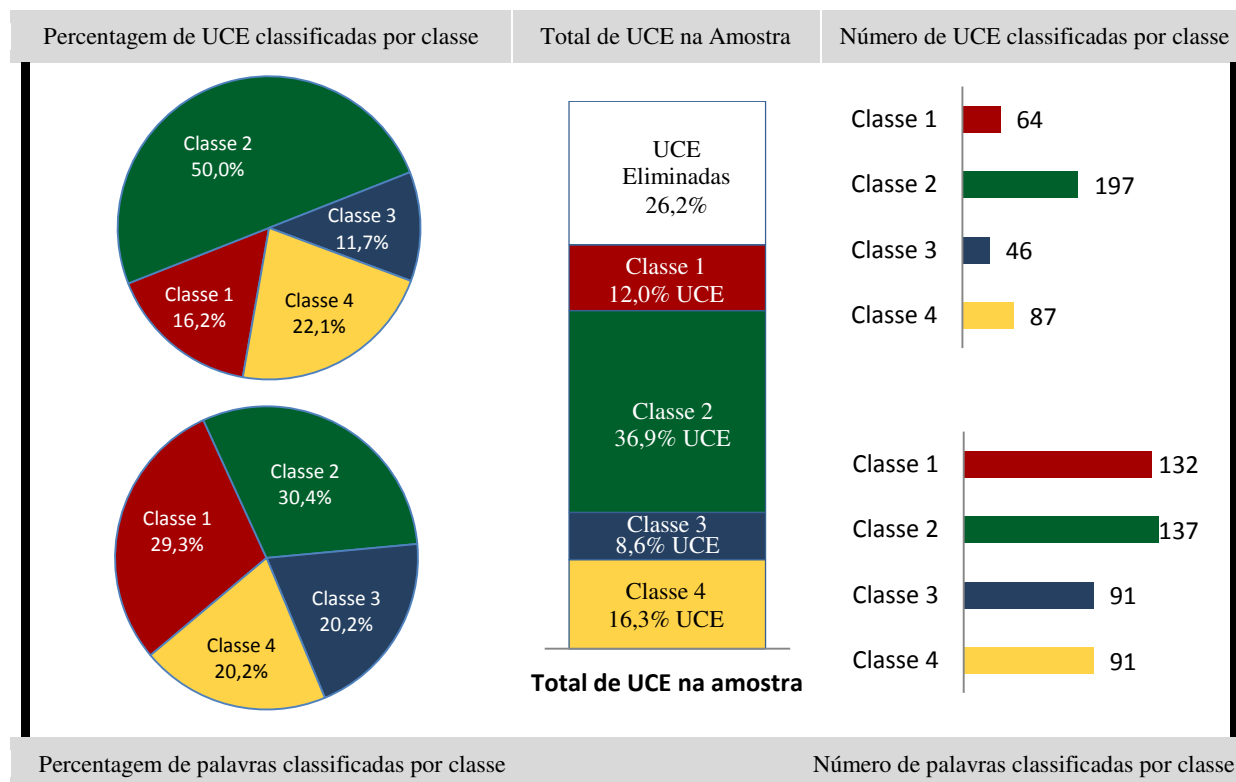
Quadro V.2 – Selecção das UCE e Cálculo de dados

| | |
|---|--------|
| Frequência mínima de uma palavra analisada | 4 |
| Número de palavras analisadas | 714 |
| Número de ocorrências analisadas | 12.228 |
| UCE classificadas | 534 |
| Percentagem de UCE classificadas analisadas | 100% |
| Número médio de palavras analisadas por UCE | 22,9 |

Após a redução das palavras ao seu radical obtiveram-se 714 palavras analisáveis (com frequência igual ou superior a 4) que ocorreram 12.228 vezes. O *corpus* foi então dividido em

534 Unidades de Contexto Elementares (UCE) que na totalidade foram integradas na análise hierárquica descendente.

Figura V.2 – Distribuição das UCE no Corpus

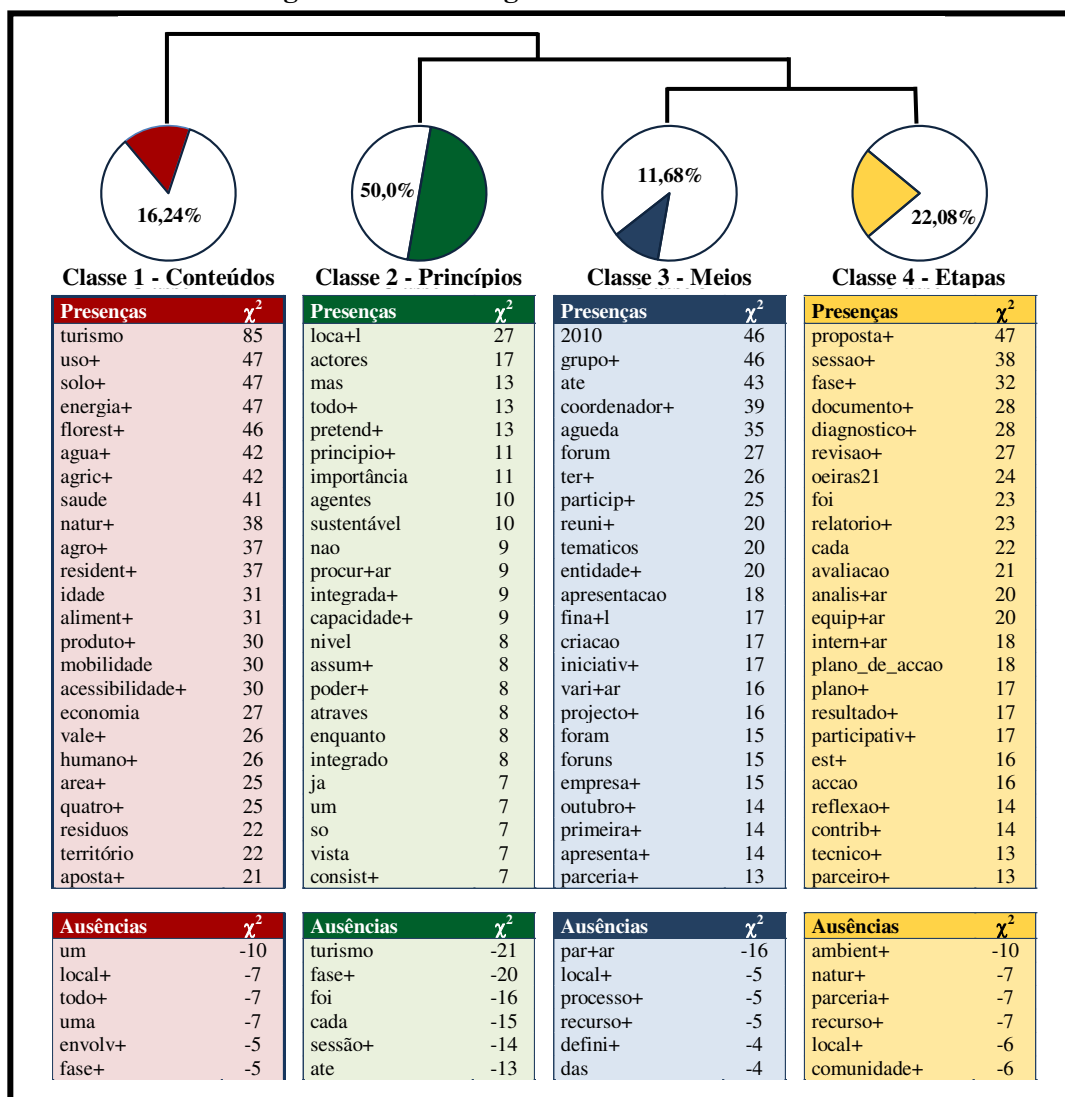


Da Classificação Hierárquica Descendente resultaram, assim, quatro classes lexicais que classificaram 73,8% e excluíram (porque não se diferenciam em nenhuma delas) 26,2% das UCE. Se consideradas as classes pelo volume de Unidades de Contexto Inicial agregadas, percebemos, desde logo, a predominância da classe 2 que integra 50% destas UCE incluídas na classificação. Predomínio que, no entanto, se desvanece quando o foco se desloca para as palavras analisadas, aproximando-se, nesse caso, as classes um e dois (com uma diferença de umas escassas 5 palavras a separá-las) e as classes três e quatro que, apesar de menos abrangentes, ganham algum peso relativo, ambas com 91 palavras analisadas.

Para perceber melhor em que consistem e o que representam estas quatro classes lexicais deve-se olhá-las a partir do dendograma da Figura V.3 que dá conta não apenas das intersecções entre classes, mas igualmente do seu conteúdo. Produto de uma dupla Classificação Hierárquica Descendente que utilizou diferentes partições de UCE, o dendograma ilustra as relações interclasses, as oposições localizadas no *corpus de análise* e os *topoi* que subjazem a cada uma delas e lhes dão significado, permitindo perceber, neste caso em particular, que temas e conteúdos, que causas e princípios, que meios de coordenação e

que etapas já alcançadas ou ainda almejadas privilegiam ou assinalam os promotores de A21L em Portugal na apresentação das suas iniciativas e nos relatórios dos fora participativos.

Figura V.3 – Dendograma de Classes Estáveis



Na representação esquemática das classes obtidas, assim como dos seus perfis (principais presenças e ausências, cujo grau de associação é medido através do χ^2), torna-se mais clara a forma como se geram estas classes e o tipo de relações entre elas estabelecidas. As partições acontecem sempre de forma análoga e consecutiva, dicotomizando o *corpus* em duas classes num primeiro momento para, no momento seguinte, subdividir uma das classes resultantes em mais dois subgrupos que, por sua vez, darão origem a uma classe estável (definitiva) e uma classe não estável⁴¹ que se subdividirá em duas novas classes. Este processo deixa transparecer o tema central do *corpus de análise*: todas as classes têm, afinal, origem no mesmo padrão temático, encontrado logo na primeira partição, a A21L.

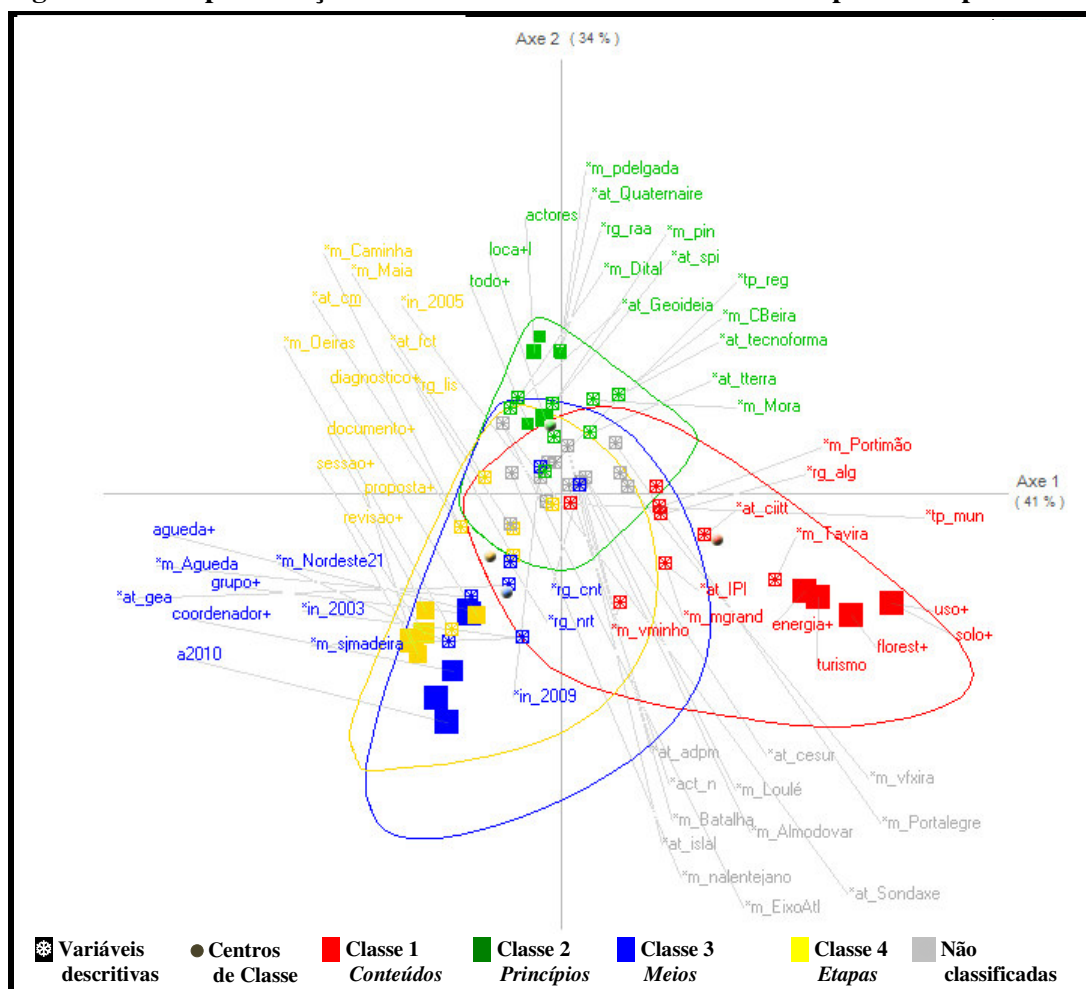
⁴¹ Uma classe atinge a estabilidade quando o seu vocabulário se integra todo no mesmo mundo lexical.

O espaço que, ainda assim, se mantém para alguns nichos temáticos relacionados com a A21L e a sustentabilidade local permite a criação de *subcorpus* que estão na base das quatro classes lexicais encontradas e que, de acordo com os seus conteúdos semânticos, parecem agrupar-se em duas pares de variáveis:

Na dupla focada na sustentabilidade local – que inclui a “*Classe 1 – Conteúdos*”, organizada a partir da semântica da sustentabilidade e, mais especificamente, das temáticas exploradas nas iniciativas de A21L e a “*Classe 2 – Princípios*” que integra causas e princípios orientadores da acção e, muito particularmente, o que é considerado a condição *sine qua non* da sustentabilidade, a participação;

Na dupla que se organiza em torno das dinâmicas processuais – que integra a “*Classe 3 – Meios*” resultante, basicamente, de descrições de processos e das formas e meios de coordenação e acção participada e a “*Classe 4 – Etapas*” que dá conta dos vários patamares ou fases alcançados ou por alcançar, nomeadamente o diagnóstico, o plano de acção e/ou a revisão do plano de acção.

Figura V.4 – Representação em coordenadas da Análise Factorial por correspondências

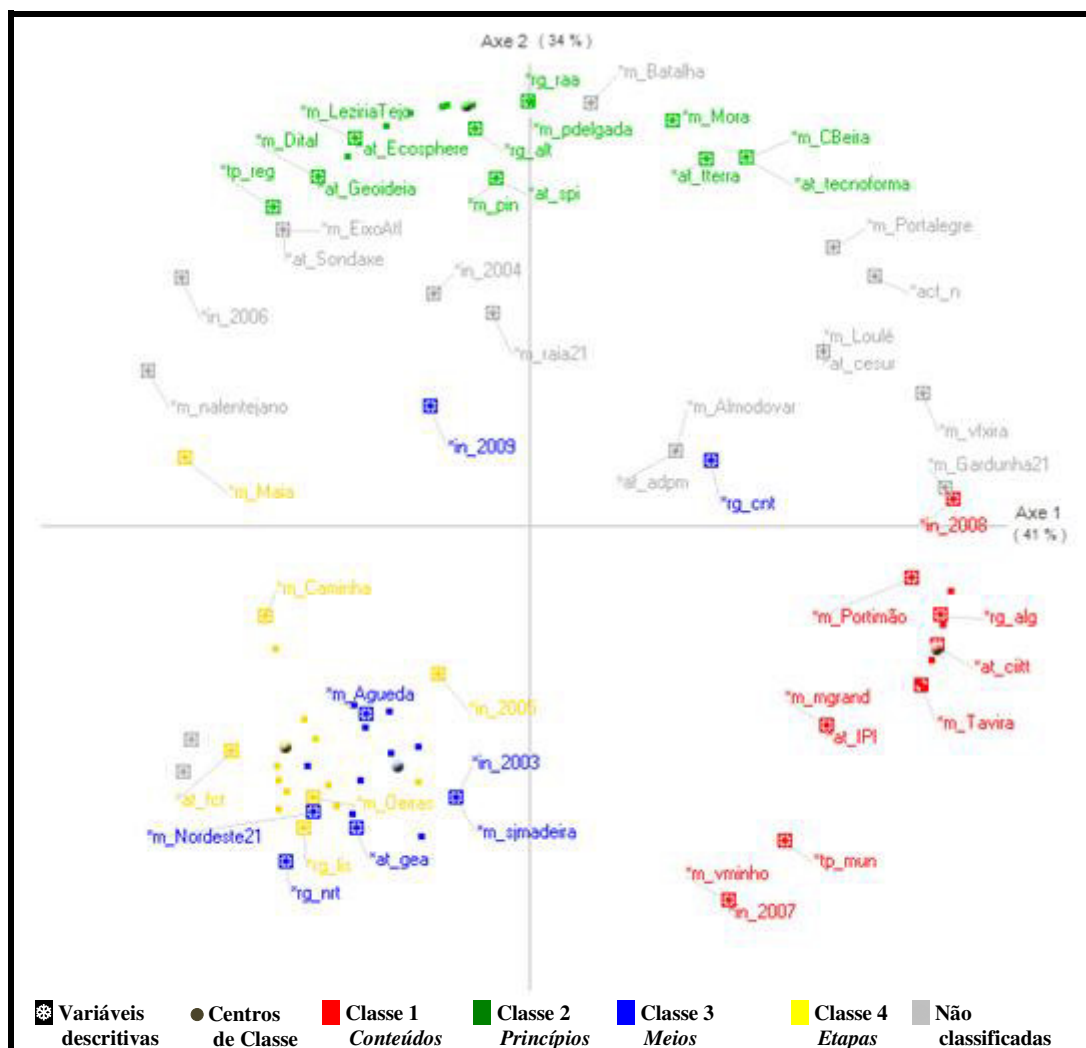


A Figura V.4 que dá expressão gráfica à Análise Factorial de Correspondências (representação em coordenadas) permite resumir os resultados obtidos e ilustrar melhor a posição relativa das classes umas em relação às outras. Desde logo percebemos que as classes 3 e 4 que, como já vimos, se associam sobretudo às questões processuais, têm o centro de classe praticamente com a mesma localização no diagrama, o que evidenciará a partilha do mesmo campo semântico, confluindo certamente nas duas classes muitos temas comuns e/ou complementares. Se nos debruçarmos sobre as variáveis descritivas que mais se associam à *Classe 3 – Meios*, percebemos que o Grupo de Estudos Ambientais da Universidade Católica Portuguesa do Porto (at_gea) parece determinar uma abordagem que valoriza a forma e os instrumentos que permitirão alcançar a sustentabilidade local e que, pelo menos ao nível do discurso, se repercute nesta análise não só com a sua presença, como dos processos que ajudou a desenvolver: A21L de Águeda, A21L de São João da Madeira e Nordeste 21.

Já a *Classe 4 – Etapas* parece mais plural e inclui processos assessorados pelo GEA/UCP (Águeda) mas também por outros grupos como o da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (Oeiras) ou, ainda, pela *C & M Consulting* que assessorou o processo de A21L de Caminha. Vocabulário ligado às várias fases do processo de A21L, como diagnóstico, plano de acção ou revisão completam para já o perfil da classe que parece valorizar uma dimensão gradativa e cumulativa dos processos em que uma fase superior decorre do trabalho realizado e da conclusão de uma anterior.

Quanto às outras duas classes parecem divergir mais no campo semântico da Agenda 21 Local, integrando mundos lexicais mais específicos (sustentabilidade e a participação), o que se repercute, mais uma vez, no espaço lexical representado. A *Classe 1 – Conteúdos*, para além das temáticas e assuntos mais relevantes como turismo, energia, uso do solo, florestas... associa primordialmente iniciativas municipais (não integradas em qualquer dos processos regionais), como as do Algarve, cujo apoio técnico foi da responsabilidade do CIITT – Centro Internacional de Investigação em Território e Turismo da Universidade do Algarve.

Finalmente a *Classe 2 – Princípios* organiza-se em torno dos imperativos da sustentabilidade e, muito particularmente, da participação, destacando-se vocábulos como actores e local. Estamos perante uma classe que se associa a alguns processos municipais (*i.e.*, A21L de Ponta Delgada e A21L de Mora), mas onde parecem preponderar as iniciativas de cariz multimunicipal: Dital 21; A21L da Cova da Beira; PIN 21, elas próprias já fruto de parcerias entre os municípios.

Figura V.5 – Representação das Correlações na Análise Factorial de Correspondências

Mostrando, por uma questão de maior compreensibilidade, apenas as variáveis descritivas, a representação das correlações da Análise Factorial de Correspondências (Figura V.5) confirma estes resultados, permitindo, no entanto, uma melhor leitura das correlações entre as classes lexicais e as variáveis descritivas introduzidas. Na *Classe 1 – Conteúdos* ganham relevo as iniciativas algarvias (Portimão e Tavira), mas também outra iniciativa de índole municipal como a da Marinha Grande. A exceção, neste caso, é a A21L do Vale do Minho, processo multimunicipal que aqui surge agregado a uma classe que associa a preocupação pelos conteúdos, sobretudo, às iniciativas de cariz municipal, talvez porque, nestes casos, haja um maior cuidado em adaptar as linhas programáticas da Agenda 21 às especificidades dos municípios.

A *Classe 2 – Princípios*, pelo contrário, associa-se preferencialmente a iniciativas agregadoras (multimunicipais) e nela se encontram associados processos como os da Lezíria

do Tejo e Dital 21 que explicarão a associação da Região Alentejo a esta classe, mas também os processos da A21L do Pinhal Interior Norte (PIN 21) e da Cova da Beira. Neste que é uma classe de semblante marcadamente regional ou multimunicipal, as A21L de Mora e de Ponta Delgada surgem, desta feita, como a excepção municipal, indiciando linhas programáticas mais standardizadas (o que se coaduna com o foco nos princípios da sustentabilidade), e eventualmente decalcadas das aplicadas nas iniciativas regionais, para o que poderá ter contribuído (no caso de Mora) a partilha da mesma equipa de assessoria técnica: Tterra.

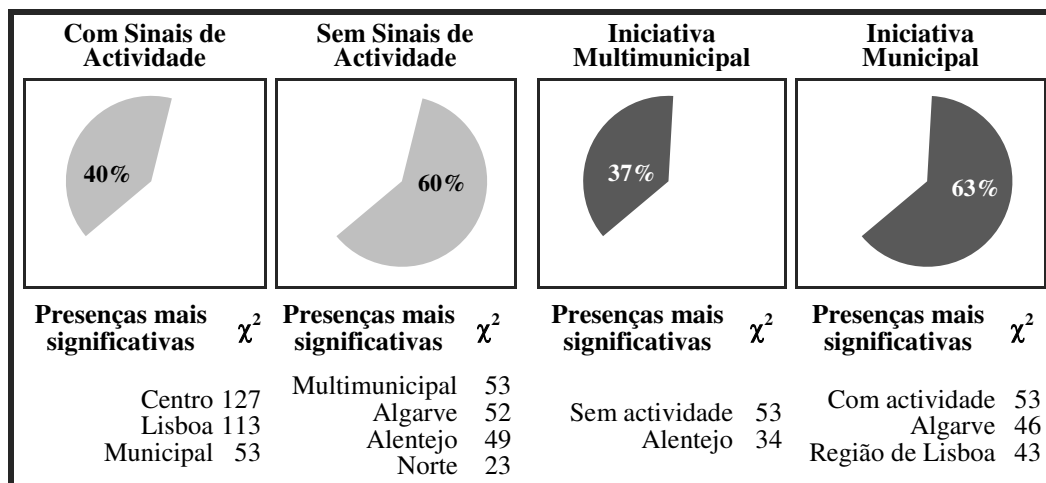
Continuando a seguir o diagrama da Figura V.5 confirmamos a proximidade dos campos semânticos das classes 3 e 4. Todavia, se à *Classe 3 – Meios* se associam as Regiões Norte (Nordeste 21 e São João da Madeira) e Centro (Águeda) — fundamentalmente iniciativas com assessoria técnica do Grupo de Estudos Ambientais da Universidade Católica Portuguesa do Porto —, a Classe 4 – Etapas continua a associar processos nortenhos (e.g., Maia e Caminha), mas preferencialmente parece partilhar características das iniciativas desenvolvidas na Região de Lisboa assessoradas pelo Grupo da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa. Entre estes destaca-se a A21L de Oeiras a única, aliás, que refere encontrar-se já na etapa mais avançada: revisão do Plano de Acção. As eventuais diferenças encontradas entre as diversas classes parecem resultar, assim, pelo menos em parte, do impacto das assessorias técnicas no desenrolar dos processos. Não sendo só por si um problema, este facto pode indiciar alguma dependência excessiva de actores externos que, mais cedo ou mais tarde, porque de um serviço contratado se trata, abandonarão o processo. Resta saber se, no terreno, as iniciativas de A21L resistem a esse abandono anunciado. É o que procuraremos comprovar mais à frente.

Finalmente refira-se que o léxico não classificado⁴² é diversificado e inclui iniciativas de todo o país. No Norte surge o Eixo 21, no Centro as A21L da Batalha e da Gardunha, na Região de Lisboa a A21L de Vila Franca de Xira, no Alentejo as A21L de Portalegre, do Norte Alentejano e no Algarve a A21L de Loulé. De uma forma geral e com excepção de Vila Franca de Xira que dá ainda alguns indícios de actividade (é de entre estes o mais recente dos processos) o que parece ser comum a todos os restantes é exactamente a ausência de actividade (*act-n). Aparentemente e depois de alguns meses de discussão pública, da

⁴² Trata-se de material lexical que não deu origem a nenhuma classe lexical quer porque a sua frequência é relativamente baixa no compto global do corpus, quer porque a sua profusão é global e se distribui equitativamente ao longo do texto, não permitindo nenhuma discriminação, quer, ainda, porque algumas variáveis discriminativas (de que a Figura V.5 procura dar conta) não se associam a nenhuma classe específica.

promoção de *fora* participativos mais ou menos concorridos e do plano de acção aprovado, os processos de A21L aqui agrupados parecem ter fechado portas, não havendo sinais de qualquer iniciativa subsequente.

Figura V.6 – Cruzamento de variáveis descritivas – Actividade e tipo de iniciativa



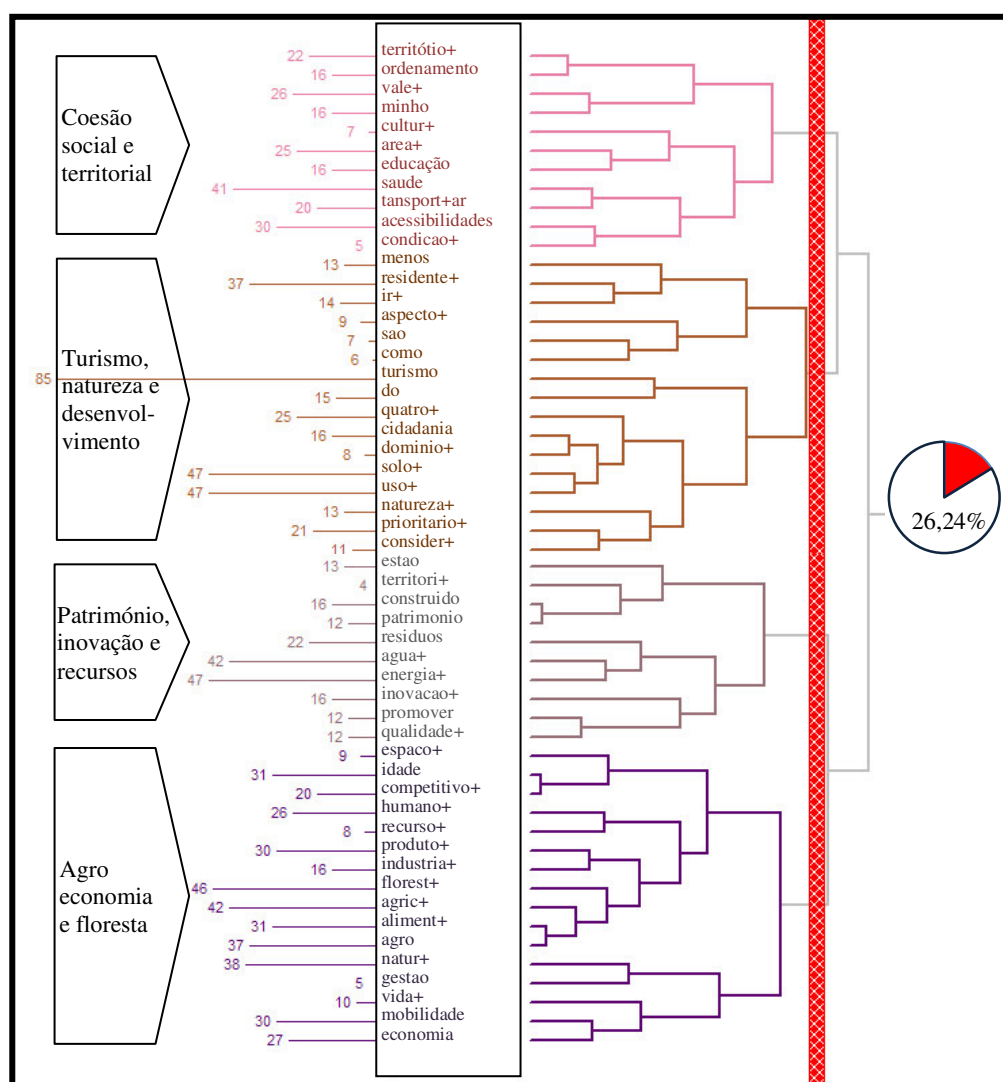
Mas se na amostra, e como confirmam os valores expressos na Figura V.6, há uma maioria clara (60%) de processos sem actividade (sem sinais nos sítios dos municípios ou nas páginas das iniciativas multimunicipais que indicassem qualquer espécie de actividade relacionada com a Agenda 21 Local), a verdade é que, no universo, esse valor será muito superior. Desde logo porque os 10 processos multimunicipais localizados correspondem a 37% das 26 iniciativas agregadas no *corpus de análise*, mas no universo representam mais de 60% dos municípios onde foram recenseados processos de A21L em finais de 2009 e, como se verifica também na Figura V.6, é exactamente entre estes processos multimunicipais onde mais rareiam sinais de actividade. Sem um empenho claro dos executivos municipais que tendem a desresponsabilizar-se do andamento dos trabalhos quando as iniciativas são lideradas por uma entidade supra ou multimunicipal (*e.g.*, associações de municípios), estes processos conjuntos não resistem à saída (ainda que desde o início anunciada) das equipas de assessoria técnica.

V.1.4. Conteúdos e Princípios da Sustentabilidade Local – Classes 1 e 2

Caracterizando de forma directa a Agenda 21 através das temáticas enunciadas, a primeira classe (*conteúdos*) permitir-nos-ia chegar a uma definição temática da Agenda 21 Local e encontrar os principais motivos e interesses que dinamizaram estas iniciativas. O dendograma da classe (Figura V.7) parece, afinal, um inventário de temáticas exploradas no âmbito da sustentabilidade local, com valores de associação medidos pelo χ^2 que alcançam a maior

marca com o vocábulo “turismo” (85). O turismo parece ser uma aposta transversal aos municípios portugueses e que entra nas deliberações da A21L quer em regiões que aconselham alguma ponderação (como será o caso do Algarve), quer em regiões onde é ainda uma aspiração que poderá significar uma saída para o desenvolvimento local. A actividade turística surge, por isso, como uma prioridade e associa-se, em especial, com a sustentabilidade ambiental (uso do solo, natureza...), mas também com a cidadania e com os residentes por contraponto com os turistas visitantes.

Figura V.7 – Dendograma da Classe 1 – Conteúdos

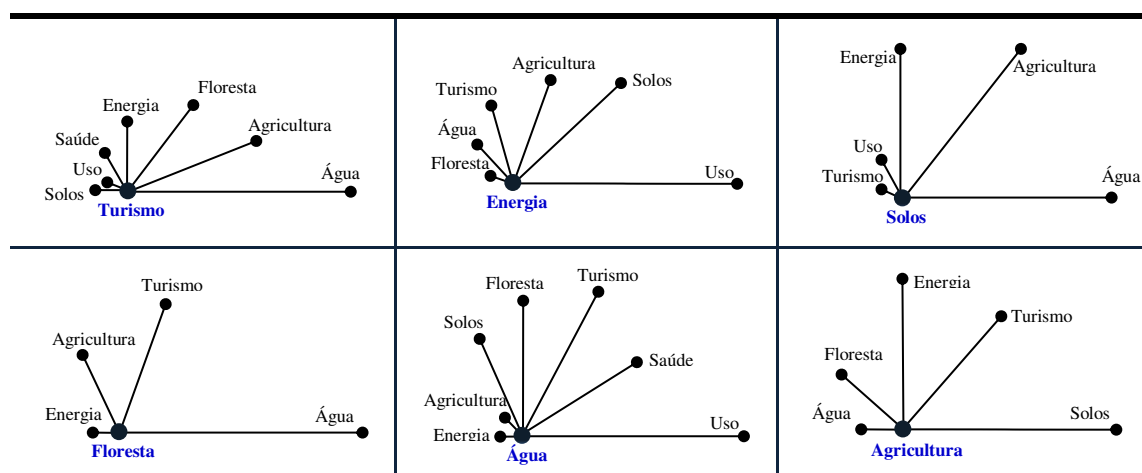


Estes subgrupos, no entanto, como se comprova facilmente no dendograma, estão longe de ser estanques ou monotemáticos (reúnem-se, afinal, no mesmo espaço lexical). Podemos, assim, para além deste grupo liderado pelo turismo, localizar pelo menos mais três: uma subclasse que agrega várias facetas do que poderíamos designar por *coesão social territorial* e que

inclui, para além do território, o ordenamento e os serviços públicos, com destaque para a saúde que alcança, neste grupo em particular, o maior índice de associação ($\chi^2 = 41$).

Os restantes subgrupos ou subclasses deste “pacote de conteúdos” integram as questões que tradicionalmente mais se relacionam com os imperativos da sustentabilidade (energia e água) mas surgem igualmente, com índices de associação importantes, questões como o património construído, a qualidade e a inovação, numa conglomeração que parece fazer decorrer a preservação de recursos da inovação social e tecnológica. *Inovação e recursos* poderiam, aliás, servir de título a esta subclasse. Finalmente, o último subgrupo poderia designar-se como o *campo do agro-florestal*. A presença da agricultura e das florestas parece decorrer da importância que os processos deliberativos lhe atribuem, enquanto fonte de recursos, protecção da natureza e, de forma global, de competitividade e desenvolvimento da economia local. Estaremos afinal, na óptica dos participantes e promotores destas iniciativas e em linha com o preconizado pela teoria, perante processos complexos onde os desempenhos de determinadas áreas confluem e determinam o exercício e a actuação nas suas adjacentes.

Figura V.8 – Redes semânticas das principais palavras associadas à Classe 1 - Conteúdos



Olhando apenas para seis dos termos que mais se associam à classe — *Turismo*, $\chi^2 = 85$; *Energia*, $\chi^2 = 47$; *Solos*, $\chi^2 = 47$; *Floresta*, $\chi^2 = 46$; *Água*, $\chi^2 = 42$; *Agricultura*, $\chi^2 = 42$ — percebemos como se desenrola o fértil intrincado de intersecções entre eles (Figura V.8), num jogo de influências e confluências onde água e turismo surgem com as redes mais densamente preenchidas, correlacionando-se não apenas com as outras cinco hipóteses que aqui seleccionámos (as que estatisticamente mais se associavam à classe), mas também com as que se lhas seguiam: a saúde e o uso (de recursos).

A Agenda 21 Local surge, assim, de acordo com os conteúdos e temáticas tratadas, como uma oportunidade de potenciar os recursos locais e, a partir deles, melhorar as condições de vida das populações e desenvolver a actividade turística, vista quase unanimemente como um trunfo local a aproveitar. Os excertos das UCE relativas às A21L da Marinha Grande e de Portalegre que expõem alguns dos principais propósitos dos respectivos projectos serão, talvez, dos mais elucidativos:

“(...) promover a gestão ambiental sustentável, promover a eco eficiência do uso da água garantindo a qualidade no abastecimento. Apostar na eficiência energética e nas energias renováveis, dinamizar a mobilidade territorial sustentável, requalificar o património natural e construído”.

0006 *rg_cnt *tp_mun *in_2008 *act_s *at_IPI *m_MGrande

“(...) saúde, emprego e actividades económicas, designadamente as indústrias tradicionais de Portalegre, os produtos tradicionais, o saber fazer local e o turismo, a inovação, as acessibilidades, o ensino/formação...”

0012 *rg_alt *tp_mun *in_2005 *act_n *at_tterra *m_Portalegre

Como já fica subentendido no excerto do relatório do fórum participativo de Portalegre, a inovação, faz parte deste pacote de conteúdos, sendo, aliás, um dos factores de desenvolvimento mais apontados. Inovação que (seja tecnológica, empresarial ou social), associada frequentemente à formação e à cultura, passa, como se refere no excerto da Raia 21,

“(...) pelo envolvimento da população e dos sectores de actividade no debate colectivo e na definição conjunta da estratégia de sustentabilidade”.

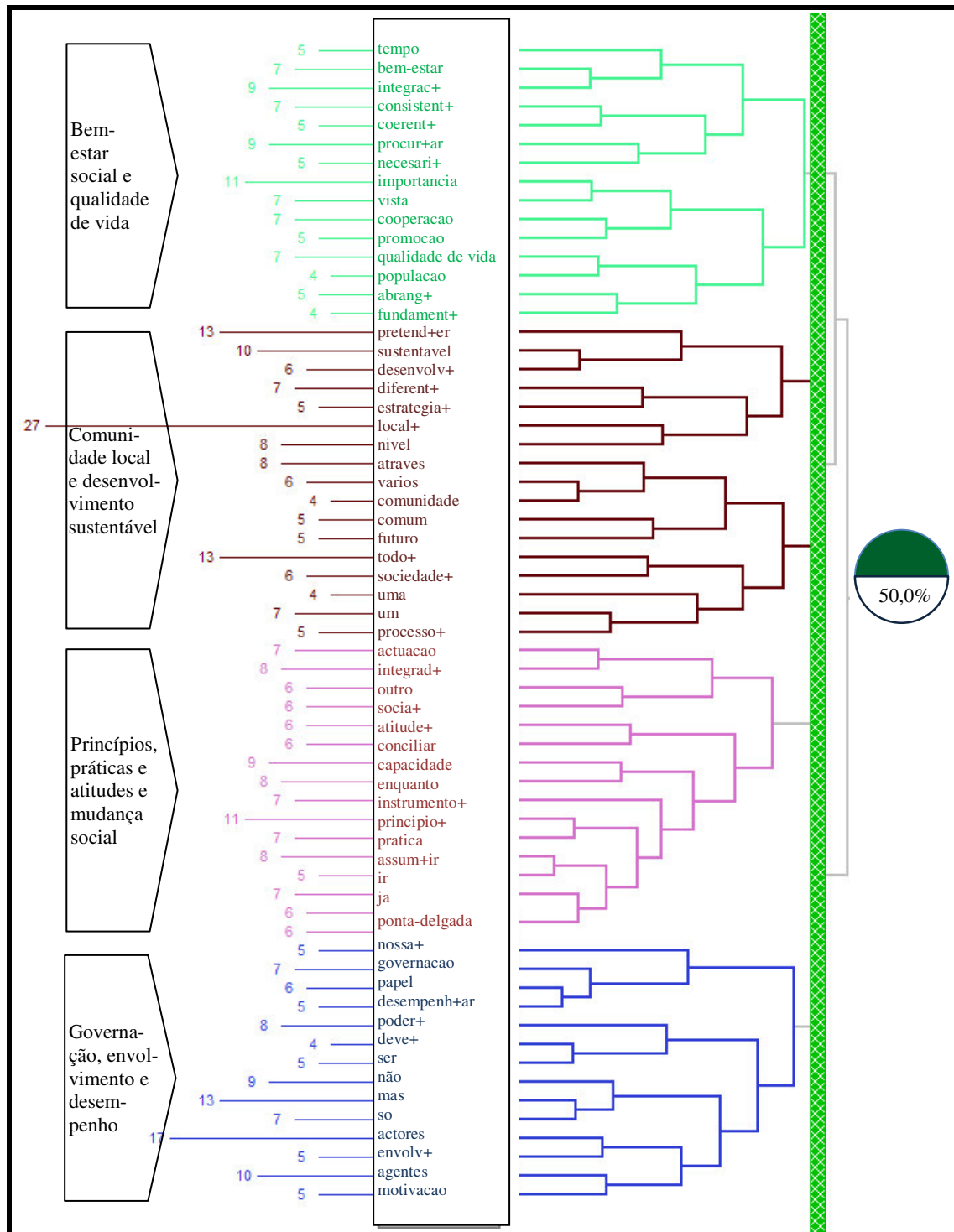
0026 *rg_alt *tp_reg *in_2005 *act_n *at_tterra *m_raia21

Por último, interessa referir a agricultura e floresta, dois dos termos mais presentes no *corpus de análise*, cujo peso se explicará pela presença de uma maioria de municípios com algum predomínio rural e que se explica pela inclusão das 10 iniciativas multimunicipais que se desenvolveram predominantemente no interior, com o impulso vindo de Espanha e do *Programa de Iniciativa Comunitária INTERREG – Cooperação Transfronteiriça Portugal/Espanha*.

Mas uma Agenda 21 Local não se resume às temáticas que abraça. A forma como o faz, é, aliás, mais determinante para que seja reconhecida como tal. Daí que a *Classe 2 - Princípios* integre, sobretudo, a temática da participação nas suas várias vertentes, mas também, como

poderemos confirmar na Figura 9, outros termos e léxicos que podem inspirar uma actuação mais aberta aos cidadãos e agentes locais.

Figura V.9 – Dendograma da Classe 2 - Princípios



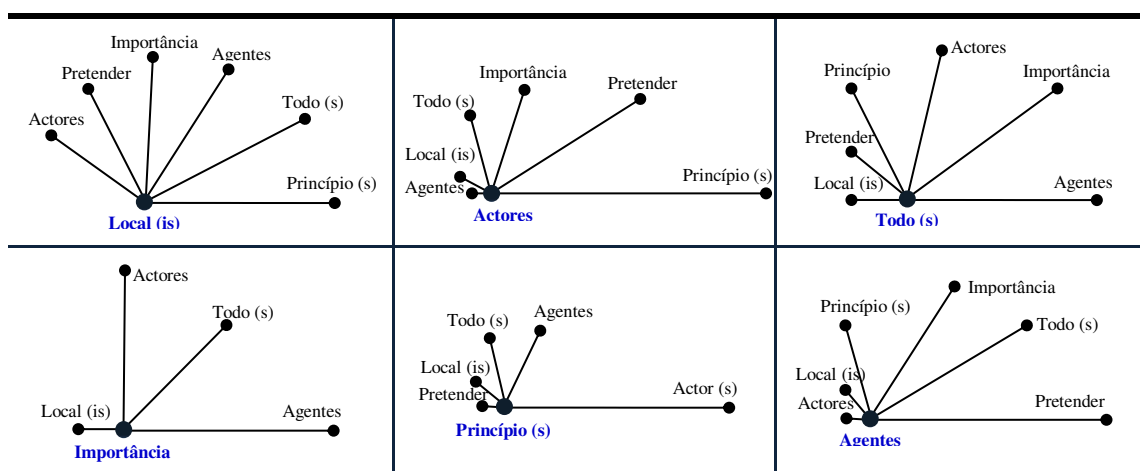
De acordo com o dendrograma da classe 2 o campo semântico expresso surge algo difuso, mas não deixa de apontar para princípios de actuação. Desde logo, no primeiro subgrupo assinala-

se a importância de promover o bem-estar social e a qualidade de vida de uma forma integrada, consistente e coerente. Trata-se, afinal, de conseguir uma visão de futuro consensualizada que só é possível através da partilha e da cooperação. Daí que importância ($\chi^2 = 11$), integração ($\chi^2 = 9$), cooperação ($\chi^2 = 7$) e qualidade de vida ($\chi^2 = 7$) surjam como palavras-chave desde subgrupo.

O segundo subgrupo, por seu turno, sublinha a importância do local (e dos locais) para a construção do desenvolvimento sustentável. Mais uma vez, portanto, a ideia de envolvimento dos cidadãos locais é central e diríamos até que determina o significado desta subclasse com o maior índice de associação ($\chi^2 = 27$). O desenvolvimento sustentável é afinal um objectivo que se pretende ($\chi^2 = 13$) alcançar e não dispensa a participação de todos ($\chi^2 = 13$), para o que interessa — de acordo com a semântica do terceiro subgrupo — assumir ($\chi^2 = 8$) princípios ($\chi^2 = 11$), actuar de forma integrada ($\chi^2 = 8$) e contribuir para mudar atitudes ($\chi^2 = 6$) e práticas (= 7) sociais ($\chi^2 = 6$) insustentáveis. Finalmente, e na mesma linha, o último subgrupo identificado na *classe 2* aponta para a necessidade de partilha na governação ($\chi^2 = 7$), sublinhando o papel ($\chi^2 = 6$) de todos os agentes ($\chi^2 = 6$) e actores sociais ($\chi^2 = 17$).

O sublinhar da importância da participação e do envolvimento de todos os grupos sociais da comunidade está, sem margem para dúvidas, presente quer nos discursos e nos propósitos anunciados pelos promotores das iniciativas de A21L, quer (como sublinham estes resultados) nas deliberações dos *fora* participativos dos processos que constituem matéria textual para esta abordagem analítica.

Figura V.10 – Redes semânticas das principais palavras associadas à Classe 2 - Princípios



Nesta que é, aliás, a classe mais representativa do *corpus de análise* (50% das UCE analisadas), a participação e os seus vários intervenientes e/ou as suas várias componentes — actores, agentes, local, todo(s) — surgem como a vertente da sustentabilidade mais sublinhada e, aqui talvez ainda mais claramente, os principais termos associados interrelacionam-se praticamente sem variantes, notando-se, quando muito, alguma valorização acrescida dos termos local (locais), actores e agentes.

Esta ideia de prioridade aos princípios do desenvolvimento sustentável em geral e da participação em particular pode constatar-se em praticamente todos os excertos incluídos no *corpus de análise*. Os que se seguem são, portanto, apenas três dos muitos exemplos que seria possível carrear para ilustração da vontade declarada em cumprir e fazer cumprir os princípios da sustentabilidade, assumindo-se estas iniciativas...

“(...) como um contributo integrado e proactivo para a incorporação e ou reforço dos princípios e práticas de desenvolvimento sustentável constantes dos referenciais já existentes”.

0016 *rg_raa *tp_mun *in_2008 *act_n *at_Quaternaire *m_PDelgada

E cujo papel na transição para uma sociedade sustentável deverá decorrer com base num...

“(...) processo de planeamento participativo através de uma estratégia integrada, de forma a implementar a sustentabilidade a nível local, só possível através da participação de todos os sectores da comunidade local”.

0001 *rg_nrt *tp_mun *in_2006 *act_n *at_c&m *m_Caminha

Até porque é consensual e, sem excepção, declaradamente assumido por todas as iniciativas recensadas no terreno que...

“(...) a participação é o elemento mais transversal de todo o ciclo de planeamento da A21L. Para um maior sucesso do projecto torna-se fundamental o envolvimento de toda a sociedade civil na construção de uma visão de desenvolvimento sustentável de uma forma informada e activa”.

0025 *rg_alt *tp_reg *in_2006 *act_n *at_fct *m_NAlentejano

De acordo com estes resultados, portanto, A A21L está longe de se limitar às questões do ambiente e da sustentabilidade ambiental. Pelo menos ao nível dos discursos e dos documentos produzidos nos *fora* participativos é tendencialmente transversal e debruça-se tanto sobre as questões do ambiente, como nas do desenvolvimento, sublinhando-se sem margem para qualquer dúvida a importância dos princípios de participação e de envolvimento

da comunidade local, assim como de todos os agentes e actores sociais que aí interagem. É, por conseguinte, a ideia de multidimensionalidade presente no conceito de desenvolvimento sustentável que parece presidir à classe 1 e à sua manifesta integração de conteúdos, a que se associam preferencialmente os processos que não mostram sinais de actividade actual; que decorreram de iniciativas municipais, com maior ou menor empenho das máquinas administrativas e dos executivos municipais e com destaque para a Região do Algarve que, como sabemos, não se mostrou até agora muito atreita a iniciativas conjuntas multimunicipais.

Já a classe 2 expressa a necessidade de enveredar pelos princípios da sustentabilidade recorrendo aos caminhos da participação com a forma mais segura de o conseguir. Tratando-se da classe mais abrangente (50% das UCE) não admira que a ela se associem processos do Norte a Sul do país, passando pelo exemplar único insular que é a A21L de Ponta Delgada, mas, em geral, todas as que emergiram a partir de iniciativas de associações de municípios. Daí que o Alentejo (como a região onde estas iniciativas conjuntas mais parecem ter tido êxito) acabe por se destacar nesta classe, onde se postula que é do envolvimento dos seus principais interessados e, por isso mesmo, agentes fundamentais da mudança que todos advogam, que pode acontecer um desenvolvimento mais equilibrado e respeitador dos equilíbrios ecológicos e sociais, afinal, o modelo de desenvolvimento mais sustentável.

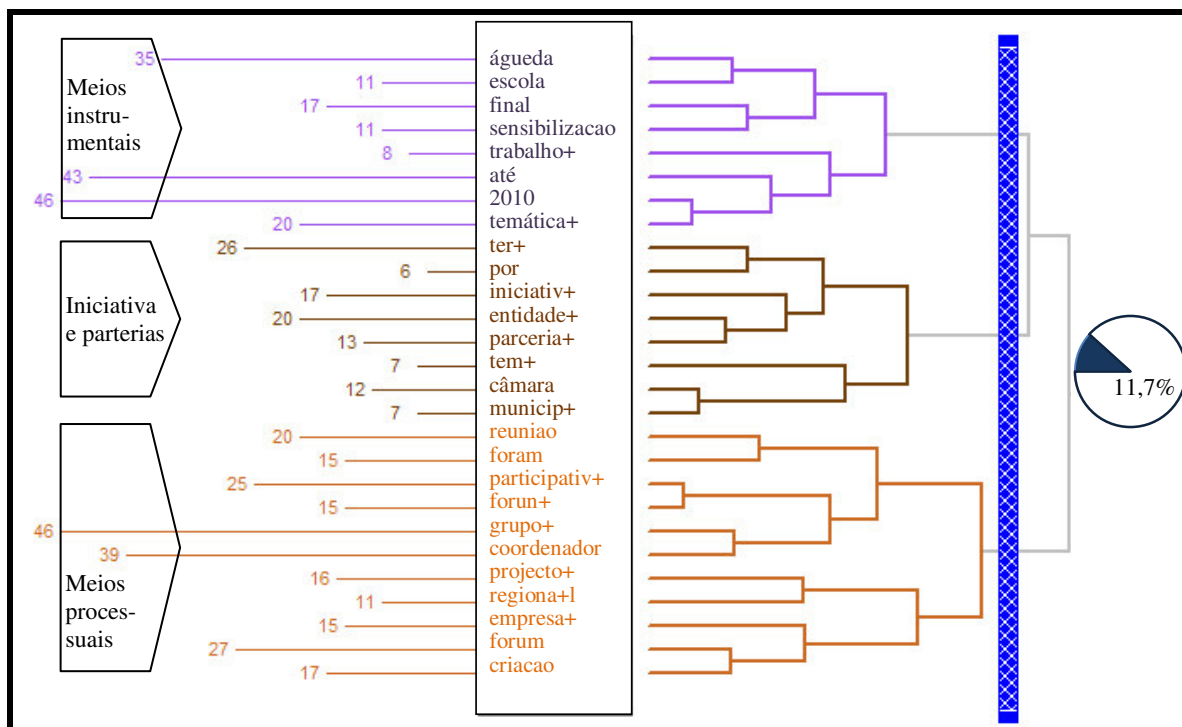
O Turismo, como fonte de desenvolvimento, a preservação de recursos naturais ligada a actividades tradicionais (agricultura e floresta) e a promoção da coesão social e da qualidade de vida são as principais temática exploradas que, no entanto e de acordo com estes resultados, dependerão de uma estratégia de envolvimento dos cidadãos locais e da mudança de atitudes de cujo sucesso, em última análise, dependerá o êxito destas iniciativas. Para isso, e como veremos de seguida, há uma linha programática normativa que, ainda que aberta a adaptações que permitam fazer coincidir os imperativos da sustentabilidade com os constrangimentos do local, parece estar presente na generalidade das A21L levadas a cabo em Portugal, pelo menos como pano de fundo orientador de procedimentos e objectivos.

Daqui decorre, aliás, o tom positivo e celebratório da participação e do envolvimento seja porque, *i)* a classe 2 agrega, basicamente, princípios de orientação não crivados pelas dificuldades de implementação, seja porque *ii)* estamos cingidos, em boa parte, à análise dos textos de apresentação destas iniciativas que, acima de tudo, se resumem a “cartas de intenções” cujo cumprimento não está forçosamente garantido.

V.1.5. Meios e Etapas do Processo Participativo – Classes 3 e 4

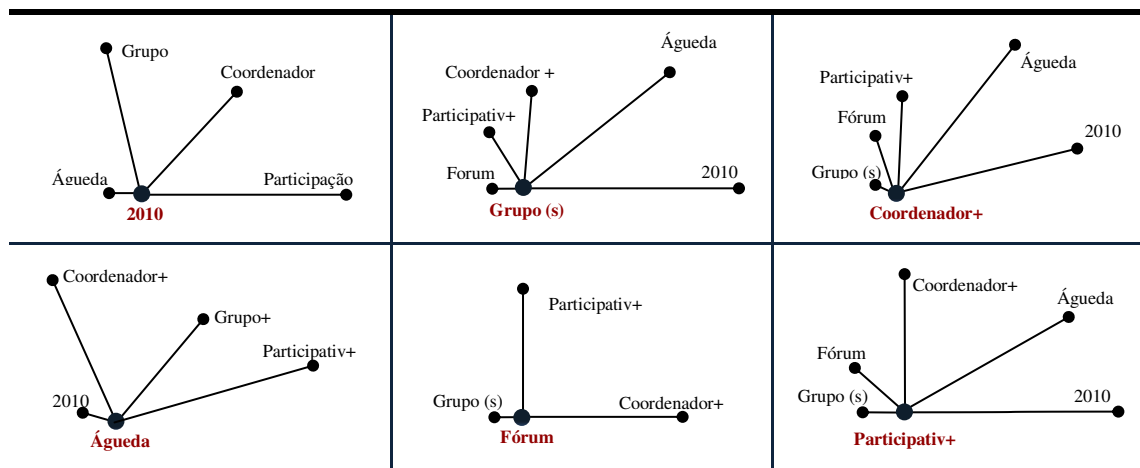
Vejamos, então, que léxicos e que semânticas estão presentes na *Classe 3 – Meios* e na *Classe 4 – Etapas* que, como já verificámos, partilham parte do mesmo campo semântico das dinâmicas processuais envolvidas na implementação das iniciativas de A21L.

Figura V.11 – Dendograma da Classe 3 – Meios



De acordo com o dendograma da Figura V.11 que apresenta graficamente a *Classe 3 – Meios*, podemos identificar pelo menos 3 subgrupos que, nesta que é a classe menos representativa no *corpus de análise* (apenas 11,7% das UCE), se centram sobretudo nos meios de implementação da A21L, sejam eles mais *processuais* — *e.g.*, reuniões ($\chi^2 = 20$) e *fora* ($\chi^2 = 15 + \chi^2 = 27$) participativos ($\chi^2 = 25$), instalação dos grupos ($\chi^2 = 46$) coordenadores ($\chi^2 = 39$) —, sejam mais *instrumentais* — *e.g.*, sensibilização ($\chi^2 = 11$) e divulgação de temáticas ($\chi^2 = 20$), trabalho ($\chi^2 = 8$) com as escolas ($\chi^2 = 11$), prazos estipulados, como foi 2010 para a A21L de Águeda ($\chi^2 = 46$).

Nesta óptica, que mais uma vez afirma a centralidade da participação pública na apresentação da A21L, traduzida aqui nos meios de envolvimento, o terceiro subgrupo realça a *origem da iniciativa* ($\chi^2 = 17$) e destaca o papel desempenhado pela Câmara ($\chi^2 = 12$) Municipal ($\chi^2 = 7$) que desencadeia, ou apoia o processo e procura potenciá-lo através da promoção de várias parcerias ($\chi^2 = 13$), com as mais diversas entidades locais ($\chi^2 = 20$) da sociedade civil.

Figura V.12 – Redes semânticas das principais palavras associadas à Classe 3 - Meios

A Figura 12 que apresenta as principais redes semânticas presentes na classe destaca, ainda com maior clareza, a participação e os meios para a atingir. Águeda, cuja A21L é a mais recente de entre as iniciativas seleccionadas para esta análise, associa-se a esta classe muito provavelmente porque a experiência da equipa de assessoria técnica que ajudou a implementá-la terá percebido em iniciativas anteriores a importância de reforçar o papel da participação e, sobretudo, o papel dos meios que permitem torná-la efectiva e instrumento da sustentabilidade local.

De facto, tratando-se de uma vertente programática que parece apontar para metas e objectivos futuros, a alcançar através de um programa previamente estipulado de meios de coordenação, de partilha e de envolvimento das “forças vivas” do município, estamos perante uma classe que aponta meios e modos de fazer estandardizados (quase regulamentares) que fazem sentido em iniciativas ainda em início de processo, como é o caso da A21L de Águeda:

“(…) as acções passam pela assinatura dos Compromissos de Aalborg, pela criação e activação da estrutura de coordenação do projecto, como o Grupo Coordenador, por sessões de apresentação aos colaboradores da Autarquia. (...) Até final de Dezembro de 2010 serão criados os Grupos de Trabalho Temáticos e terá início uma campanha de sensibilização junto dos cidadãos de Águeda”.

0004 *rg_cnt *tp_mun *in_2009 *act_s *at_gea *m_Agueda

Mas igualmente em alguns processos mais antigos, que não apresentam mais sinais de actividade, como é o caso de São João da Madeira,

“(…) assembleia municipal, administração local, administração autárquica, equipa técnica da escola superior de biotecnologia da universidade católica

portuguesa (...) tendo por função acompanhar de forma sistemática toda a A21L e coordenar as várias estruturas existentes”.

0003 *rg_nrt *tp_mun *in_2003 *act_n *at_gea *m_sjmadeira

Ou, ainda, em iniciativas que, como vimos na apresentação sumária dos casos seleccionados para análise, declaradamente “fecharam portas” com o fim da prestação de assessoria técnica contratualizada por um período definido, como é o caso no *Nordeste 21*.

“(...) assinatura da Carta e dos Compromissos de Aalborg pelas Câmaras Municipais envolvidas no projecto, criação dos fóruns participativos e constituição dos grupos coordenadores a nível local e regional”.

0018 *rg_nrt *tp_reg *in_2006 *act_n *at_gea *m_Nordeste21

Seja como for, em Portugal e apesar de todas as falhas que se lhes possam apontar, a verdade é que a quase totalidade destas iniciativas têm origem no poder local, seja nas numerosas associações de municípios que, melhor ou pior, desencadearam processos regionais um pouco por todo o país, seja a partir dos próprios executivos municipais que, porque mais envolvidos no processo, parecem emprestar maior resistência e “sustentabilidade” a estes ciclos participativos.

“(...) O processo que levou ao estabelecimento de uma estratégia de sustentabilidade do Concelho de Loulé (ESCL) teve início em Janeiro de 2005 por iniciativa da Câmara Municipal de Loulé”.

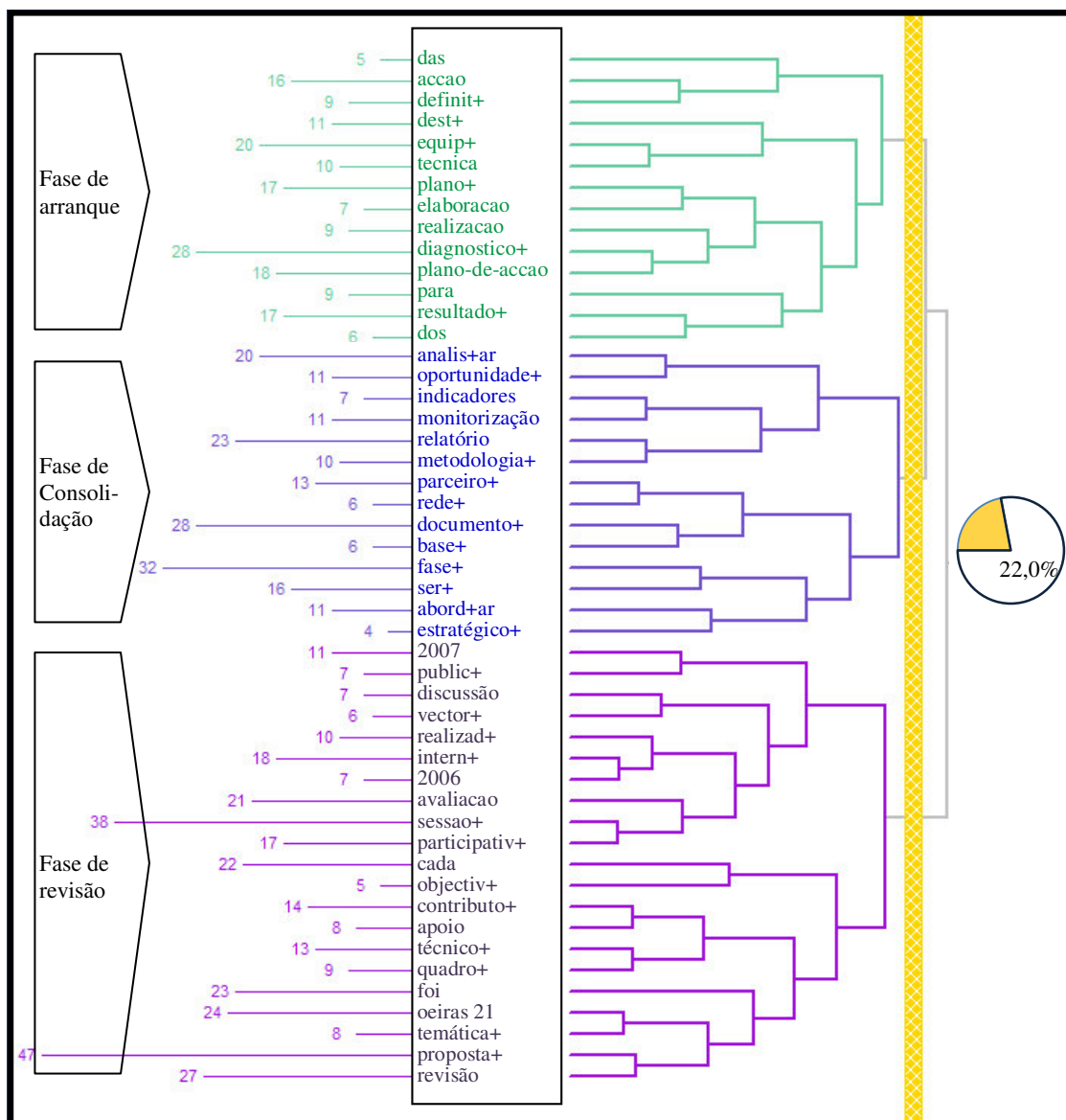
0013 *rg_alg *tp_mun *in_2005 *act_n *at_cesur *m_Loulé

Sem a iniciativa dos municípios, num país onde a sociedade civil se mantém com algumas debilidades e, sobretudo, pouco interventiva, o panorama seria ainda menos auspicioso. Certamente uma actuação mais proactiva da sociedade civil poderia ter ditado sorte diferente aos processos participativos que, como vimos, têm submergido com alguma frequência para uma zona algo nublosa (não se oficializa o encerramento, mas também não se vislumbra actividade relevante) e, mais importante ainda, sem, frequentemente, deixar bases sólidas para implementar as novas formas e práticas de governança participativa que, de acordo com os princípios proclamados, procuravam instalar.

A *Classe 4 – Etapas*, é o último dos contextos lexicais que resultaram da Classificação Hierárquica Descendente e interliga-se igualmente com as dinâmicas processuais da Agenda 21 Local, focando-se mais especificamente nas várias fases do processo que, dada a preponderância de alguns gabinetes de assessoria técnica (e.g., Faculdade de Ciências da

Universidade Nova de Lisboa; Grupo de Estudos Ambientais da Universidade Católica Portuguesa do Porto...) e o razoável êxito de divulgação alcançado através de instâncias internacionais ligadas à ONU e à UE, não mostram grande diversidade.

Figura V.13 – Dendograma da Classe 4 - Etapas



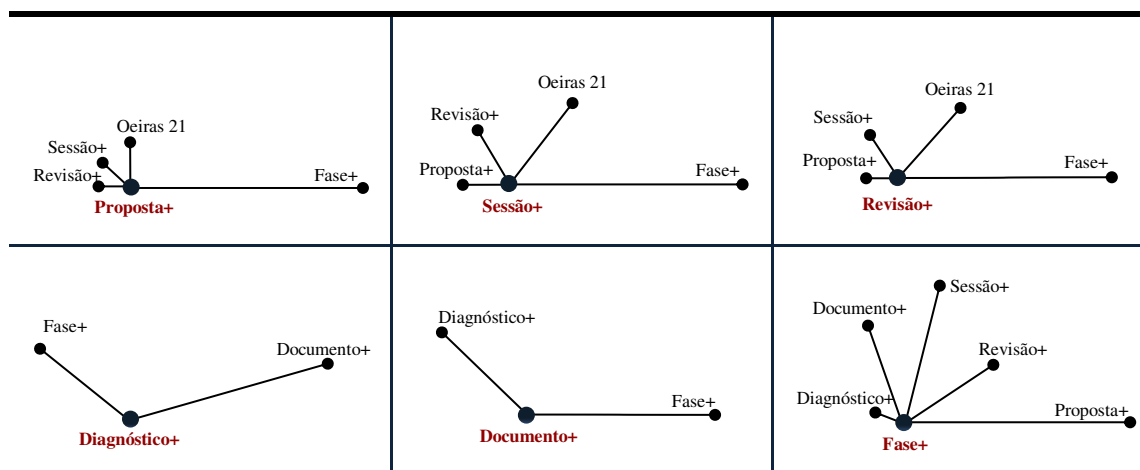
Assim, de acordo com o dendograma da Figura V.13, podemos analisar a classe a partir de, pelo menos, três subgrupos que, grosso modo, equivalem a três grandes fases do processo de implementação de uma Agenda 21 Local. O primeiro (a fase de arranque) integra dois grandes momentos deste processo: elaboração do diagnóstico ($\chi^2 = 28$) e respectiva análise de resultados ($\chi^2 = 17$) e a elaboração e implementação do plano de acção ($\chi^2 = 18 + \chi^2 = 16$), mas não deixa de referir outras *demarches* levadas a cabo neste estágio inicial de qualquer

processo de A21L: a contratualização com a equipa de assessoria técnica ($\chi^2 = 20$) e a definição de objectivos ($\chi^2 = 9$).

Trata-se, portanto, da descrição das etapas percorridas na fase de arranque que, de acordo com estes resultados, se prolonga até à implementação do plano de acção, cujos desenvolvimentos devem ser monitorizados ($\chi^2 = 11$), como rezam, aliás, os manuais. A monitorização é a ideia central do segundo subgrupo que, no conjunto, sugere uma fase ($\chi^2 = 32$) de consolidação e que lhe acrescenta a análise de resultados ($\chi^2 = 20$), de oportunidades ($\chi^2 = 11$) e de indicadores ($\chi^2 = 7$). Esta é, portanto, a altura em que se reequacionam metodologias e se avaliam a participação e a funcionalidade das redes ($\chi^2 = 6$) de parceiros ($\chi^2 = 13$) que, constantemente (queixam-se os promotores destas iniciativas), é preciso motivar para a participação.

A última subclasse corresponde, assim, também à última grande fase da A21L. A ideia que, desde logo, emerge neste subgrupo parece-nos ser a da revisão ($\chi^2 = 27$), o que explica a presença da agenda 21 local de Oeiras – Oeiras 21 ($\chi^2 = 24$), uma das poucas iniciativas de A21L que alcançaram tal patamar e voltaram a iniciar o ciclo. A revisão implica um renovar da discussão ($\chi^2 = 7$) sobre objectivos e realizações ($\chi^2 = 10$). Uma nova avaliação ($\chi^2 = 21$) da situação através de novas sessões ($\chi^2 = 32$) participativas ($\chi^2 = 17$). É, afinal, um recomeço, uma nova ronda no ciclo do desenvolvimento sustentável.

Figura V.14 – Redes semânticas das principais palavras associadas à Classe 4 – Etapas



Com efeito e como podemos intuir a partir das redes semânticas da Figura V.14, há uma relação geral e transversal entre os vários termos que se completa, exactamente, na rede do termo “fase”, onde estão presentes todos os restantes. Já o termo “diagnóstico” —

primeiríssima etapa que, muitas vezes, se constitui num documento guia que permite a posterior delineação do plano de acção — mesmo antes de estarem cimentadas as parcerias e definitivamente estabilizadas as formas de coordenação — associa-se, sobretudo e compreensivelmente, aos vocábulos “fase” e “documento”.

Mas as presenças mais assíduas e interligadas são, sem dúvida, os termos “revisão”, “sessão”, “fase”, “proposta” e “Oeiras 21”, numa rede que realça a importância do processo de revisão. Ora em Portugal e como os dados anteriores deixam adivinhar⁴³, esta etapa não terá sido atingida pela maioria dos processos de A21L (pelo menos se considerada enquanto fim de um ciclo e início de outro assente na experiências e nos conhecimentos adquiridos anteriormente), mas não deixa de emergir como objectivo em todos eles, sobretudo, em estádios de desenvolvimento em que parece ainda distante a sua execução. Daí a sua transversalidade que também ajuda a explicar a presença da Agenda 21 de Oeiras (Oeiras 21) que, com um historial de sobrevivência superior à média das restantes A21L, destaca-se não apenas pela permanência, mas também pela efectiva passagem pelo processo de revisão, o que a torna um exemplo referido e comentado por alguns dos processos mais recentes.

Resta captar, em discurso directo, como se entende este processo faseado nos textos de apresentação e nas deliberações dos *fora* participativos no país, recordando, uma vez mais, que se trata de uma compilação de textos que podem, pelo menos em parte, transmitir uma visão parcial e comprometida com os promotores das iniciativas. Começemos, então, pela já referida centralidade dos municípios e dos aparelhos administrativos municipais que é óbvia nos dados até agora analisados e que parece implicar uma atenção especial a funcionários, técnicos e decisores autárquicos:

“(...) A A21L iniciou-se com a realização de uma sessão interna de formação e aferição da metodologia de trabalho destinada aos quadros técnicos, dirigentes e decisores autárquicos”.

0025 *rg_alt *tp_reg *in_2006 *act_n *at_fct *m_nalentejano

⁴³ O facto de, muito frequentemente, as Agendas 21 Locais terem uma conclusão pré-anunciada (implícita nos termos ajustados para se obter financiamento, nos prazos pré-determinados previstos e contratualizados com as equipas de assessoria técnica, ou em ambos) dificilmente permite chegar à revisão. Quando muito, atinge-se a fase prévia de avaliação, mas a revisão implicaria o renovar do processo com meios e recursos próprios, ou com novos contratos de assessoria técnica e/ou financiamento, o que, decididamente, não parece acontecer na esmagadora maioria dos casos. De acordo com os resultados do nosso inquérito aos municípios, apenas 6,7% das iniciativas de A21L recenseadas tinha chegado à fase de avaliação/revisão (Capítulo VI, Figura VI.35). Se tivermos em conta que só uma parte destas conclui a avaliação e dá início ao processo de revisão (começando um novo ciclo), então a singularidade de Oeiras compreende-se melhor.

Confirma-se igualmente o significado/a posição do diagnóstico que, como verificámos, é assumido, em muitos casos, como o verdadeiro início do processo. O excerto seguinte dá-nos, aliás, uma visão muito completa de como se iniciam estas iniciativas no terreno:

“(...) Este processo teve início com a elaboração de um Diagnóstico de Sustentabilidade onde são identificadas as potencialidades e fragilidades do concelho de Mora a nível social, económico e ambiental. Com base neste documento, foi possível definir uma visão estratégica com a participação dos parceiros e entidades locais num fórum de discussão. Esta visão estratégica permitiu definir cinco vectores estratégicos que se irão materializar em acções concretas aquando da fase do plano de acção”.

0011 *rg_alt *tp_mun *in_2009 *act_s *at_tterra *m_Mora

Se a fase de arranque é comum a todas as iniciativas e serão pouco prováveis diferenças significativas, já o processo de revisão, como vimos, é etapa bastante menos alcançada. Na amostra que serviu para esta análise lexical, aliás, só os excertos relativos a Oeiras a mencionam.

“(...) Entendendo-se a A21L de Oeiras como um dos contributos fundamentais para o estabelecimento de objectivos de desenvolvimento territorial sustentável (...) a revisão da Oeiras 21 compreendeu a avaliação da implementação das acções propostas e da sua actual relevância. (...) Uma das etapas centrais da revisão de oeiras21 e da redefinição do seu leque de propostas foi a promoção da respectiva avaliação, ancorada num processo participativo intenso”.

0008 *rg_lis *tp_mun *in_2005 *act_s *at_fct *m_Oeiras

Estamos, então, perante uma classe que se centra, fundamentalmente no faseamento dos processos de A21L e, nesse âmbito, sobretudo nas fases mais emblemáticas e mais valorizadas pelos manuais nacionais e internacionais inspirados na Agenda 21, mas também noutro tipo de documentos como, por exemplo, a Convenção de Aarhus. Percebemos ainda que estas influências são globais e abrangentes (todos parecem valorizá-las), mas igualmente selectivas na focagem (privilegia-se determinada vertente em desfavor de outras) e, por essa via, muito provavelmente nos resultados.

A Classe 3 que se foca especialmente nos meios processuais e instrumentais associa-se especialmente (ainda que não em exclusivo) aos municípios com assessoria técnica do Grupo de Estudos Ambientais da Universidade Católica Portuguesa do Porto (*at_gea – $\chi^2 = 30$), às regiões Norte (*rg_nrt – $\chi^2 = 20$) e Centro (*rg_cnt – $\chi^2 = 14$) e a algumas iniciativas

específicas como São João da Madeira ($*m_{sjmadeira} - \chi^2 = 8$), Águeda ($m_{Agueda} - \chi^2 = 10$), Cascais ($*m_{Cascais} - \chi^2 = 3$), ou Nordeste 21 ($*m_{Nordeste21} - \chi^2 = 8$). Já a Classe 4 parece privilegiar, sobretudo o faseamento do processo e as suas respectivas etapas, associando-se prioritariamente a iniciativas mais resistentes ao passar do tempo e ao inevitável abandono das equipas de assessoria técnica ($*act_s - \chi^2 = 38$), à assessoria técnica da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa ($*at_{fct} - \chi^2 = 25$), à Região de Lisboa e também a algumas iniciativas específicas como as A21L do Norte Alentejano, de Caminha, da Maia e de Oeiras.

Tratando-se de duas classes cujos campos lexicais partilham as dinâmicas processuais da A21L têm que mostrar-se transversais nas tipologias e no território. Afinal, melhor ou pior, com maior ou menor resiliência às vicissitudes, todos acabarão por calcorrear os mesmos percursos, utilizar os mesmos instrumentos participativos e ultrapassar as mesmas etapas que, de uma maneira geral, estão previstos nos manuais disseminados a partir das instâncias de governança internacional. O que determina, então, a diferença entre uma e outra classe quer no foco dispensado (nos meios utilizados, ou nas etapas a ultrapassar), quer nas variáveis descritivas que se associam particularmente a uma ou a outra?

Olhando para os resultados, o que faz a diferença parecem ser, afinal, as distintas equipas de assessoria técnica que imprimem estilos e modelos próprios de implementação da A21L, ainda que informados pelos mesmos quadros programáticos. Como se pode constatar, a associação de outras variáveis descritivas à *Classe 3 – Meios*, prende-se estreitamente com a associação principal ao GEA-UCP (Grupo de Estudos Ambientais da Universidade Católica Portuguesa do Porto). De facto, é a Região Norte, em conjunto com a Região Centro que preferencialmente se associam à classe (zona de influência primordial do GEA-UCP) e, com a excepção de Cascais, todas as restantes iniciativas associadas a esta classe são assessoradas pela mesma equipa técnica.

No que diz respeito à *Classe 4 – Etapas*, a equipa técnica que se lhe associa com maior significado é a FCT-UNL (Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa). Daí decorre que as restantes variáveis descritivas associadas sejam a Região de Lisboa (cujas A21L são normalmente assessoradas pela FCT-UNL, a A21L do Norte Alentejano e a Oeiras 21 (ambas assessoradas pela mesma FCT-UNL). Claro que também aqui surgem excepções (Caminha e Maia) que podem explicar-se por diferentes e cruzadas influências, mas a ideia geral que fica é a de uma influência decisiva dos gabinetes de

assessoria técnica na formulação dos textos e dos relatórios, em particular nas áreas onde, supostamente, essa influência faz mais sentido e se justifica (nos meios e etapas de implementação) mas, de alguma forma, também nos princípios e, mesmo, nos conteúdos. Fica, pelo menos, a ideia de que existe uma replicação de fórmulas e receituários que dificilmente poderão dar lugar à elasticidade e adaptabilidade ao local previstas e desejáveis nestas ferramentas participativas.

V.1.6. Agenda 21 Local – Normatividade, Ajustamento e Avaliação

A Agenda 21 e a Declaração do Rio — ambas resultantes da Conferência do Rio de Janeiro de 1992 — foram os documentos que maior dinamização e visibilidade conferiram à semântica do desenvolvimento sustentável e aos processos participativos e, sobretudo a Agenda 21, constitui uma das mais abrangentes tentativas para promover, à escala planetária, um novo modelo que concilie os três pilares do desenvolvimento sustentável — economia, sociedade e ambiente (Dodds *et al.*, 2002), num quadro em que o próprio ambiente institucional se requer aberto e envolvente.

De facto, a partir da análise textual que procurámos explanar nas páginas anteriores, percebemos quão importantes são estes *inputs* advindos de fora de portas e como o programa de acção que é a Agenda 21 pode influenciar, se não as práticas efectivas dos municípios portugueses, pelo menos as suas declaradas intenções participativas. Mas para além desta geral assunção das linhas programáticas da Agenda 21 que, por vezes, podem cercear a também prescrita adaptabilidade às especificidades do local, localizámos abordagens relativamente diversificadas que, condicionadas pelas assessorias técnicas, privilegiam em especial conteúdos, princípios, meios ou etapas (ou um misto particular destas vertentes) que responderão igualmente (pelo menos em parte) a intuítos, vontades e estratégias dos promotores (normalmente a administração local) e dos participantes (cidadãos e representantes da sociedade civil) destas iniciativas.

Por conseguinte, se é certo que este processo de implementação da sustentabilidade se tem vindo a processar e processa ainda ao nível do *wishful thinking* (Dryzek, 1996, 2005[1997]), há alguns sinais importantes da sua penetração na sociedade portuguesa, destacando-se a emergência de Agendas 21 Locais que, como vimos, se estende a todo o território nacional, abrangendo quase 40% dos municípios. Mas porque o próprio espírito da Agenda 21 implica uma criteriosa adaptação dos procedimentos programáticos aos condicionalismos do local e

aos meios logísticos, económicos e humanos disponíveis — daí o predomínio de temáticas como o turismo (visto como potenciador do desenvolvimento) ou da agricultura e floresta que denunciam a forte presença de concelhos predominantemente rurais nestas andanças —, as experiências de A21L podem ser encaradas como processos de experimentação, de tentativa e erro, que se constroem à medida que se aplicam, mantendo-se — como também confirmam os resultados desta análise — um conjunto de etapas que pautam o seu desenrolar, desde a reflexão em torno de problemas e oportunidades locais, à discussão partilhada dos objectivos e prioridades entre os vários grupos sociais, até à elaboração de um Plano de Acção e sua posterior execução, monitorização, avaliação e revisão.

Importa, por isso, referir que o sucesso (como podemos deduzir a partir dos muitos indícios de inactividade das A21L) não está garantido. Ao invés, se as sementes que potencialmente germinam a partir delas podem dar lugar a uma inquietação social mais proactiva, a uma vontade de mudança mais vincada e a uma maior capacidade de intervenção e resiliência local, uma estratégia instrumental e, por vezes, manipuladora dos municípios, pode resumir o processo a umas quantas sessões participativas a que a edilidade se comprometeu, sem que isso implique nem uma efectiva integração dos resultados das deliberações, nem uma mudança efectiva nos modos de governação. Antes pelo contrário, se os cidadãos não virem a utilidade do seu esforço participativo até poderá ser contraproducente

De qualquer modo, o alegado crescimento exponencial de iniciativas de A21L a decorrer em Portugal poderá explicar-se por uma tríade de razões que certamente determinam o seu ritmo, mas, sobretudo, os totais acumulados desde que a ideia surgiu na Cimeira da Terra em 1992. São eles:

O impulso externo – O papel propulsor de instâncias de governança internacional como a ONU, a OCDE, o Banco Mundial e, sobretudo para o caso português, a União Europeia tem-se revelado fundamental. Em matéria ambiental e de sustentabilidade a União Europeia tem assumido um papel dinamizador e orientador na sociedade portuguesa através do lugar que as questões do ambiente e da participação pública detêm na legislação comunitária e nas várias directivas transpostas para a realidade portuguesa. Mas igualmente através de iniciativas e programas mais direccionados para os municípios, como sejam a Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, cujo impulso representou um processo gradual de subscrição da Carta e dos Compromissos de Aalborg, entendido como um acto voluntário agregador de

vontades de um conjunto de autoridades locais preocupadas com a implementação de processos de sustentabilidade local. Também o mais recente Pacto dos Autarcas (uma nova iniciativa direccionada aos governos locais lançada pela Comissão Europeia em 2009), cujo objectivo é reduzir (até 2020) as emissões de gases com efeito de estufa em 20%, procura unir os autarcas europeus numa rede permanente, norteadas pela troca de conhecimentos e boas práticas.

O FEDER e posteriormente o QREN representam, de resto, a principal fonte de financiamento destas iniciativas promotoras da sustentabilidade local em Portugal, muitas delas desenvolvidas ao abrigo de programas de cooperação transfronteiriça como foi o caso do “Programa de Iniciativa Comunitária INTERREG – Cooperação Transfronteiriça Portugal/Espanha”⁴⁴. Acrescente-se, no entanto, como efeito perverso deste esquema de financiamento que, sob os compromissos a que se submeteram no âmbito dessas candidaturas a fundos europeus, os municípios se limitam, não raras vezes, a cumprir as exigências processuais, encarando a A21L não como um programa sério e aprofundado de envolvimento participativo, mas como uma espécie de caderno de encargos a “despachar” tão depressa quanto possível e no estrito cumprimento do “caderno de encargos” previamente assumido.

De acordo com os resultados desta análise, o enquadramento europeu explica, em grande parte, o interesse pela sustentabilidade local e pela Agenda 21 Local em Portugal, confluindo com os compromissos assumidos pelos diversos governos nacionais ao longo das últimas décadas. Para o cidadão comum português, aliás, a União Europeia transformou-se numa referência central para as questões de desenvolvimento e do ambiente, servindo de “bitola” para aferir a qualidade de muitas decisões nacionais, sublinhando-se, a partir dessas comparações, os frequentes desajustes entre as leis e as práticas (Schmidt, 2008).

Mobilização e envolvimento – A capacidade e a vontade de agir e de intervir na coisa pública, por parte das organizações da sociedade civil, pode fazer a diferença e fortalecer os processos participativos de sustentabilidade local. Hoje em dia, a demonstração científica dos limites planetários deixa muito pouca margem para dúvidas: já não é possível manter os níveis de crescimento económico baseados na exploração dos recursos naturais, nem há condições para expandir o modelo da sociedade de consumo ocidental tal como o conhecemos (Jackson, 2009). Situação que requer, por um lado, o restabelecimento dos sistemas ambientais e, por

⁴⁴ Com o financiamento do INTERREG e com uma maior ou menor participação de fundos municipais desenvolveu-se a totalidade das iniciativas regionais transfronteiriças de A21L aqui analisadas.

outro lado, a mobilização das sociedades para a mudança. Mas se é certo que o restauro dos sistemas ambientais pode ser aventado na base do saber científico e tecnológico, já a mudança social — sobretudo num contexto de urgência — parece altamente problemática, pois implica a construção de um programa de mobilização eficaz (dado que a questão do tempo é decisiva), sem comprometer o quadro de valores em que assenta a democracia representativa, mas, pelo contrário, reforçando-a com os mecanismos de democracia participativa (Schmidt e Guerra, 2010).

Uma democracia informada e participada está, com efeito, no fulcro da mudança de paradigma que a crise ambiental hoje impõe. No caso português, no entanto, e dada a fraca tradição de intervenção cívica por demais denunciada (Cabral, 2000; Barreto, 2002; Schmidt, Nave e Guerra, 2005), esta tarefa afigura-se mais difícil, sobretudo, num contexto global onde grassa a desconfiança nas instituições de poder e onde, mesmo em contextos tradicionalmente mais activos, o envolvimento cívico tende a perder fôlego (Putnam, 2000).

A mudança e o sucesso das iniciativas participativas não assentarão, pois, apenas da vontade/capacidade interventiva das populações, mas também do empenhamento de técnicos autárquicos. É deles que depende a necessária adaptação dos procedimentos administrativos e a dinamização de um processo interno de abertura à sociedade civil. Como referia Carlos Carreira (actual Presidente da Câmara Municipal de Cascais), “não basta contar apenas com o político e o cidadão. Se os colaboradores da câmara (que são aqueles que fazem acontecer as coisas todos os dias) não estiverem envolvidos, nenhuma acção passa! Pode o político estar disposto a abrir mão de todo o poder, podem os cidadãos estar completamente preparados para tomar conta desse poder (do ponto de vista da democracia participada), mas o envolvimento dos colaboradores da autarquia é fundamental” (Carlos Carreiras, então Vice-Presidente e actual Presidente da Câmara Municipal de Cascais, declarações proferidas na Glocal 2009, 24 de Setembro de 2009).

Por último, mas não menos importante, o interesse e a visão dos autarcas portugueses que, embora nem sempre com determinação, recursos e vontade política suficientes, assumiram a necessidade de enveredar por caminhos mais sustentáveis e compreenderam (claramente uns mais do que outros) as vantagens da participação para o bom êxito dos seus programas e instrumentos de intervenção local. Nesta óptica, convém salientar que, se é verdade que os processos liderados ou organizados por associações regionais de municípios têm dado bons resultados para resolver problemas ambientais específicos (*e.g.*, resíduos urbanos, água), não

resultam da mesma forma quando se trata de participação local. Por um lado, porque se perde a crucial proximidade com os cidadãos e com os problemas que os afectam e, por outro lado, porque os Presidentes de Câmara e os executivos municipais em geral não parecem envolver-se seriamente nos processos, remetendo a liderança e a responsabilidade para a associação de municípios.

A ausência de um processo avaliativo – A inexistência de directrizes ou guias de procedimentos instituídos e de parâmetros de avaliação eterniza, por um lado, uma indefinição dos princípios da A21L e interpretações ambíguas e, por vezes, abusivas, dando azo a processos “travestidos” que, melhor ou pior, procuram tirar partido do envolvimento público sem a necessária transparência e abertura de processos. Por outro lado, esta situação permite a manutenção nos registos de “A21L fantasmas” *ad infinitum*, independentemente da sua manifesta inactividade, num processo que engrossa artificialmente o número de A21L. No Portal da Agenda 21 Local (<http://www.agenda21local.info>) assinala-se a emergência de processos, mas não (porque não é reportado) o seu congelamento ou a sua extinção. Daqui resulta uma sobreavaliação da situação global das A21L em Portugal, cujos sinais emergiram logo que começámos a construir a amostra.

Em suma, a falta de um organismo de referência nacional que enquadre e avalie o desenrolar deste tipo de processos, permite a perpetuação de situações “caducas”, sem nenhum sinal de actividade que engrossam o número de iniciativas no mapa português sem que, realmente, isso signifique muito mais do que um conglomerado impreciso de experiências fracassadas. O que esta análise terá deixado mais claro é que, muitos destes casos de insucesso mais flagrante acontecem maioritariamente em regiões social e economicamente menos dinâmicas, localizadas no interior do país, e que ganham expressão, sobretudo, entre os que se associaram para levar a cabo as iniciativas regionais com o objectivo central de fortalecer as candidaturas a fundos europeus.

Se em termos numéricos a evolução do número de A21L parece exponencial, na prática, a falta de avaliação dos processos relativiza estes bons resultados. Com efeito, a permanência de muitas iniciativas sem existência efectiva nas bases de dados resulta da ausência de um programa ou política nacional que as enquadre e as avalie no terreno. Um programa que impeça que se perca um dos objectivos fundamentais de qualquer iniciativa de A21L: a mudança permanente nas práticas de participação.

V.2. Desenvolvimento Municipal e Sustentabilidade

Reafirmando, ao nível das comunidades locais, os objectivos e os princípios presentes na Agenda 21 (global), o intuito das A21L é contribuir para um modelo de desenvolvimento que, a um só tempo, integre as necessidades da economia, a defesa do ambiente e dos recursos naturais e a promoção das condições de vida das populações. Neste sentido, a governação local ganha uma importância acrescida pela proximidade aos problemas e às populações, representando a A21L, por esse facto, um meio mais ajustado para a implementação do conceito de desenvolvimento sustentável num território específico.

A criação de um *Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal*, tendo por base sete índices parcelares menos abrangentes que se complementam entre si, procura construir uma imagem (certamente incompleta dada a dependência de indicadores nem sempre apropriados e nem sempre disponíveis) da situação de cada município, a partir das estatísticas disponibilizadas pelo INE no seu sítio da internet. Pretende-se, em resumo, dar conta de tendências, potencialidades e constrangimentos de diferentes patamares de desenvolvimento municipal numa perspectiva em que o desenvolvimento humano, para utilizar as palavras de Eric Neumayer, é fundamentalmente “o que os defensores da sustentabilidade querem sustentar, sendo que sem sustentabilidade, o desenvolvimento humano não é verdadeiramente desenvolvimento humano” (2010: 1).

Procura-se, assim, comparar sem excepção os 308 municípios portugueses. Tarefa que implicou uma escolha ponderada de indicadores que teve sempre como critério primordial de selecção a sua universalidade. Com esta metodologia espera-se, não tanto atingir uma medida universal aplicável em qualquer contexto analítico, mas sobretudo uma ferramenta comparativa que (a partir de um conjunto de dados nem sempre ideais e/ou suficientes) permita uma ponderação dos resultados do inquérito por questionário, confrontando-os com dados mais objectivos e menos dependentes quer da boa vontade dos respondentes em disponibilizar informação, quer do seu ponto de vista que, enquanto representantes políticos ou técnicos autárquicos, sempre será enviesado por interesses intrinsecamente subjectivos. Acresce ainda que, mesmo quando o respondente procura fornecer opiniões, pontos de vista e dados objectivos de forma descomprometida (o que, já por si, não é tarefa fácil), no que toca à sustentabilidade, as respostas “politicamente correctas” tendem a emergir e a contaminar, ainda que inadvertidamente, o discurso, sobretudo de quem se vê a representar um colectivo

social (o município, ou mesmo uma força política) e não tanto a transmitir a sua própria posição.

O exercício que se segue possibilitará contextualizar de forma mais segura (certamente não infalível) as respostas de técnicos e eleitos municipais sobre realidades e práticas participativas de estímulo à sustentabilidade local e que, não substituindo os resultados do inquérito que continuam a merecer um lugar central nesta tese, podem ajudar a contextualizá-los melhor e a explicar algumas das diferenças aí encontradas, introduzindo variáveis de cruzamento que, de outro modo, não estariam acessíveis.

V.2.1 Desenvolvimento Humano e Desenvolvimento Sustentável

Concebido originariamente por Miles (1985), o conceito de desenvolvimento humano tornou-se, ao longo destes 25 anos, numa peça importante para a avaliação do bem-estar e da qualidade de vida através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Apesar das críticas que rejeitam sobretudo a forma como é utilizada a informação disponível sobre o rendimento, levando a esquecer as desigualdades resultantes da sua distribuição pela população, o grande mérito do Índice de desenvolvimento humano assenta no seu nível de aplicabilidade e comparabilidade, que permitiu, sem deixar de levar em conta aspectos cruciais do desenvolvimento, uma avaliação mais integrada do bem-estar e da qualidade de vida por todo o mundo e o reconhecimento internacional das suas potencialidades como medida alternativa credível, por exemplo, ao PIB *per capita*⁴⁵.

A visão defendida parte do pressuposto de que o bem-estar dos cidadãos é o campo fértil onde os objectivos do desenvolvimento melhor podem germinar. Como condição necessária para este tipo de desenvolvimento apontam-se, por isso, quer a satisfação das necessidades básicas: nutrição, saúde, rendimento, acesso a bens e serviços, etc., quer o fortalecimento das capacidades de escolha e de intervenção cívica dos cidadãos: educação/formação, liberdade política, respeito pelos direitos humanos, etc. (Ferrão e Guerra, 2004). Daí que, não surpreendentemente, como refere Stewart, alguns dos “autores mais importantes das duas escolas (necessidades básicas e capacidades) tenham vindo a desempenhar o papel de consultores no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento” (1996: 57),

⁴⁵ Não estando disponíveis dados ao nível dos municípios, o intuito do exercício comparativo aqui é, ainda que certamente mais modesto, algo semelhante, embora pensado para comparar os 308 municípios portugueses.

destacando-se, em particular, a influência de Amartya Sen e da sua abordagem das capacidades (Nussbaum e Sen, 1998; Sen, 2009).

Assim, os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) anuais, para além de classificarem os países de acordo com o seu nível de desenvolvimento humano (medido através do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano), incluem em cada uma das edições um aprofundamento de determinadas áreas temáticas relevantes para o desenvolvimento, cujas debilidades e potencialidades são assinaladas de forma a promover o progresso das nações em direcção às metas e aos compromissos assumidos pelos líderes mundiais⁴⁶.

Confirmando-se, neste percurso, uma visão ampla e sistémica subjacente ao conceito de desenvolvimento humano percebe-se a progressiva aproximação ao conceito de desenvolvimento sustentável. Um e outro conceito parecem, afinal, partilhar mais do que demarcar áreas de actuação, numa perspectiva em que o desenvolvimento é visto como um complexo de interrelações e interdependências que dificilmente se podem desagregar. Para além de uma focagem especial (aliás, nem sempre necessariamente presente) nas pessoas (desenvolvimento humano), ou no ambiente (desenvolvimento sustentável), analisar as condições de promoção de um não se distinguirá facilmente da análise das condições de promoção de outro.

Nesta linha de confluência, poderíamos citar o trabalho de Robert Prescott-Allen (2001) e o seu índice de bem-estar humano construído a partir de dois sub-índices básicos: um que mede a “qualidade de vida” (índice de bem-estar social) e outro que mede a “qualidade dos ecossistemas” (índice de bem-estar dos ecossistemas). A conjugação destes dois índices permite a construção de um índice de bem-estar, que posiciona cada um dos países a partir dos resultados obtidos nos dois índices anteriores, procurando, não medir a distância em relação a um nível de privação, como faz o IDH, mas medir a distância em relação a um nível

⁴⁶ Na sua publicação de 2003, por exemplo, o relatório identificava objectivos, estratégias e metas que pudessem contribuir para a concretização da Declaração do Milénio. Apontavam-se oito grandes objectivos de desenvolvimento: erradicar a fome e a pobreza extrema; universalizar o acesso ao ensino primário; promover a equidade entre géneros e a emancipação da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater a sida, a malária e outras doenças; assegurar a sustentabilidade ambiental e, por último, desenvolver parcerias globais para o desenvolvimento (PNUD, 2003). Mais recentemente, em 2010, o relatório reafirmou o conceito de desenvolvimento humano, enfatizando a importância da equidade, da capacitação e da sustentabilidade no alargamento das hipóteses de escolha das pessoas, mas ao mesmo tempo mostrou que esses aspectos-chave do desenvolvimento humano nem sempre surgem em simultâneo, mantendo-se muitas situações de desequilíbrio. No relatório de 2011, por sua vez, o foco centra-se exactamente sobre as repercussões negativas da degradação ambiental na qualidade de vida das populações, sublinhando o facto de os grupos humanos mais pobres e mais desfavorecidos serem também os mais afectados (<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/>, consultado em 18 de Junho 2011).

de satisfação (Prescott-Allen, 2001). Por outro lado, ao relacionar, em pé de igualdade, as dimensões de qualidade de vida (bem-estar humano) e de qualidade dos ecossistemas (bem-estar dos ecossistemas), a visão defendida por Prescott-Allen inscreve-se, de forma ainda mais clara, nas preocupações de desenvolvimento sustentável.

Mais recentemente e numa linha semelhante, Eric Neumayer procura integrar os dois conceitos, sublinhando que, se devidamente entendidos e/ou concebidos, não existem diferenças significativas entre eles, ainda que, em grande parte da literatura quer sobre desenvolvimento humano, quer sobre desenvolvimento sustentável haja pouco reconhecimento desse facto. De acordo com os resultados alcançados pelo autor, os dados parecem apontar para uma forte relação negativa entre o que normalmente se entende por “desenvolvimento” e sustentabilidade. Com efeito, a “Pegada Ecológica *per capita*” aponta níveis críticos de insustentabilidade entre os países com muito alto e alto desenvolvimento humano, reconhecendo, ainda assim, que mesmo entre muitos países com baixos índices de desenvolvimento humano (sobretudo entre aqueles economicamente dependentes da extracção de recursos naturais) a relação nem sempre surge invertida (2010: 16).

Quebrar o vínculo entre altos índices de desenvolvimento humano, integração nas cadeias de extracção/comercialização de recursos naturais e níveis de sustentabilidade reduzidos é, por isso, um dos maiores desafios do século XXI que, aliás, já se arrasta do século anterior. Ambiente e mais genericamente desenvolvimento sustentável conhecem, desde finais dos anos sessenta do século XX, uma expansão globalizadora sem precedentes, impulsionada “pela urgência e pela crescente relevância social e política dos problemas respeitantes à relação sociedade/ambiente” (Mela *et. al.*, 2001: 9). Garantindo, desde então, o lugar de destaque que ainda hoje mantém, as questões ambientais têm vindo, através do conceito abrangente e integrador de sustentabilidade, a percorrer um caminho crescentemente partilhado pelas perspectivas integradoras desenvolvidas pelo PNUAD – Programa das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento, mas igualmente pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. É, aliás, o próprio PNUD que realça “a necessidade de se proceder a uma estratégia holística de desenvolvimento, em que as questões ambientais sejam uma componente integrante dos esforços para reduzir a pobreza e conseguir um crescimento equitativo e sustentável” (UNDP, 2001).

Se a perspectiva do desenvolvimento humano sublinha a necessidade de promover as condições que permitam estimular a capacidade de escolha e de intervenção das populações

(através da melhoria de factores sociais, económicos, institucionais e ambientais), o conceito de desenvolvimento sustentável, realçando a importância das questões ambientais para a continuidade das condições do desenvolvimento, não esquece os factores económicos e sociais como parte integrante desse processo. A sustentabilidade é vista como um processo em evolução, onde os investimentos económicos realizados, as opções de exploração e distribuição de recursos naturais e as necessárias alterações nas instituições se querem consistentes com a preservação das condições ecológicas e a satisfação de necessidades essenciais dentro de um quadro de equidade presente e futura, porque “um mundo onde a pobreza e as desigualdades sociais sejam endémicas [citando o relatório Bruntland] será sempre dado a crises ecológicas e de outras índoles” (CMAD, 1987: 55).

A vasta cadeia de actividades de investigação em torno do conceito de desenvolvimento sustentável e sobre o conjunto de princípios fundamentais adoptados na Cimeira do Rio (CNUAD, 1992), nomeadamente, através da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (CDS/ONU) tem vindo a tornar o conceito mais operacionalizável e mensurável (Berger-Schmitt e Noll; 2000: 21). Da integração e ponderação dos vários aspectos ou dimensões resultaram uma miríade de indicadores que, segundo as últimas propostas, abarcam quatro dimensões fundamentais:

Dimensão institucional – funcionamento e estrutura das instituições, entendidas quer na vertente mais clássica, normalmente de cariz estatal ou para-estatal, quer na vertente de intervenção cívica e da sociedade civil (*e.g.*, Organizações Não Governamentais - ONG), quer ainda no campo do sector privado e das empresas;

Dimensão económica – conseguir o progresso económico sem pôr em causa a sua base de sustentação (condições de vida das populações e recursos naturais). Para tal, o desenvolvimento económico terá que basear-se num uso mais racional e eficiente das matérias-primas e dos recursos naturais em geral e, simultaneamente, manter estruturas e capacidades sociais que possibilitem a actividade produtiva;

Dimensão social – a melhoria das condições sociais implica uma generalização a toda a humanidade (incluindo as gerações futuras) de patamares de bem-estar social e condições de vida dignos mas conciliáveis com a preservação de recursos. Trata-se, afinal, de promover a igualdade de oportunidades e uma distribuição mais equitativa dos recursos, do bem-estar e da qualidade de vida. O desenvolvimento social será tanto mais sustentável quanto maior for o uso eficiente, equitativo e racional dos recursos, pelo que a mudança de comportamentos se tornou um dos principais objectivos;

Dimensão ecológica – refere a conservação da base de sustentação da vida no planeta e, consequentemente, da própria sociedade humana. Estão envolvidas, neste caso, a

protecção ambiental, a preservação da biodiversidade, a limitação da poluição ambiental e a gestão equilibrada de recursos renováveis e não renováveis. Pretende-se que as capacidades de carga e de regeneração do planeta sejam levadas em conta, sublinhando os limites que, a serem ultrapassados, poderão pôr em causa as possibilidades de desenvolvimento económico e social e, em última análise, a sobrevivência da própria humanidade (Berger-Schmitt e Noll, 2000).

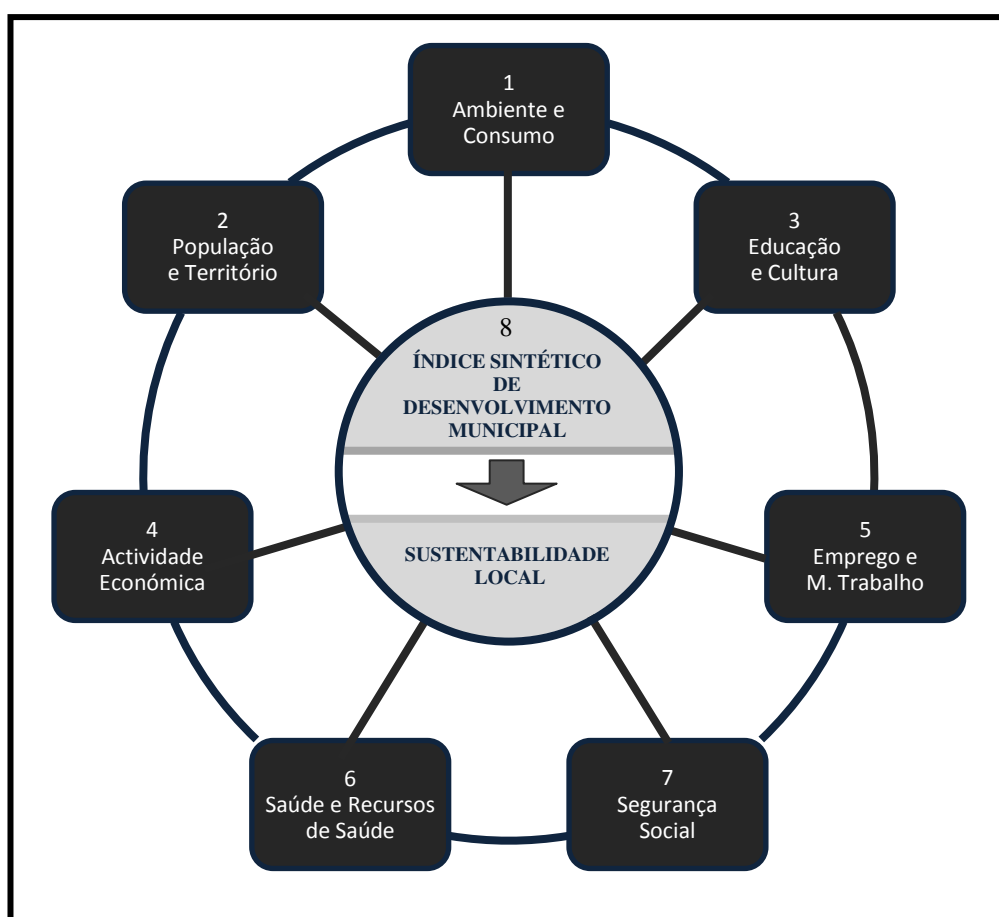
O projecto *Cidades Europeias Sustentáveis* que veio a resultar na *Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis*, é, talvez, das mais paradigmáticas iniciativas que procurou institucionalizar e monitorizar o desenvolvimento sustentável local na Europa e surgiu como uma forma de passar da teoria à prática. Conforme se refere no prefácio do seu primeiro relatório, tratava-se de uma “iniciativa do Grupo de Peritos sobre Ambiente Urbano, instituído pela Comissão Europeia em 1991 no seguimento da publicação do Livro Verde sobre o Ambiente Urbano” (Comissão das Comunidades Europeias, Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano, 1994). A finalidade deste grupo, constituído por representantes nacionais e peritos independentes, era articular de forma mais explícita os princípios e os objectivos ambientais com as estratégias e os instrumentos de intervenção nos espaços urbanos, numa óptica em que o ambiente urbano se tornava um alvo privilegiado da política ambiental da U.E., reforçando-se, ao mesmo tempo, a articulação entre o ambiente, o planeamento urbano e o ordenamento do território.

O lançamento do projecto europeu de cidades e vilas sustentáveis enquadrou-se num contexto internacional mais geral, em que os espaços urbanos foram valorizados como alvo estratégico de intervenções, visando a promoção das condições de desenvolvimento e de bem-estar das populações. Deste ponto de vista, sobressaem, em especial, as seguintes iniciativas: projecto Cidades Saudáveis, da Organização Mundial de Saúde (1986); programa das Cidades Sustentáveis, do Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos/Agenda Habitat (1990); Programa de Gestão Urbana, do PNUD/Banco Mundial/CNUAH; Programa Urbano da OCDE, etc. A articulação destes diversos programas com a Agenda 21 Local (que decorre da sua própria natureza) reforçou a convergência existente entre eles e assinalou um processo de unificação e globalização da agenda política do desenvolvimento, marcado por sucessivas conferências e cimeiras mundiais, com impactos evidentes na identificação dos indicadores de qualidade de vida (Ferrão e Guerra, 2004).

Todavia, como refere Amartya Sen, “continuamos a falhar nos necessários cuidados a ter com o ambiente que nos rodeia e com a sustentabilidade dos requisitos de uma vida condigna. Para

evitar catástrofes causadas pela insensível obstinação e pela negligência humanas precisamos de um escrutínio crítico e não apenas de boa vontade para com os outros” (Sen, 2010: 48). Daí a insistência na produção e aplicação de baterias de indicadores que procuram tornar claros os problemas e facilitar a acção para os debelar. O exercício que a seguir se propõe não será tão ambicioso, mas procurará contribuir para melhor entender a situação dos municípios portugueses e, simultaneamente, melhor contextualizar anseios, vontades e acções dos seus técnicos e dirigentes políticos. Cada um dos índices parcelares construídos não pretende, por isso (nem tal seria possível com os dados e os recursos disponíveis), esgotar cada uma das áreas e, muito menos, esgotar uma qualquer totalidade subjacente aos níveis de desenvolvimento dos municípios portugueses. Procurar-se-á, tão só, a partir de um número limitado de indicadores, dar conta das eventuais diferenças entre os municípios e questionar os condicionalismos que, para o melhor e para o pior, podem representar.

Figura V.15 – Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal



A ideia será construir, como procurámos ilustrar na Figura V.15, o **Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal** a partir de sete índices mais delimitados (Anexo V.3), assentes em dados estatísticos concelhios recolhidos maioritariamente no Instituto Nacional de

Estatística e procurar correlacionar os seus resultados com os do inquérito aplicado aos 308 municípios portugueses sobre práticas participativas e sustentabilidade local. Para melhor se perceber o que está em causa em cada um dos índices, interessa clarificar como e quais são os indicadores que estão na base de cada um dos índices parcelares, bem como compreender o que se pretende medir com cada uma destas variáveis compósitas e como se ponderam as várias variáveis intervenientes. É o que procuraremos fazer nas páginas seguintes, aproveitando ainda para efectuar uma primeira análise territorial de cada um dos índices.

V.2.2 *Índice Ambiente e Consumo*

Hoje em dia, apesar de diferentes posturas que dependem de interesses e posições relativas no terreno, a degradação ambiental é um facto que poucos se atrevem a questionar. De uma forma ou de outra, a ideia de que são precisas práticas mais sustentáveis, desde logo do cidadão comum, mas também da indústria e do mercado e, em princípio, com o impulso de políticas mais responsáveis e responsabilizantes, tornou-se consensual, ainda que menos consensuais sejam as formas de implementar tais políticas de incentivo à mudança. Até porque se tornou claro que neste processo há muitos actores que, forçosamente, terão que ser levados em conta no desenhar e na implementação de soluções.

Os municípios são, nesta óptica, apenas parte dos intervenientes a quem, por isso, não podem ser acatadas todas as responsabilidades. Ainda assim, o seu papel de administrante da coisa pública e a sua proximidade às populações faz com que ocupem um lugar central, por vezes de vanguarda, no pensamento e nas práticas sustentáveis, através de políticas, de planeamento e implementação de infra-estruturas e de investimento. Não sendo sempre possível encontrar os indicadores mais apropriados para medir o esforço de mudança destes territórios (certamente da administração municipal, mas também dos munícipes), o *Índice 1 – Ambiente e Consumo* (bem como os seguintes) constituiu-se não tanto como forma de atingir um retrato fiel de cada uma das realidades municipais, mas como ferramenta de comparação, segundo determinada perspectiva⁴⁷.

Depois de vários ensaios que tiveram em atenção a consistência do instrumento de medida daí resultante (aferida a partir do valor do *Alfa de Cronbach*), procurámos medir as dinâmicas

⁴⁷ Para além da existência de indicadores universais (existentes para cada um dos 308 municípios portugueses) a selecção de variáveis para a construção dos índices teve em conta a consistência do construto (variável compósita) medida através do Alfa de Cronbach.

locais de protecção ambiental nos territórios municipais com base em 10 indicadores de partida que procuraram dar conta:

- a) do interesse e da participação dos cidadãos nas questões do ambiente (medido através dos indicadores 1 e 2);
- b) das dinâmicas de consumo que aqui são ponderadas negativamente, destacando a energia e a água (indicadores 3, 4 e 5), mas sem descurar o papel do sector da construção civil quer na sua vertente mais expansiva (indicador 9), quer no esforço de recuperação do edificado existente (indicador 8⁴⁸);
- c) dos diferentes cenários no uso do solo (indicador 6⁴⁹) e do esforço para minorar os seus efeitos através do número de bombeiros para prevenir e debelar os incêndios florestais (indicador 7);
- d) do esforço municipal na preservação ambiental medido através do total de despesas em ambiente (indicador 10).

O peso relativo de cada um dos indicadores utilizados não é, certamente, o mesmo na situação que se pretende analisar. Daí que, como podemos verificar no Quadro V.3, os dois indicadores relativos ao número de associados nas Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA) e o próprio número de ONGA tenham sido ponderados positivamente e assumam um peso relativo elevado nos resultados finais (24 + 24), já que evidenciam alguma dinâmica associativa que pode garantir um poder de influência acrescido na defesa dos valores ambientais locais.

Quadro V.3 – Índice 1: Ambiente e Consumo

| Variáveis agregadas no índice 1 (α 0,743) | Valor máximo na escala | Ponderador | Peso final no índice |
|--|------------------------|------------|----------------------|
| 1 Associados das ONGA por 1000 habitantes 2008 | 3,0 | 8,00 | 24,0 |
| 2 N.º de ONGA por 100.000 habitantes 2006 | 3,0 | 8,00 | 24,0 |
| 3 Consumo de energia eléctrica (kWh/ habitante.) 2008 | 6,0 | -1,00 | -6,0 |
| 4 Consumo de combustível automóvel (tep/ habitante.) 2008 | 5,0 | -1,20 | -6,0 |
| 5 Consumo de água por habitante (m³/ habitante.) 2007 | 6,0 | -1,00 | -6,0 |
| 6 Proporção da superfície com usos que não Floresta, Mato, Agricultura 2008 | 6,0 | -2,50 | -15,0 |
| 7 N.º de bombeiros por área (ha) de floresta e mato 2008 | 6,0 | 6,00 | 36,0 |
| 8 N.º de reconstruções concluídas por 100 novas concluídas (VI*) 2008 | 5,0 | -1,60 | -8,0 |
| 9 N.º de fogos licenciados em construções novas para habitação familiar 2008 | 6,0 | -1,50 | -9,0 |
| 10 Despesas em ambiente (€) por habitante 2008 | 6,0 | 6,00 | 36,0 |

VI* = Valores invertidos

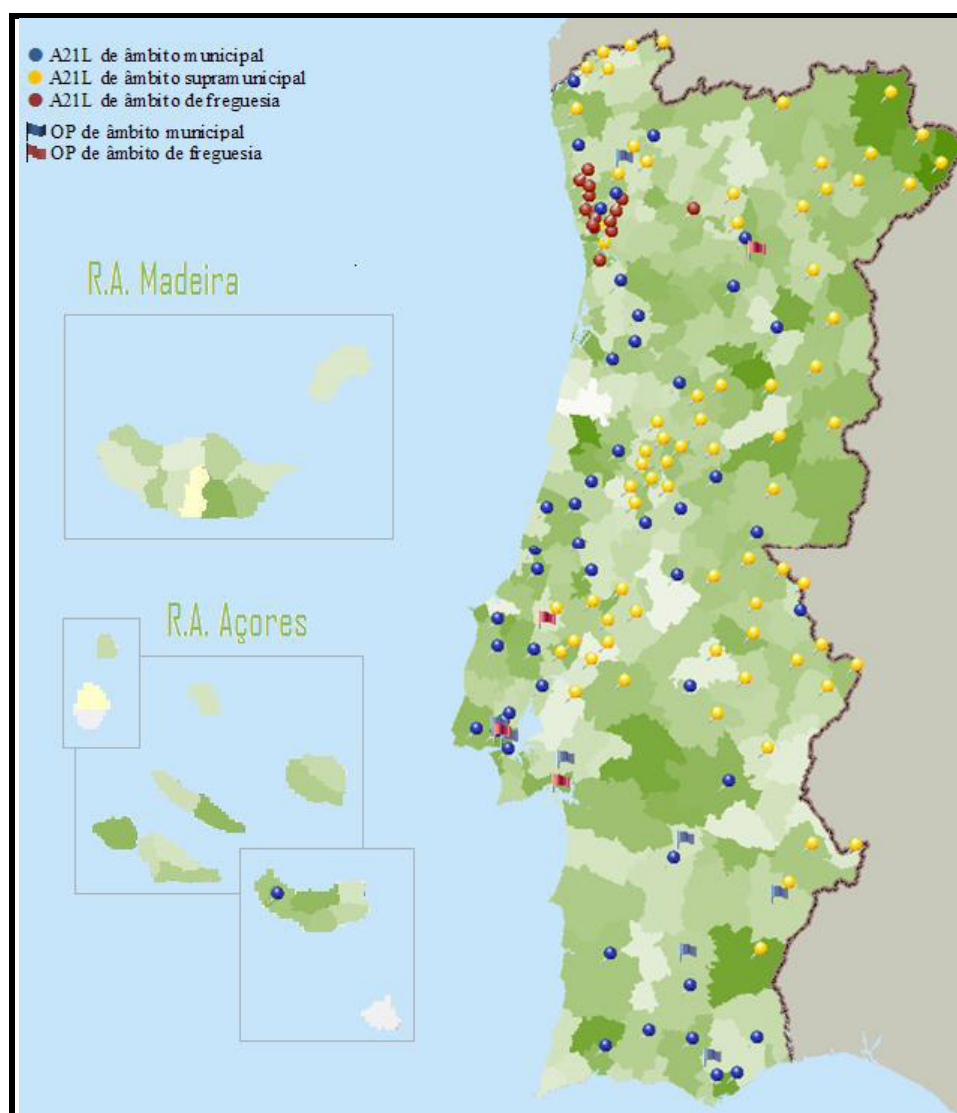
⁴⁸Porque se associava negativamente às restantes variáveis do índice, os valores deste indicador foram invertidos. Daí a razão porque foi negativamente ponderado.

⁴⁹O indicador mede os usos do solo que não floresta, mato ou agricultura. Ainda que não descurando os efeitos da agricultura intensiva cremos que o que sobra (usos urbanos e industriais) deterá certamente um peso negativo considerável nos equilíbrios dos ecossistemas locais. Daí a ponderação negativa.

Já o consumo de energia, de combustíveis e de água é ponderado negativamente mas, porque dependente de outros factores que não exclusivamente de políticas municipais, assume um peso relativo menos importante. Ao contrário, as despesas em ambiente e o número de bombeiros por área florestal assumem um sentido positivo (enquanto respostas à degradação e delapidação dos recursos ambientais e, mais especificamente, ao flagelo dos incêndios florestais) e contabilizam os maiores valores na ponderação final.

Creemos assim que, apesar de limitados na escolha de indicadores (que teriam que estar disponíveis e simultaneamente abranger os 308 municípios portugueses) conseguimos dar conta, pelo menos de alguma tendência discriminatória entre os municípios, nomeadamente na capacidade, no esforço e no empenho dos executivos mas também dos cidadãos, para enfrentar as questões do ambiente e da preservação do património natural.

Figura V.16 – Índice 1: Ambiente e Consumo e iniciativas de A21L e OP



Como podemos perceber na Figura V.16, não parece haver uma tendência clara na distribuição dos valores do índice. Todavia, se olharmos para o Quadro V.4, o predomínio de municípios da Região Centro entre os 20 + é incontestável, acumulando metade destes lugares cimeiros, sobretudo, com pequenos municípios (Gouveia, Mangualde, Trancoso, Fundão, Alcanena, Bombarral, Manteigas, Peniche, Aveiro e Soure). A Região Norte surge em segundo lugar com quatro presenças (Miranda do Douro, Bragança, Vimioso e o Porto), o Alentejo e o Algarve alcançam duas posições cada (respectivamente, Mértola e Montemor-o-Novo e Monchique e Olhão) e Lisboa apenas consegue um lugar com a capital.

Esperar-se-iam, talvez, melhores resultados nas regiões do interior, mas a maior capacidade financeira de alguns municípios (Lisboa, Porto, Aveiro...) ajuda a explicar o relativo insucesso de regiões menos favorecidas economicamente. Aliás, há muito que dificuldades ambientais e dificuldades socioeconómicas surgem como parilha quase “natural” e expectável (e.g., Redclift, 2005; Redclift e Hinton, 2008).

Por outro lado, pensando nos indicadores disponíveis para a construção deste índice, talvez possamos levantar algumas hipóteses que decorrerão da sua parcial desadequação: Bombeiros (o povoamento florestal talvez não exija o mesmo investimento em regiões como o Alentejo que no resto do país), investimento municipal em ambiente (uma menor capacidade financeira e a existência de problemas mais prementes podem implicar menor disponibilidade de recursos), associativismo ambiental (uma população envelhecida pode estar menos predisposta a associar-se em defesa de causas ambientais, como do bem-comum em geral).

Quadro V.4 – Municípios melhor posicionados no Índice *Ambiente e Consumo*

| Concelho (Região) | Score | Concelho (Região) | Score |
|--------------------------------|-------|-------------------------|-------|
| 1º. Miranda do Douro (Norte) | 96,90 | 11º. Trancoso (Centro) | 69,50 |
| 2º. Montemor-o-Velho (Centro) | 87,40 | 12º. Porto (Norte) | 68,90 |
| 3º. Gouveia (Centro) | 85,90 | 13º. Fundão (Centro) | 68,80 |
| 4º. Bragança (Norte) | 85,40 | 14º. Lisboa (Lisboa) | 67,80 |
| 5º. Mértola (Alentejo) | 78,50 | 15º. Alcanena (Centro) | 66,00 |
| 6º. Monchique (Algarve) | 76,60 | 15º. Bombarral (Centro) | 66,00 |
| 7º. Olhão (Algarve) | 76,50 | 17º. Manteigas (Centro) | 64,30 |
| 8º. Vimioso (Norte) | 73,80 | 18º. Peniche (Centro) | 64,10 |
| 9º. Montemor-o-Novo (Alentejo) | 72,30 | 19º. Aveiro (Centro) | 63,00 |
| 10º. Mangualde (Centro) | 70,30 | 20º. Soure (Centro) | 61,50 |

Ainda assim, a fraca capacidade financeira destes municípios parece não ser suficiente para os arrastar a todos para o fundo da tabela. A presença nos lugares cimeiros de municípios como

Miranda do Douro, Montemor-o-Velho, Gouveia, Bragança, Mértola (para citar apenas os cinco primeiros lugares) é indiciadora de caminhos particulares que, eventualmente contra-corrente, parecem apontar para outros sentidos.

Globalmente, no entanto, a interioridade pode, de facto, explicar algumas desvantagens comparativas de regiões como o Alentejo, Trás-os-Montes ou a Beira Interior, assim como a insularidade se faz sentir (também negativamente), sobretudo, entre as ilhas mais pequenas e menos povoadas das regiões autónomas: Santa Maria, Flores, Porto Santo, Graciosa... O que podemos certamente concluir é que o que esta variável compósita mede não são tanto as condições ambientais, mas antes a capacidade de enfrentar os problemas ambientais quer pelos municípios e políticas municipais, quer pela pressão do associativismo ambiental, quer pelas práticas quotidianas de consumo, quer pelos usos do solo predominantes em cada um desses concelhos.

Quadro V.5 – Grau de Correlações do Índice Ambiente e Consumo

| | População e Território | Educação e Cultura | Actividade Económica | Mercado de Trabalho | Saúde e Recursos | Segurança Social | ISDM | A21L e OP por tipo de iniciativa |
|---------------------------|------------------------|--------------------|----------------------|---------------------|------------------|------------------|---------|----------------------------------|
| Ambiente e Consumo | -0,160* | 0,130* | ns | ns | ns | ns | 0,221** | 0,148* |

*** = $p < 0,001$; ** = $p < 0,01$; * = $p < 0,05$

Capacidade que, segundo os resultados expostos no Quadro V.5 e como a distribuição exposta na Figura V.16 deixou antever, não parece correlacionar-se com a generalidade dos restantes índices propostos para a análise. Mesmo o Índice Sintético de Desenvolvimento Sustentável ($r = 0,221$), o Índice População e Território que se correlaciona negativamente ($r = -0,160$), a existência de processos participativos ($r = 0,148$) e o Índice Educação e Cultura ($r = 0,130$) apresentam correlações relativamente modestas com o Índice Ambiente e Consumo.

Sendo transversais, as questões do ambiente, e por maioria de razão quando consideradas a partir do esforço empenhado em sua defesa quer pelos municípios, quer pelos cidadãos, implicam uma diversidade de condicionantes que podem dificultar uma correlação simples com esta ou aquela vertente do desenvolvimento. Reflectindo a inexistência de relação entre o desempenho na qualidade ambiental e outras dimensões presentes, e ainda que a metodologia e os indicadores utilizados não permitam comparar resultados, no Índice de Desenvolvimento Regional – 2007, o INE encontrou um padrão semelhante para o sub-índice de qualidade

ambiental que, invariavelmente, evidenciou correlações pouco expressivas com as restantes vertentes do desenvolvimento (INE, 2010).

V.2.3 *Índice População e Território*

Vista a população como condição biológica do funcionamento das comunidades e, por essa via, da economia de qualquer território, a sustentabilidade demográfica não será, afinal, mais do que um dos subsistemas do sistema mais abrangente que é o desenvolvimento sustentável. Daí que, partindo igualmente de um número limitado de indicadores universais disponíveis, o *Índice 2 – População e Território* procura, para além das dinâmicas expostas nas taxas e índices demográficos, integrar as eventuais pressões no território advindas da maior ou menor concentração urbana.

Tendo, ainda assim, consciência dos perigos de uma análise neomaltuseana que vincule simplisticamente crescimento populacional à degradação e mudança ambiental (Marandola Jr. e Hogan, 2007), acreditamos que, fazendo parte deste construto maior que pretende resgatar um retrato (ainda que incompleto) do desenvolvimento municipal entre os 308 concelhos portugueses, este sub-índice poderá contribuir para uma imagem mais fiel destes municípios e integrar uma vertente que, actuando certamente num contexto complexo de interacção e retroacção, não aconselha conclusões abusivas baseadas em relações simplistas, mas não deixa de influenciar as condições ecológicas e a qualidade de vida das populações, cujos dados estão em análise.

Quadro V.6 – Índice 2: População e Território

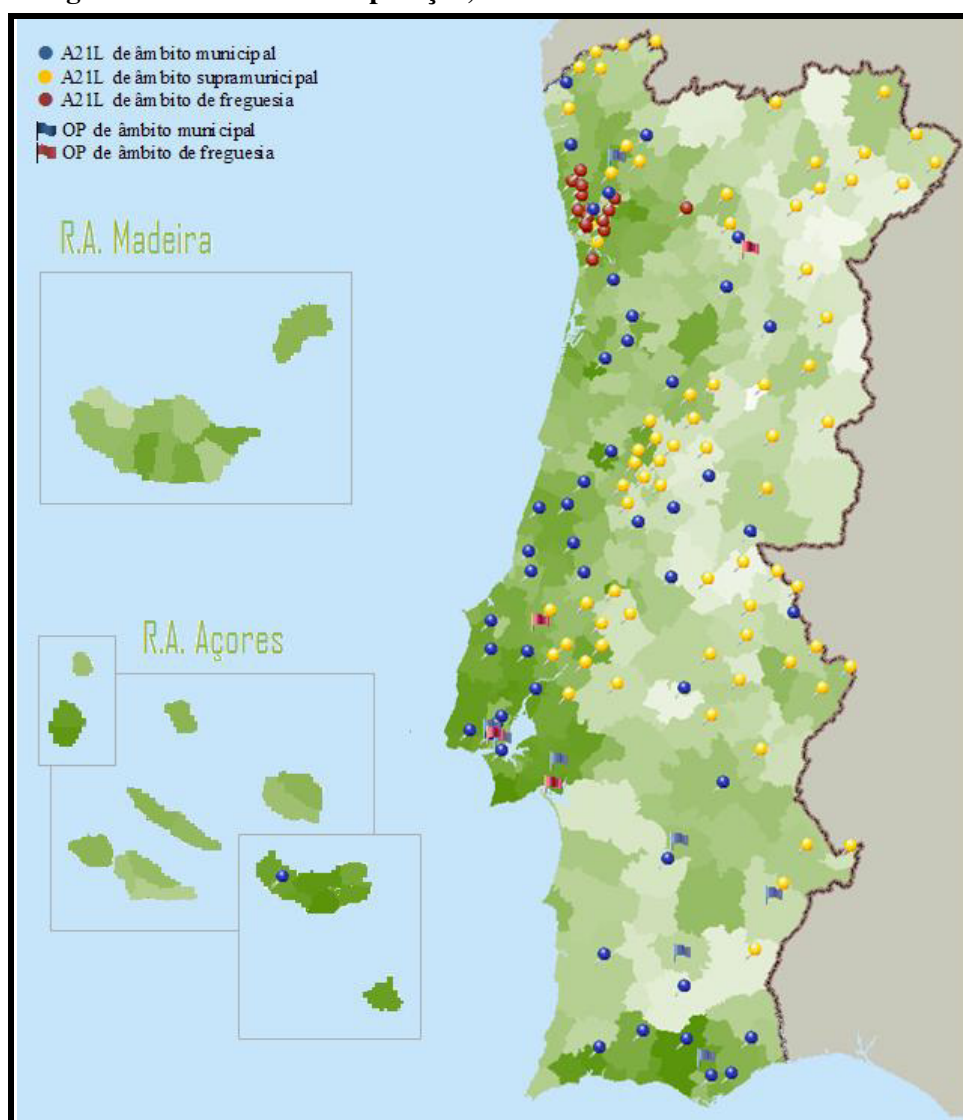
| Variáveis agregadas no índice 2 (α 0,922) | Valor máximo na escala | Ponderador | Peso final no índice |
|--|------------------------|------------|----------------------|
| 1 Proporção da População Residente em localidades com menos de 2.000 habitantes 2008 (VI*) | 6,0 | -4,00 | -24,0 |
| 2 Proporção de População Residente em localidades com menos de 5.000 habitantes 2008 | 2,0 | 6,00 | 12,0 |
| 3 Proporção da população residente em localidades com mais de 10.000 habitantes 2008 | 3,0 | 2,00 | 6,0 |
| 4 Taxa de fecundidade geral 2008 (Nados Vivos / Mulheres entre 15-49 * 1000) | 6,0 | 3,90 | 23,4 |
| 5 Taxa de crescimento natural 2008 (Taxa Natalidade - Taxa Mortalidade) | 6,0 | 3,90 | 23,4 |
| 6 Índice de dependência de jovens 2008 (Quociente entre <15 anos e 15-64 anos) | 6,0 | 3,90 | 23,4 |
| 7 Índice de longevidade 2008 (Quociente entre > 74 anos e > 64 anos) (VI*) | 6,0 | 2,20 | 13,2 |
| 8 Índice de dependência de idosos 2008 (Quociente entre > 64 anos e 15-64 anos) (VI*) | 6,0 | -2,00 | -12,0 |
| 9 Índice de envelhecimento 2008 (Quociente entre > 64 anos e <15 anos) (VI*) | 6,0 | -2,00 | -12,0 |
| 10 Taxa de crescimento efectivo 2008 (População 2008/ População 2007) | 6,0 | 2,00 | 12,0 |
| 11 Taxa de crescimento migratório 2008 (Saldo migratório/ População Média Residente) | 6,0 | 3,00 | 18,0 |
| 12 Densidade populacional 2008 (N.º de habitantes / km²) | 6,0 | 1,60 | 9,6 |

VI* = Valores invertidos

Procuraremos, assim, tendo em conta a realidade portuguesa, avaliar:

- i) o grau de dispersão/concentração da população residente medidos através do indicador 1 (cuja inversão de valores para efeitos de avaliação da coerência do construto — Alfa de Cronbach 0,922 — implicou uma ponderação negativa) e dos indicadores 2, 3 e 10. Na prática, portanto, todos os indicadores deste grupo foram ponderados positivamente.
- ii) a capacidade de crescimento natural, também ponderada positivamente e medida através dos indicadores 4 e 5;
- iii) o grau de envelhecimento (ponderado negativamente) e o grau de juventude (ponderado positivamente) medidos através dos indicadores 6, 7, 8 e 9⁵⁰
- iv) e, por fim, a maior ou menor capacidade de atracção de novos residentes ponderada positivamente e medida através dos indicadores 10 e 11.

Figura V.17 – Índice 2: População, Território e iniciativas de A21L e OP



⁵⁰ Porque invertidos os valores para efeitos de construção do índice, os indicadores 7, 8 e 9 surgem com a ponderação contrária ao determinado pela lógica do índice.

Trata-se, por conseguinte, de um índice que pretende integrar fenómenos demográficos que marcam estas décadas de transição de milénio e que, correlacionando-se com outras vertentes do desenvolvimento, como procuraremos clarificar mais tarde, justificam reais apreensões de cidadãos e decisores políticos.

Preocupações que decorrem das consequências que fenómenos demográficos como o crescimento e a concentração populacional nos grandes centros urbanos do litoral, ou o despovoamento e o envelhecimento nos pequenos municípios do interior, implicam no bem-estar e na qualidade de vida das populações e que, frequentemente, se prendem com problemas de desequilíbrio ecológico, ou de exaustão de recursos e de ecossistemas mais vulneráveis, acontecendo, ainda que com pendores de sinal contrário, quer nas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, quer no interior do país, com algumas excepções, aliás, visíveis na Figura V.17, e que correspondem, normalmente, às sedes de distrito com maior capacidade de atracção de população. A distribuição exposta no mapa parece sublinhar essa relação com a capacidade de atracção ou retenção da população que, para além das sedes de distrito, acontece com valores mais expressivos na faixa litoral que se estende entre Setúbal e Caminha, no Algarve e, ainda, nos concelhos mais centrais das regiões insulares dos Açores e da Madeira.

Quadro V.7 – Municípios melhor posicionados no Índice *População e Território*

| Concelho (Região) | Score | Concelho (Região) | Score |
|---------------------------------|-------|-----------------------------------|-------|
| 1º. Entroncamento (Centro) | 99,00 | 11º. Lagos (Algarve) | 89,80 |
| 2º. Loulé (Algarve) | 97,40 | 12º. Mafra (Lisboa) | 89,20 |
| 3º. Sesimbra (Lisboa) | 97,20 | 13º. Sintra (Lisboa) | 89,10 |
| 4º. Oliveira do Bairro (Centro) | 95,10 | 13º. Vila Franca de Xira (Lisboa) | 89,10 |
| 5º. Condeixa-a-Nova (Centro) | 93,50 | 13º. Lousada (Norte) | 89,10 |
| 5º. Arruda dos Vinhos (Centro) | 93,50 | 16º. Cascais (Lisboa) | 88,00 |
| 7º. Portimão (Algarve) | 93,30 | 17º. Montijo (Lisboa) | 87,80 |
| 8º. Maia (Norte) | 93,00 | 18º. Odivelas (Lisboa) | 87,20 |
| 9º. Santa Cruz (Madeira) | 92,90 | 19º. Alenquer (Centro) | 87,10 |
| 10º. Setúbal (Lisboa) | 90,10 | 20º. Palmela (Lisboa) | 85,90 |

O Quadro V.7 confirma esta apreciação. Entre os 20 concelhos melhor posicionados neste índice, mesmo aqueles cujo território não confina com o Atlântico mantêm-se genericamente localizados na mesma faixa litoral (e.g., Alenquer, Entroncamento, Lousada), beneficiando, como os restantes e em termos de atractividade residencial, das dinâmicas socioeconómicas e de infra-estruturas aí localizadas, sem sofrer ainda as consequências de uma excessiva concentração que impede a entrada nesta lista de concelhos mais densamente povoados. Os

sinas de sustentabilidade demográfica (se considerarmos poder ser medido com este índice) encontram-se, assim e de uma forma geral, nas regiões do litoral e, em particular, nos concelhos de média dimensão que asseguram, ainda, níveis de concentração e crescimento demográfico medianos, uma capacidade de atracção de novos residentes acima da média e, consequentemente, uma população menos envelhecida do que a média nacional.

Quadro V.8 – Grau de Correlações do Índice *População e Território*

| | Ambiente e Consumo | Educação e Cultura | Actividade Económica | Mercado de Trabalho | Saúde e Recursos | Segurança Social | ISDM | A21L e OP por tipo de iniciativa |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|----------------------|---------------------|------------------|------------------|---------|----------------------------------|
| População e Território | -0,160* | 0,304** | 0,570** | 0,665** | ns | 0,497** | 0,640** | ns |

*** = $p < 0,001$; ** = $p < 0,01$; * = $p < 0,05$

Mas interessava perceber se a vitalidade demográfica medida nos termos deste sub-índice, se correlaciona com as iniciativas de Agenda 21 Local e Orçamento Participativo que se vêm desenrolando no terreno, assim como com os outros índices construídos. Ora, como já se calculava a partir de uma análise superficial da representação geográfica dos dados (Figura V.17), o grau de correlação entre a existência de processos participativos (A21L e OP) e o Índice 2 em particular é inexistente. Esta fraca ou nula correlação que acontece um pouco com todos os índices dever-se-á, estamos convictos, ao facto de uma grande parte dos municípios portugueses não desenvolverem nem terem desenvolvido (em finais de 2009) nenhum tipo de iniciativa de Agenda 21 Local ou Orçamento Participativo (58,4%).

Quanto à distribuição pelo território nacional (Quadro V.7), percebemos que o peso da Região de Lisboa assumiu, desta feita, a liderança com quase metade (9) dos 20 municípios melhor posicionados, passando a Região Centro para segundo plano com 5 lugares entre os 20 +. O Algarve com 3, o Norte com 2 e a Madeira com 1 completam o quadro onde os municípios açorianos continuam ausentes, desta feita acompanhados pelos alentejanos. Facto a que não serão estranhos os sinais de despovoamento das regiões do interior, aqui claramente em desvantagem. Com efeito, os territórios que sofrem de despovoamento e de envelhecimento, acumulando frequentemente estas desvantagens (como veremos) com baixos níveis de qualificação/formação das populações, dificilmente conseguem massa crítica local suficiente (quer quantitativa: residentes, densidades demográficas..., quer qualitativa: envelhecimento, juventude...) para que se possa esperar um desenvolvimento desimpedido da actividade

socioeconómica, bem assim como de uma participação pró-activa que exigiria uma formação/qualificação inexistente nas populações a viver nestes contextos.

V.2.4 Índice Educação e Cultura

A urgência da situação actual que, na óptica do desenvolvimento sustentável, exige mudanças nas práticas e nos comportamentos quotidianos dos cidadãos, sublinha a necessidade de promover uma cidadania cada vez mais consciente e capaz de agir num mundo onde os valores surgem difusos e onde as solicitações são plurais e nem sempre coerentes entre si. A questão ambiental parece, no entanto, ter ganhado um lugar de destaque, sendo que a omnipresença no senso comum e nos debates políticos contemporâneos de problemas de tão grande impacto e risco como os ambientais têm vindo a fazer crescer os apelos a mudanças comportamentais que ajudem a ultrapassá-lo.

Deste ponto de vista, o que está em causa é um processo de aprendizagem permanente que procura incrementar a informação e o conhecimento público sobre os problemas da actualidade (e.g., ambiente, saúde, cidadania, desenvolvimento, cooperação, democracia...) promovendo, simultaneamente, o sentido crítico das populações e a sua capacidade para assumir novas atitudes e comportamentos e intervir nos processos de tomada de decisão. Daí que educação e cultura, enquanto ferramentas de capacitação, surjam invariavelmente associadas às condições que permitem mobilizar os cidadãos para implementar a sustentabilidade.

Todavia, em grande parte, fruto dos desequilíbrios avançados na análise anterior (*Índice 2 – População e Território*), refira-se a redefinição de serviços e a reorganização de infra-estruturas públicas que, paulatinamente, acumulando com outras desvantagens socioeconómicas, vão abandonando as zonas mais despovoadas, deixando aí populações envelhecidas, desprovidas de serviços públicos de qualidade, com baixos índices de escolarização e, conseqüentemente, com fraca capacidade interventiva, a que se contrapõem, nas zonas mais urbanizadas do litoral, situações de sobrelotação do sistema de serviços públicos que não consegue acudir às solicitações de uma população com altas taxas de concentração e crescimento exponencial. Neste contexto, se até há bem poucos anos a presença de estabelecimentos escolares públicos era sinal de progresso, hoje em dia, o seu progressivo encerramento é, sobretudo, sinal de maior despovoamento e de desequilíbrios regionais. Daí que a educação nos tenha merecido especial atenção.

Quadro V.9 – Índice 3: Educação e Cultura

| Variáveis agregadas no índice 3 (α 0,736) | Valor máximo na escala | Ponderador | Peso final no índice |
|---|-------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| 1 Taxa de analfabetismo (%) por local de residência (VI*) 2001 | 6,0 | 1,2 | 7,2 |
| 2 Taxa de retenção e desistência no E. básico 1º Ciclo (VI*) 2007-2008 | 6,0 | 1,2 | 7,2 |
| 3 Taxa de retenção e desistência no E. básico - 2º Ciclo (VI*) 2007-2008 | 6,0 | 1,2 | 7,2 |
| 4 Taxa de retenção e desistência no E. básico - 3º Ciclo (VI*) 2007-2008 | 6,0 | 1,2 | 7,2 |
| 5 Taxa de retenção e desistência no ensino básico regular (VI*) 2007_2008 | 6,0 | 1,2 | 7,2 |
| 6 Taxa bruta de escolarização no ensino secundário (%) 2007_2008 | 6,0 | 2,0 | 12,0 |
| 7 Despesas em cultura e desporto (1000 €) dos municípios 2008 | 6,0 | 3,0 | 18,0 |
| 8 N.º de publicações periódicas 2008 | 5,0 | 2,0 | 10,0 |
| 9 Publicações em suporte papel e electrónico simultaneamente 2008 | 3,0 | 4,0 | 12,0 |
| 10 Espectadores e visitantes de espectáculos e museus 2008 | 3,0 | 4,0 | 12,0 |

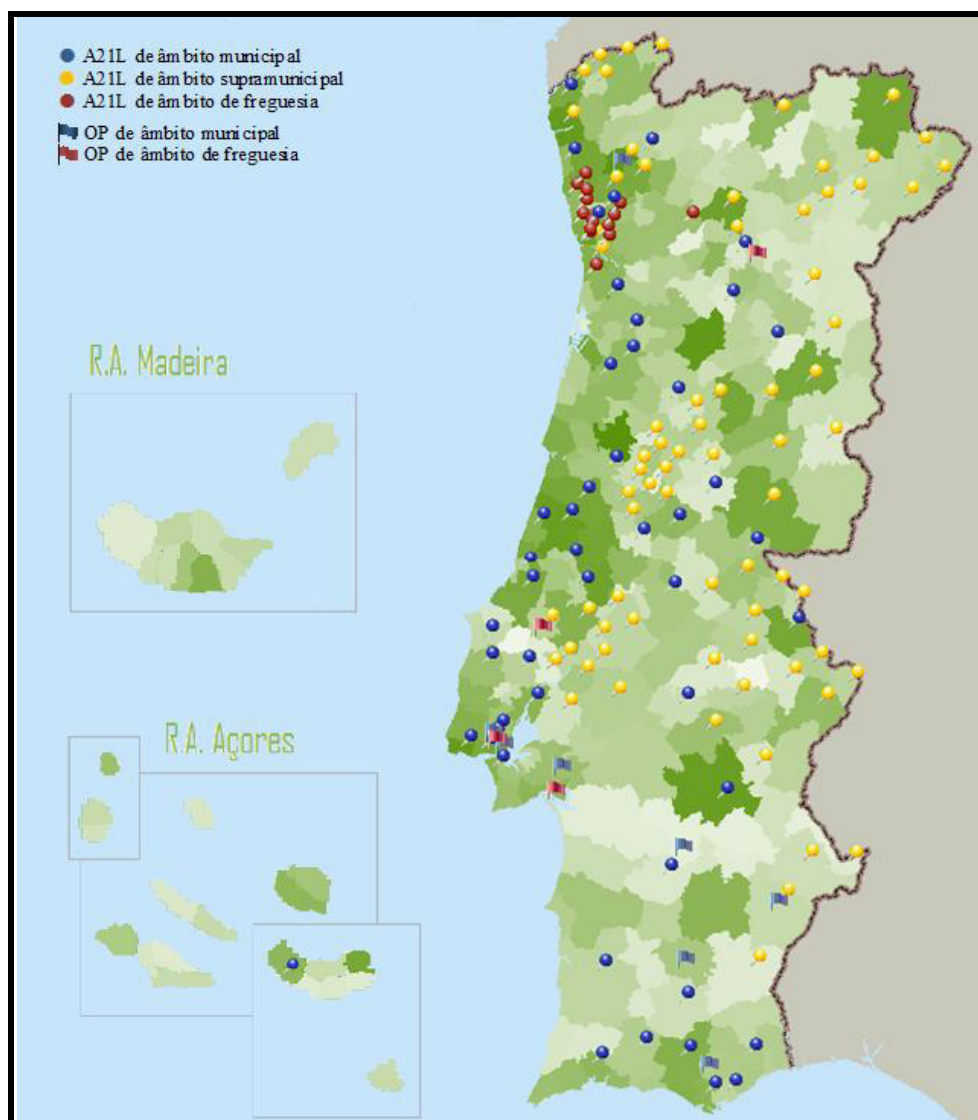
VI* = Valores invertidos

No entanto, a insuficiência de indicadores universais disponíveis e, sobretudo, a dificuldade em conseguir graus de correlação aceitáveis para construir uma variável composta, levaram a que optássemos por um índice que integra também a área da cultura. Garantiu-se, assim, no conjunto, a inclusão do papel do Estado Central e das autarquias, assim como a participação dos cidadãos em duas áreas distintas:

- a) **Na educação** — avaliando-se a taxa de analfabetismo, os desempenhos escolares nos níveis de ensino obrigatório e ainda a taxa de escolarização do ensino secundário (indicadores 1 a 6);
- b) **Na cultura** — abrangendo o esforço (medido através das despesas municipais) das autarquias em cultura e desporto, a existência de publicações em formatos tradicional e electrónico (indicadores 8 e 9) e o número de espectadores e visitantes de espectáculos ao vivo, de teatro, de cinema, de museus, etc.

Assim e ainda que limitados a indicadores que nem sempre permitirão um retrato fiel e completo do trabalho realizado pelas autarquias e das dinâmicas culturais locais que patrocinam, pensamos que o índice pode, mais uma vez, indiciar tendências e apontar características básicas que distinguirão a realidade escolar e cultural vivida em cada concelho do território português.

De acordo com a Figura V.18 estas dinâmicas escolares e culturais parecem (ainda que desta feita, de forma menos vincada) acentuar maiores desempenhos entre os municípios do litoral, mas o mapa português surge pontilhado de alguns casos excepcionais que, como já tinha acontecido no caso do índice da população e território, correspondem em boa parte às sedes de distrito ou a municípios já apontados noutras ocasiões como casos de relativo sucesso.

Figura V.18 – Índice 3: Educação e Cultura e iniciativas de A21L

Casos há, no entanto — seja pela distância e/ou o isolamento de determinado território, seja pela iniciativa singular do poder político para encetar acções de minoração dessa condição —, em que o destaque positivo surge de onde menos se esperaria (*e.g.*, Nordeste e Corvo nos Açores). Claro que o isolamento extremo, acumulado com a reduzida dimensão dos municípios (como é o caso do Corvo muito em particular) pode justificar maiores taxas de investimento público *per capita* que justificam uma posição relativamente confortável no *ranking*, mas nem por isso significarão um efectivo acesso a recursos escolares e culturais. Ainda assim, é justo referir que, não deixando de influenciar globalmente a acção e o desempenho dos municípios portugueses nestas áreas, a verdade é que, apesar de todos os condicionalismos, há sempre quem consiga superar as dificuldades e ultrapassar outros em situação mais privilegiada.

Quadro V.10 – Municípios melhor posicionados no Índice *Educação e Cultura*

| Concelho (Região) | Score | Concelho (Região) | Score |
|------------------------------|-------|----------------------------------|-------|
| 1º. Coimbra (Centro) | 97,60 | 11º. Ourém (Centro) | 85,80 |
| 2º. Braga (Norte) | 95,20 | 12º. Bragança (Norte) | 85,00 |
| 3º. Viseu (Centro) | 94,00 | 13º. São João da Madeira (Norte) | 84,60 |
| 4º. Cascais (Lisboa) | 91,60 | 14º. Barcelos (Norte) | 84,40 |
| 5º. Viana do Castelo (Norte) | 91,40 | 15º. Portalegre (Alentejo) | 83,60 |
| 6º. Évora (Alentejo) | 90,40 | 15º. Seia (Centro) | 83,60 |
| 6º. Leiria (Centro) | 90,40 | 17º. Lisboa (Lisboa) | 83,20 |
| 8º. Porto (Norte) | 89,20 | 18º. Pombal (Centro) | 83,00 |
| 9º. Torres Novas (Centro) | 87,60 | 19º. Oeiras (Lisboa) | 82,40 |
| 10º. Vila Real (Norte) | 86,40 | 19º. Guarda (Centro) | 82,40 |

Dando conta do progresso imenso que, nestas áreas, ocorreu em Portugal desde 1974 (Almeida e Vieira, 2006), olhando para o Quadro V.10 percebemos, desde logo, uma distribuição mais equilibrada pelas várias regiões do país, ainda que, regiões como o Algarve, a Madeira e os Açores fiquem de fora, atingido o Algarve a melhor posição com Loulé (35.º com 77,6), a Madeira com o Funchal (39.º com 76,4) e os Açores com Angra do Heroísmo e Ponta Delgada (ambos em 74.º com 66,6). Se a predominância de sedes de distrito é inquestionável e se explica pela acumulação de recursos que tal estatuto permite, a verdade é que, mais uma vez, surgem alguns municípios menos expectáveis para esta posição. Destacam-se, entre muitos outros, dentro ou fora do grupo dos 20 +, os casos de Ourém (11.º lugar) e Seia (15.º lugar).

Quadro V.11 – Grau de Correlações do Índice *Educação e Cultura*

| | Ambiente e Consumo | População e Território | Actividade Económica | Mercado de Trabalho | Saúde e Recursos | Segurança Social | ISDM | A21L e OP por tipo de iniciativa |
|-------------------------------|-----------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------|---------------------|---------|--|
| Educação e Cultura | 0,130* | 0,304** | 0,756** | 0,681** | 0,217** | 0,498** | 0,759** | 0,217** |

*** = $p < 0,001$; ** = $p < 0,01$; * = $p < 0,05$

Correlacionando-se com todos os restantes índices, assim como com o registo de iniciativas participativas de A21L ou OP (que neste índice alcançam o maior valor de correlação), a educação e a cultura parecem ser recursos tão importantes para potenciar o desenvolvimento de todo o tipo de actividades, como resultado de condições pré-existentes incluídas nos restantes índices. É, com efeito, a capacitação proporcionada pela escolaridade e pela cultura que pode favorecer a acção pelo ambiente, mas é, simultaneamente, a existência de população

capacitada que permite actividade económica e, consequentemente, postos de trabalho. Por sua vez, maior actividade económica e um mercado de trabalho mais alargado são condições necessárias (ainda que não suficientes) para determinar o acesso ao sistema de segurança social e para a instalação de serviços públicos como os de saúde, ambos sofrendo pressões diferenciadas que dependem do tipo de população para que foram pensados e do tipo de população que servem.

Mas o que talvez interesse sublinhar aqui é que, do ponto de vista da sustentabilidade, a luta pelo ambiente e pela preservação dos equilíbrios ecossistémicos é, afinal e antes de mais, uma luta cultural que implicitamente está incluída no processo de mudança de comportamentos e atitudes sociais. Garantindo uma maior capacidade de envolvimento das populações, a inclusão da cultura nas questões do desenvolvimento é, por isso, condição *sine qua non* para o sucesso de qualquer projecto sustentável, situando-se a educação como principal gerador de oportunidades para o desenvolvimento cultural e, consequentemente, social e económico (UNDP, 1990). Claro que temos consciência que o conceito de cultura extravasa largamente o sentido que os indicadores disponíveis para a construção do índice permitem. Trata-se, no entanto e mais uma vez, de procurar operacionalizar um instrumento de comparabilidade a partir das matérias-primas (indicadores) disponíveis, não ignorando, por isso, que medimos apenas uma vertente de um conceito complexo e difuso, cuja trama de relações das suas várias componentes condiciona e é condicionada pelo corpus de valores presentes nas diversas comunidades.

V.2.5 Índice Actividade Económica

Desde meados do século XX que a perspectiva que fazia coincidir o crescimento económico e o progressivo conforto material (medidos através do PIB *per capita*) com uma melhoria efectiva dos padrões de qualidade de vida tem vindo a ser substituída ou alargada a novas áreas, reflectindo o crescente reconhecimento da natureza multidimensional do bem-estar social e da qualidade de vida. Na verdade, estes conceitos compreendem a abundância material e o conforto económico como componentes a não desprezar, mas, simultaneamente, não ignoram os aspectos não materiais das condições de vida, como sejam as próprias apreciações que delas se faz, as condições sanitárias, os serviços e as condições de saúde, a família e as relações sociais ou a qualidade do ambiente natural envolvente (Ferrão e Guerra, 2004).

Estaria, portanto, definitivamente posta de parte a ideia de medir o desenvolvimento com base exclusiva em indicadores económicos como o PIB, deixando de fora uma boa parte dos bens, serviços e actividades mais valorizados pelas pessoas. No entanto, temos assistido a uma perpetuação de “um estatuto totémico [do PIB] enquanto medida fundamental do sucesso socioeconómico” (Cobb, Goodman e Wackernagel 1999: 1), ignorando, muitas vezes por razões pragmáticas mas também por inércia teórica, a distinção entre transacções monetárias e outras operações financeiras que genuinamente contribuem para fomentar o bem-estar social e as que provocam a sua degradação.

Por outro lado, este tipo de dados quantitativos, ainda que baseados prioritariamente em operações monetárias, continua a deter um papel prático fundamental para se criar um retrato comparável entre diferentes realidades, desde que integrados numa mais ampla cadeia de indicadores que permitam dar conta de outras vertentes do desenvolvimento. As actividades económicas, aliás, “constituem um excelente indicador do pulsar das cidades. O perfil de especialização, os padrões de localização das empresas e o posicionamento nos mercados internacionais reflectem as oportunidades que as aglomerações urbanas criam às pessoas e organizações que aí desenvolvem a sua actividade” (Ferrão, Vala e Gomes, 2003: 165).

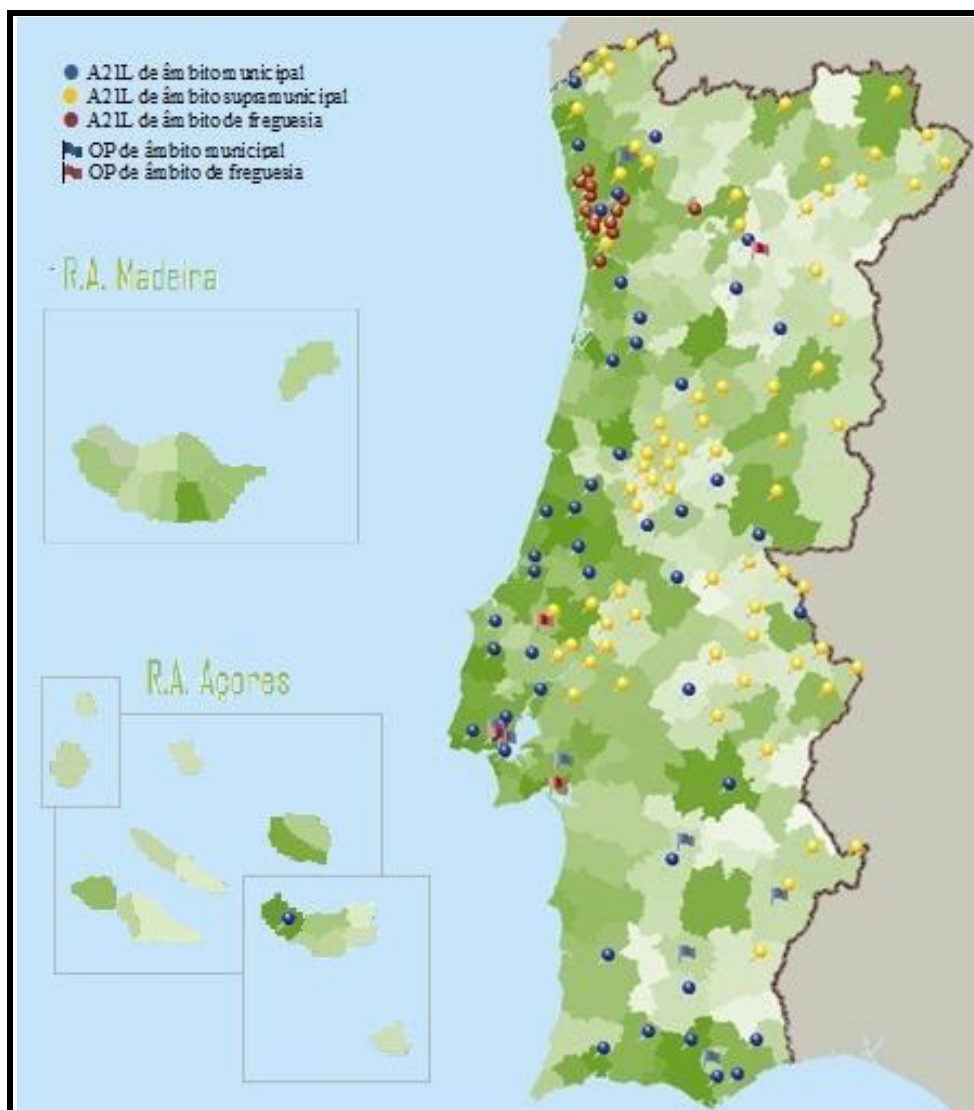
Quadro V.12 – Índice 4: Actividade Económica

| Variáveis agregadas no índice 4 (α 0,919) | Valor máximo na escala | Ponderador | Peso final no índice |
|--|------------------------|------------|----------------------|
| 1 Total de Empresas (N.º) por município 2007 | 6,0 | 1,5 | 9,0 |
| 2 Total de Empresas (N.º) por 1000 habitantes 2007 | 6,0 | 2,0 | 12,0 |
| 3 Total de volume de negócios nas empresas 2007 | 6,0 | 1,5 | 9,0 |
| 4 Volume de negócios por empresa (milhares €) 2007 | 6,0 | 2,0 | 12,0 |
| 5 Estabelecimentos de bancos e caixas económicas (N.º) 2008 | 6,0 | 1,7 | 10,0 |
| 6 Depósitos de clientes - Total 2007 | 6,0 | 1,5 | 9,0 |
| 7 Crédito concedido - Total 2007 | 6,0 | 1,5 | 9,0 |
| 8 Estabelecimentos de empresas de seguros 2008 | 4,0 | 3,0 | 12,0 |
| 9 Estabelecimentos hoteleiros 2008 | 6,0 | 1,5 | 9,0 |
| 10 Capacidade de alojamento nos E. Hoteleiros por 1000 habitantes 2008 | 6,0 | 1,5 | 9,0 |

Não sendo o nosso propósito tão ambiciosamente abrangente, propomo-nos com a construção do *Índice 3 – Actividade Económica* integrar, sobretudo, a dinâmica económica de cada um dos municípios numa perspectiva comparativa e num contexto pluridimensional facultado pelo Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal, a partir de uma bateria de indicadores constantes no Quadro V.12. Em geral, como podemos verificar, avalia-se a dinâmica da economia local medida através do número de empresas (indicadores 1 e 2); do volume de

negócios das empresas (indicadores 3 e 4); da disponibilidade de estabelecimentos bancários e de volume de depósitos e crédito concedido (indicadores 5, 6 e 7); da existência de estabelecimentos de seguros (indicador 8) e, finalmente, da capacidade hoteleira (indicadores 9 e 10).

Figura V.19 – Índice 4: Actividade Económica e iniciativas de A21L



Não sendo nosso intento abarcar exaustivamente a complexidade das dinâmicas económicas deste, ou daquele município que, certamente, ultrapassarão as fronteiras dos territórios municipais, o Índice 4 indicia, certamente, tendências dissonantes que aludem à diversidade existente, assim como características comuns que podem apontar para aquilo que aproxima os municípios quer na adversidade, quer na bonança.

Sendo sobejamente conhecido e denunciado em numerosos estudos e análises sobre a realidade portuguesa, o fenómeno de litoralização tende a acentuar-se neste índice que

procura confrontar diferentes dinâmicas de actividade económica entre os municípios portugueses. As excepções correspondem (como também já vai sendo hábito) maioritariamente aos *scores* das capitais de distrito. A este respeito veja-se, por exemplo, o caso da Madeira (com o território do Funchal a sobressair num verde escuro inusitado para a região autónoma)⁵¹ e o Alentejo, cujas capitais de distrito (Portalegre, Évora, Setúbal e Beja) facilmente se localizam no mapa dado o tom mais intenso que todas elas alcançaram. Apesar destas excepções a que se juntam poucos mais municípios do interior, a verdade é que, de acordo com a Figura V.19, a actividade económica parece rarear nestas áreas para as quais a interioridade parece ser fardo pesado.

Quadro V.13 – Municípios melhor posicionados no Índice *Actividade Económica*

| Concelho (Região) | Score | Concelho (Região) | Score |
|----------------------------|--------|--------------------------------|-------|
| 1º. Porto (Norte) | 100,00 | 10º. Matosinhos (Norte) | 95,70 |
| 1º. Lisboa (Lisboa) | 100,00 | 12º. Loulé (Algarve) | 95,20 |
| 1º. Funchal (Madeira) | 100,00 | 12º. Setúbal (Lisboa) | 95,20 |
| 4º. Aveiro (Centro) | 98,70 | 14º. Coimbra (Centro) | 94,70 |
| 5º. Cascais (Lisboa) | 98,20 | 14º. Viana do Castelo (Norte) | 94,70 |
| 6º. Braga (Norte) | 97,20 | 14º. Faro (Algarve) | 94,70 |
| 6º. Leiria (Centro) | 97,20 | 14º. Portimão (Algarve) | 94,70 |
| 8º. Torres Vedras (Centro) | 96,70 | 18º. Maia (Norte) | 93,70 |
| 9º. Ponta Delgada (Açores) | 96,20 | 19º. Viseu (Centro) | 93,20 |
| 10º. Oeiras (Lisboa) | 95,70 | 19º. Vila Nova de Gaia (Norte) | 93,20 |

O Quadro V.13 reforça as conclusões anteriores, como facilmente se constata a partir dos dados aí expostos. Com efeito, nenhum dos municípios incluídos no “clube” dos *vinete mais* do *Índice 4 – Actividade Económica* se localiza no interior do país. Neste grupo restrito prevalecem, sobretudo, as capitais de distrito do litoral e alguns concelhos localizados nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e do Algarve.

Quadro V.14 – Grau de Correlações do Índice *Actividade Económica*

| | Ambiente e Consumo | População e Território | Educação e Cultura | Mercado de Trabalho | Saúde e Recursos | Segurança Social | ISDM | A21L e OP por tipo de iniciativa |
|-----------------------------|--------------------|------------------------|--------------------|---------------------|------------------|------------------|---------|----------------------------------|
| Actividade Económica | ns | 0,570** | 0,756** | 0,895** | 0,249** | 0,648** | 0,902** | 0,207** |

*** = $p < 0,001$; ** = $p < 0,01$; * = $p < 0,05$

⁵¹ É curioso que, apesar de extintos com o processo de regionalização, na Região Autónoma dos Açores sobressaíam os territórios das três antigas sedes de distrito do Estado Novo: Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta.

Daí que, como deixam transparecer os dados constantes no Quadro V.14, os maiores valores de correlação do índice de actividade económica se encontrem na área do emprego e mercado de trabalho ($r = 0,895$, $p < 0,01$), valor só superado pelo Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal de que faz parte integrante ($r = 0,902$; $p < 0,01$).

Mas interessa, sobretudo, sublinhar que, com a excepção do ambiente (como já tínhamos visto), todos os restantes construtos propostos se correlacionam positivamente, com maior ou menor intensidade, com o Índice da Actividade Económica. Mesmo em relação ao ambiente, não existe uma correlação negativa como provavelmente aconteceria se o *Índice Ambiente e Consumo* medisse a qualidade ambiental e não a capacidade demonstrada para agir em favor do ambiente. Daí que a correlação positiva com a existência de A21L/OP não contradiga, antes confirme, este resultado.

Globalmente, portanto, o Índice da Actividade Económica parece dar expressão ao fenómeno de litoralização urbana que se acentua em torno de Lisboa e Porto e que estrutura o território nacional, determinando diferentes velocidades e intensidades no desenvolvimento, que também correspondem a diferentes concentrações urbanas e a desiguais densidades populacionais.

V.2.6 *Índice Emprego e Mercado de Trabalho*

Num contexto de globalização caracterizado por níveis de desenvolvimento tecnológico sem precedentes que permitiram 1) um intercâmbio nunca visto de ideias, bens e serviços, 2) uma desregulação, para muitos descomedida, do comércio internacional e dos fluxos financeiros e 3) uma crescente, profusa e facilitada circulação de pessoas, transformaram, de acordo com a OIT, profundamente o mundo do trabalho:

- “ Por um lado, o processo de cooperação e integração económicas tem ajudado vários países a atingir elevadas taxas de crescimento económico e criação de emprego, a integrar muitos dos pobres das zonas rurais na economia urbana moderna, bem como na prossecução das suas metas de desenvolvimento, promoção da inovação no desenvolvimento de produtos e circulação de ideias;
- Por outro lado, a integração económica à escala mundial colocou muitos países e sectores perante importantes desafios como as desigualdades de rendimentos, persistência de elevados níveis de desemprego e pobreza, vulnerabilidade das economias aos choques externos e aumento do trabalho precário e da economia

informal, os quais têm um impacto na relação de trabalho e na protecção que a mesma pode proporcionar” (OIT, 2009: 5).

As condições e a capacidade de emprego em Portugal estarão, por isso, longe de depender exclusivamente do poder municipal, tanto mais que a crescente abertura da sociedade e da economia portuguesa ao exterior as expõe, mais do que nunca, às oscilações e às dinâmicas advindas de poderes e sinergias outras que não nacionais e, muito menos, locais, como, aliás, sublinha a declaração da Organização Internacional do Trabalho citada. Daí que, para avaliar a distribuição da capacidade de emprego entre os municípios portugueses, o *Índice 5 – Emprego e Mercado de Trabalho* complementa o anterior numa área de que largamente depende, já que ao crescimento económico se associa, normalmente, a procura de mão-de-obra, com reflexos positivos quer na qualidade, quer na quantidade do emprego e na sua remuneração.

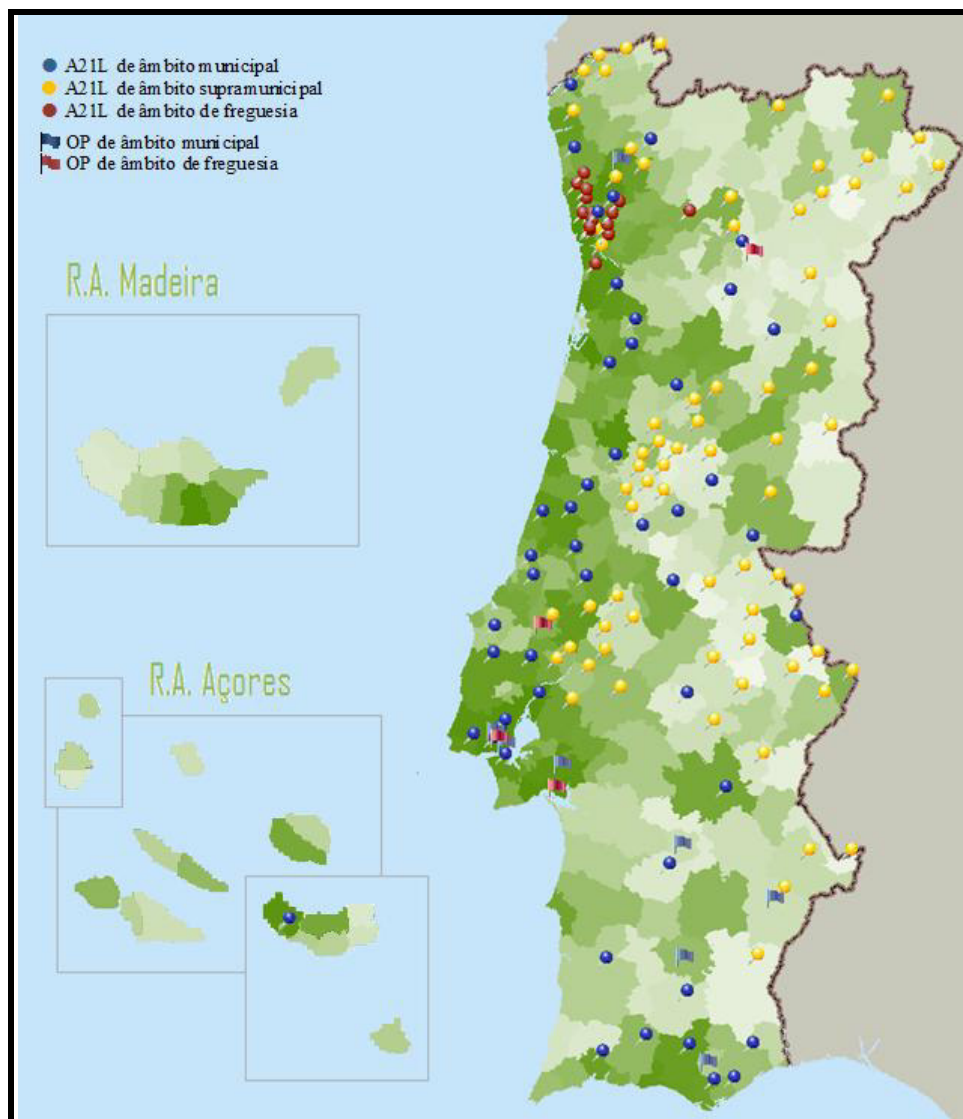
Quadro V.15 – Índice 5 – Emprego e Mercado de Trabalho

| Variáveis agregadas no índice 5 (α 0,953) | Valor máximo na escala | Ponderador | Peso final no índice |
|---|------------------------|------------|----------------------|
| 1 N.º de empresas por escalão de pessoal ao serviço (menos de 10 trabalhadores) 2007 | 6,0 | 0,5 | 3,0 |
| 2 N.º de empresas por escalão de pessoal ao serviço (10 a 49 trabalhadores) 2007 | 6,0 | 1,0 | 6,0 |
| 3 N.º de empresas por escalão de pessoal ao serviço (50 a 249 trabalhadores) 2007 | 6,0 | 1,5 | 9,0 |
| 4 N.º de empresas por escalão de pessoal ao serviço (mais de 250) 2007 | 4,0 | 2,0 | 8,0 |
| 5 Pessoal ao serviço por empresa 2007 | 6,0 | 1,0 | 6,0 |
| 6 Proporção de empresas com mais de 250 trabalhadores 2007 | 4,0 | 2,0 | 8,0 |
| 7 Taxa de TCO em estabelecimentos com mais de 250 trabalhadores 2007 | 6,0 | 2,0 | 12,0 |
| 8 Ganho médio mensal (€) 2007 | 6,0 | 3,0 | 18,0 |
| 9 Densidade de empresas (nº/km ²) 2007 | 6,0 | 2,0 | 12,0 |
| 10 Empregos potenciais (pessoal ao serviço ponderado pela dimensão das empresas) 2007 | 6,0 | 3,0 | 18,0 |

Seguindo o mesmo raciocínio de complexificação do mercado de trabalho e das condições de empregabilidade, para conseguir uma imagem suficientemente completa e integrada nos municípios portugueses, interessaria, porventura, incluir na análise dimensões complementares relativas a esta dimensão global com repercussões locais mas, igualmente, alguns indicadores de cariz qualitativo (*e.g.*, nível adequado de remuneração, formalidade e acesso à protecção social; respeito aos direitos no trabalho, incluindo os direitos sindicais e de associação; igualdade de oportunidades, etc.) mas, mais uma vez, não tendo nem disponibilidade de indicadores, nem recursos para os conseguir, decidimo-nos por uma solução possível alternativa e pragmática que, apesar de tudo, permite medir o potencial de emprego concentrado em cada um dos municípios e correlacioná-lo com as restantes vertentes do desenvolvimento municipal.

Por conseguinte e de acordo com o Quadro V.15, dirigimos a nossa atenção, em particular, para a capacidade de disponibilização de emprego através da densidade (indicador 9) e da dimensão das empresas (indicadores 1 a 5); do peso das grandes empresas (bem como do seu potencial de emprego) no total de empresas presentes no município (indicador 6 e 7); do ganho médio mensal (indicador 8) e, ainda do potencial municipal de emprego, medido através da ponderação dos vários escalões de empresas presentes no município⁵².

Figura V.20 – Índice 5: Emprego e Mercado de Trabalho e iniciativas de A21L e OP



Os resultados, de acordo com o que foi dito, seguem a mesma linha do índice anterior. Estamos, afinal, perante dois fenómenos que se têm vindo a acentuar nas últimas décadas,

⁵² O Potencial Municipal de Emprego foi calculado a partir do número de empresas com sede no município, de acordo com a seguinte fórmula: (empresas com < 10 empregados *5) + (empresas com 10 a 49 empregados*25) + (empresas com 50 a 249 empregados*125) + (empresas com mais de 250 empregados*300) / população residente no município.

mas que, como assinalava Pedro Costa já em 1993, se interrelacionam entre si, estruturando historicamente o território português e repercutindo-se não apenas na esfera económica, mas transversalmente em áreas tão diversas como a demografia, as infra-estruturas, o emprego, os recursos de saúde, etc. São eles:

1. A bipolarização do sistema urbano em torno dos “dois maiores portos nacionais e desfrutando das melhores condições naturais e de acessibilidade do país (em Lisboa, desde cedo e depois muito marcada e desenvolvida pelo processo de expansão ultramarina; no Porto, em menor escala, relacionado com a ascensão da burguesia comercial e industrial e o comércio do Vinho do Porto)”.
2. “(...) E o processo de litoralização com a concentração cada vez mais acentuada de pessoas e actividades na faixa litoral do território, tendência enraizada há séculos, inicialmente como afirmação da nacionalidade portuguesa em busca de autonomia face a Espanha e, posteriormente, através de todo o desenvolvimento da expansão ultramarina” (Costa, 1993: 5-6).

Quadro V.16 – Municípios melhor posicionados no Índice *Emprego e Mercado de Trabalho*

| Concelho (Região) | Score | Concelho (Região) | Score |
|----------------------------------|--------|-------------------------------------|-------|
| 1º. Porto (Norte) | 100,00 | 11º. Loures (Lisboa) | 98,00 |
| 1º. Funchal (Madeira) | 100,00 | 12º. Sintra (Lisboa) | 97,00 |
| 1º. Matosinhos (Norte) | 100,00 | 12º. Vila Nova de Famalicão (Norte) | 97,00 |
| 1º. Lisboa (Lisboa) | 100,00 | 12º. Vila Nova de Gaia (Norte) | 97,00 |
| 1º. Aveiro (Centro) | 100,00 | 15º. Coimbra (Centro) | 96,00 |
| 1º. Oeiras (Lisboa) | 100,00 | 15º. Ovar (Centro) | 96,00 |
| 1º. Maia (Norte) | 100,00 | 15º. Ponta Delgada (Açores) | 96,00 |
| 8º. Vila Franca de Xira (Lisboa) | 99,00 | 18º. Santa Maria da Feira (Norte) | 95,00 |
| 8º. Amadora (Lisboa) | 99,00 | 18º. Vila do Conde (Norte) | 95,00 |
| 8º. Setúbal (Lisboa) | 99,00 | 18º. Palmela (Lisboa) | 95,00 |

Este sistema estrutural bipolarizado entre as duas grandes áreas metropolitanas e litoralizado nas faixas ocidental e meridional adjacentes ao Atlântico torna-se ainda mais claro com os dados expostos no Quadro V.16. Por um lado, todos os municípios constantes neste grupo se situam, ou na faixa litoral continental, ou nas regiões autónomas, sendo que, neste último caso, só há lugar para as duas capitais regionais. Por outro lado, apenas cinco dos vinte concelhos não fazem parte da Área Metropolitana do Porto (que contabiliza sete), ou da Área Metropolitana de Lisboa (que consegue oito).

Se, apesar de tudo, ser a sede de distrito parece uma vantagem indiscutível para captar e manter postos de trabalho, não é menos verdade que, de acordo com estes resultados, essa vantagem parece ser suplantada pelas dinâmicas oferecidas nas duas áreas metropolitanas do

país. Talvez isso explique o fluxo permanente, contínuo e crescente de população a partir das áreas do interior do país e os valores elevados das correlações alcançadas com os restantes índices.

Quadro V.17 – Grau de Correlações do Índice *Emprego e Mercado de Trabalho*

| | Ambiente e Consumo | População e Território | Educação e Cultura | Actividade Económica | Saúde e Recursos | Segurança Social | ISDM | A21L e OP por tipo de iniciativa |
|--|-----------------------|---------------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------|---------------------|---------|--|
| Emprego e Mercado de Trabalho | ns | 0,665** | 0,681** | 0,895** | 0,222** | 0,660** | 0,894** | 0,142* |

*** = $p < 0,001$; ** = $p < 0,01$; * = $p < 0,05$

Com efeito, só as questões do ambiente (tal como propostas no índice 1: capacidade para enfrentar os problemas ambientais quer pelos municípios, quer pelos cidadãos) não se correlacionam estatisticamente com o Índice do Emprego e Mercado de Trabalho. As iniciativas participativas e o Índice de Saúde e Recursos de Saúde, por seu lado, ainda que evidenciando uma correlação estatisticamente significativa, ficam-se por intensidades pouco claras ($r = 0,142$ e $r = 0,222$, respectivamente), mas todos os restantes, como se pode verificar no quadro V.17, obtêm valores de correlação razoáveis ou de excelência, destacando-se o índice de Actividade Económica e o Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal.

Estamos, afinal, perante um índice que, em termos de correlações, parece decalcar o quadro do Índice de Actividade Económica, ou não fosse ele, em conjunto com o ISDM, dos que mais se correlacionam positivamente com as dinâmicas económicas aí agregadas.

V.2.7 Índice Saúde e Recursos de Saúde

O Capítulo 6 da Agenda 21, elaborado com a participação da OMS, identifica de forma explícita a protecção e promoção da saúde humana como um dos princípios fundamentais do desenvolvimento sustentável, prescrevendo uma estratégia de acção que inclui cinco áreas prioritárias a discriminar positivamente: “a) satisfação dos cuidados de saúde primários, especialmente nas áreas rurais; b) luta contra as doenças transmissíveis; c) protecção dos grupos vulneráveis; d) saúde das populações urbanas; e) redução dos riscos para a saúde causados pela poluição e pelas disfunções ambientais” (CNUAD 1992: 48). As questões ambientais, da saúde e do desenvolvimento são, assim, indissociavelmente consideradas, não só do ponto de vista analítico mas, mais importante do que isso, em termos de acção (WHO

1998). Neste contexto, as propostas de indicadores susceptíveis de acompanhar e avaliar as várias intervenções de promoção da saúde e os níveis de vida saudável alcançados pelas comunidades não podem deixar de se aproximar das sugestões surgidas no âmbito mais geral do desenvolvimento humano e do desenvolvimento sustentável (Ferrão e Guerra, 2004).

Como sublinha a Organização Mundial de Saúde no relatório intitulado *Monitoring Ambient Air Quality for Health Impact Assessment*, as maiores concentrações de poluentes registam-se nas vias de tráfego rodoviário, nos centros das grandes cidades e nas zonas industriais (1999: 20). Estamos, por conseguinte e uma vez mais, perante um encadeamento de processos que dificilmente podem ser destrinchados, mas que nem por isso deixam margem para grandes dúvidas sobre as áreas onde urge maior intervenção: as áreas mais urbanizadas onde se concentram simultaneamente fontes de poluição e população.

Diversos e multifacetados, esses efeitos dependem, sobretudo, do grau de exposição pessoal que varia consoante o comportamento da população (*e.g.*, modos de vida, mobilidade, ocupação, tempo dispendido fora de portas...) e a variedade, intensidade e perigosidade dos poluentes (Gonçalves e Guerra, 2007), mas certamente também dos recursos de cuidados de saúde disponíveis para os minorar/resolver que podem fazer a diferença entre regiões mais abastadas e regiões mais socioeconomicamente deprimidas.

Quadro V.18 - Índice 6 – Saúde e Recursos de Saúde

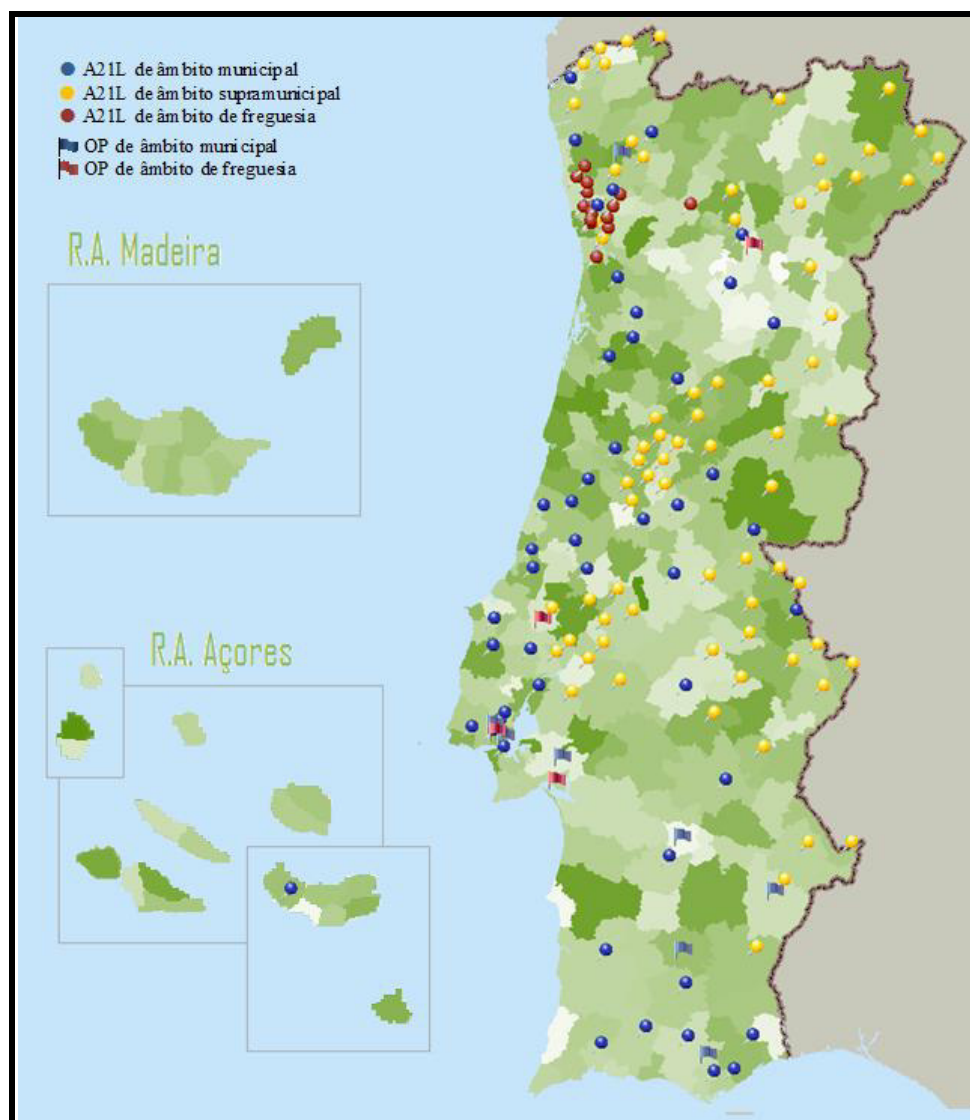
| Variáveis agregadas no índice 3 (α 0,814) | Valor máximo na escala | Ponderador | Peso final no índice |
|--|------------------------|------------|----------------------|
| 1 Pessoal ao serviço nos Hospitais e Centros de Saúde (VI*) 2008 | 6,0 | -1,3 | -7,8 |
| 2 Médicos ao serviço nos hospitais e Centros de Saúde por 1000 habitantes 2008 | 6,0 | 3,30 | 19,8 |
| 3 Enfermeiros ao serviço nos hospitais e Centros de Saúde por 1000 habitantes 2008 | 6,0 | 3,30 | 19,8 |
| 4 Outro pessoal ao serviço nos hospitais e Centros de Saúde por 1000 habitantes 2008 | 6,0 | 3,30 | 19,8 |
| 5 Pessoal de saúde por n.º médio de dias de subsídio de doença 2008 | 6,0 | -3,5 | -21,0 |
| 6 Profissionais de farmácia por 1000 habitantes 2008 | 6,0 | 2,0 | 12,0 |
| 7 Farmácias e postos farmacêuticos móveis por 1000 habitantes 2008 | 5,0 | 2,4 | 12,0 |
| 8 Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório 2008 | 6,0 | -1,2 | -7,2 |
| 9 Taxa de mortalidade por tumores malignos 2008 | 6,0 | -1,2 | -7,2 |
| 10 Taxa quinquenal de mortalidade infantil 2004/2008 (VI*) | 6,0 | 3,30 | 19,8 |
| 11 Taxa quinquenal de mortalidade neo-natal 2004/2008 (VI*) | 6,0 | 3,30 | 19,8 |
| 12 Índice de longevidade 2008 | 6,0 | 3,36 | 20,2 |

VI* = Valores invertidos

O Índice 6 propõe, assim, a integração de duas grandes áreas: recursos disponíveis (sobretudo recursos humanos mas também farmácias e postos farmacêuticos – indicadores 1 a 7) e

indicadores de estado. Este segundo grupo inclui indicadores de mortalidade e morbilidade que, em conjunto com o índice de longevidade possibilitam uma imagem (certamente parcelar mas, ainda assim, proveitosa) da saúde das populações locais (indicadores 8 a 12). A exclusão de indicadores municipais de intervenção na área da saúde não decorre de nenhum despreço da intervenção autárquica mas, basicamente, da indisponibilidade de indicadores universais que permitissem tal integração, sem pôr em causa a comparabilidade a que nos propusemos na construção destas variáveis compósitas.

Figura V.21 – Índice 6: Saúde e Recursos de Saúde e iniciativas de A21L e OP



Com semelhantes indicadores (cujos desempenhos são fundamentalmente da responsabilidade do Estado Central) talvez não surpreenda o facto de se atenuarem, ainda que não se anulem, os fenómenos de bipolarização e litoralização. No que ao Índice de Saúde e Recursos de Saúde diz respeito os municípios que albergam as sedes de distrito parecem acumular

vantagens enquanto as zonas mais despovoadas do país (interior Norte e Alentejo) tendem a apresentar os *scores* mais baixos do índice. Neste último caso, a oferta de serviços de saúde apresenta dificuldades acrescidas, não só em estruturar uma rede de cuidados de saúde de proximidade e em atrair os recursos humanos necessários para o seu funcionamento, como em dar resposta a uma população, em geral mais envelhecida que, obviamente, requer maior assistência médica e recursos de saúde mais disponíveis e acessíveis.

Os dados expressos no Mapa da Figura V.21, no entanto, espelham ainda outra realidade que se prende com a própria organização do Sistema Nacional de Saúde que, tal como o índice está construído (a partir de dados concelhios), pode confundir os resultados, fazendo emergir alguns municípios que funcionam como sedes de regiões ou sub-regiões de saúde. Um bom exemplo disso pode ser dado pela localização do Hospital do Litoral Alentejano que, situando-se em Santiago do Cacém, parece ter determinado um *score* acima da média deste município no contexto regional e, porque serve uma população que ultrapassa largamente o município onde se localiza, contribui simultaneamente para baixar o nível dos restantes concelhos da região que usufruem dos serviços deste hospital, mas não o contabilizam na construção do índice.

Quadro V.19 – Municípios melhor posicionados no Índice Saúde e Recursos de Saúde

| Concelho (Região) | Score | Concelho (Região) | Score |
|------------------------------------|--------|-----------------------------------|-------|
| 1º. Constância (Centro) | 100,00 | 11º. Covilhã (Centro) | 88,00 |
| 2º. Santa Cruz das Flores (Açores) | 97,00 | 12º. Bragança (Norte) | 86,00 |
| 3º. Castelo Branco (Centro) | 94,50 | 13º. Figueira da Foz (Centro) | 83,50 |
| 4º. Penafiel (Norte) | 94,00 | 14º. Coimbra (Centro) | 82,00 |
| 5º. São João da Madeira (Norte) | 93,50 | 15º. Braga (Norte) | 80,50 |
| 5º. Cantanhede (Centro) | 93,50 | 15º. Santa Maria da Feira (Norte) | 80,50 |
| 7º. Santarém (Alentejo) | 89,50 | 17º. Almada (Lisboa) | 79,50 |
| 8º. Montijo (Lisboa) | 89,00 | 17º. Porto (Norte) | 79,50 |
| 8º. Santiago do Cacém (Alentejo) | 89,00 | 17º. Funchal (Madeira) | 79,50 |
| 10º. Águeda (Centro) | 88,50 | 17º. Alijó (Norte) | 79,50 |

Esta situação poderá, muito provavelmente, explicar a presença de Santiago do Cacém na lista dos municípios mais pontuados, mas, igualmente, a presença de Constância, Santa Cruz das Flores e muitos outros concelhos que no Quadro V.19 beneficiam (mais aparentemente do que na prática) da presença de estruturas de saúde, cujos serviços, afinal, não se destinam apenas à sua população mas a um conjunto populacional bem mais alargado que engloba os municípios vizinhos.

Todavia, tendo em conta que este tipo de recursos representa apenas uma parte dos indicadores presentes no índice e considerando que, ainda assim, a detenção destas infra-estruturas no território municipal, mesmo se destinadas a uma população mais alargada, pode representar uma mais-valia, no mínimo pela maior proximidade às suas populações, decidimo-nos pela sua manutenção.

Quadro V.20 – Grau de Correlações do Índice Saúde e Recursos de Saúde

| | Ambiente e Consumo | População e Território | Educação e Cultura | Actividade Económica | Emprego e M. trabalho | Segurança Social | ISDM | A2IL e OP por tipo de iniciativa |
|----------------------------------|--------------------|------------------------|--------------------|----------------------|-----------------------|------------------|---------|----------------------------------|
| Saúde e Recursos de Saúde | ns | ns | 0,217** | 0,249** | 0,222** | 0,200** | 0,409** | ns |

*** = $p < 0,001$; ** = $p < 0,01$; * = $p < 0,05$

A relação não linear com a dimensão do município, aliás (medida através da população residente), confirma-se no Quadro V.20. De facto, juntando-se aos já habituais ausentes Índice de Ambiente e Consumo e existência de iniciativas participativas, surge agora o Índice de População e Território. De acordo com estes resultados, a saúde e os recursos de saúde parecem não depender, nem influenciar estas áreas. Sem nenhum caso em que os valores das correlações surjam negativos (em que o Índice de Saúde e Recursos de Saúde influenciasse negativamente outra área mais próxima ou mais distante), os restantes, ainda que com valores relativamente moderados ($r = 0,200$ a $r = 0,409$), apresentam sempre valores positivos. Assim, maiores recursos e índices de saúde correspondem a maiores níveis de educação e cultura, maior actividade económica, mais emprego e maior dinâmica do mercado de trabalho, maior sustentabilidade da segurança social e maiores *scores* no Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal.

V.2.8 Índice Segurança Social

Mas se o emprego se prende directamente com a actividade económica e um e outra surgem como fundamentais para o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos, também será verdade que mesmo em Portugal, onde emergiu débil e tardiamente, o “Estado-Providência” parece ter granjeado (apesar da crise que agora atravessa), um geral consenso quanto à sua existência, ainda que menos quanto às formas, intensidades e graus de intervenção. Nas sociedades onde o “Estado Providência” ganhou alguma relevância (mesmo quando os seus

desempenhos surgem parcos e insuficientes, é atribuída ao Estado a responsabilidade de garantir serviços públicos e protecção à população (Schumpeter, 1909).

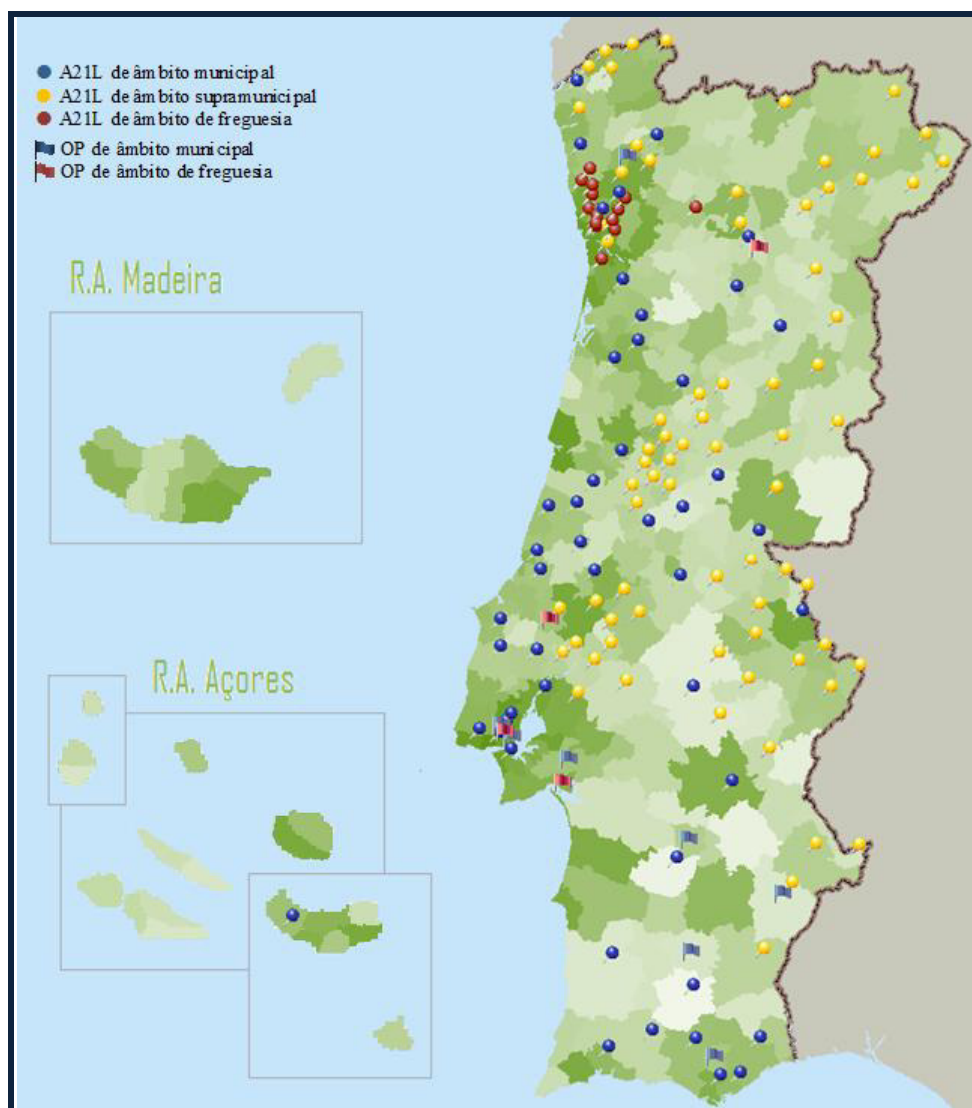
Segurança social, em conjunto com a educação e a saúde, são áreas onde poucos admitem ainda isentar o Estado de responsabilidades. É, talvez por isso mesmo, um âmbito de actuação onde o peso do Estado Central é ainda elevado e onde escasseiam dados estatísticos que retratem as acções do poder local. Ainda assim, cremos ter valido a pena carrear para a análise indicadores relativos ao sistema de Segurança Social que agrupámos no Índice 7 – Segurança Social, tal como já tínhamos feito antes para a saúde e recursos de saúde. O índice foi, assim, construído dentro do mesmo tipo de condicionalismos mas, desta feita, com maior sucesso na integração de indicadores de índole municipal.

Quadro V.21 - Índice 7 – Segurança Social

| Variáveis agregadas no índice 7 (α 0,823) | Valor máximo na escala | Ponderador | Peso final no índice |
|--|-------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| 1 N.º de Bairros Sociais 2009 | 6,0 | 2,0 | 12,0 |
| 2 N.º de fogos de habitação social por 1000 habitantes 2009 | 6,0 | 2,5 | 15,0 |
| 3 N.º de fogos de habitação social atribuídos por 1000 habitantes 2009 | 5,0 | 3,0 | 15,0 |
| 4 Encargos fixos com o parque de habitação social por habitante 2009 | 4,0 | 5,0 | 20,0 |
| 5 Famílias realojadas sobre o total de alojamentos familiares clássicos 2009 | 3,0 | 6,0 | 18,0 |
| 6 Valor médio anual das pensões 2008 | 6,0 | 2,5 | 15,0 |
| 7 Valor médio do subsídio de desemprego 2008 | 6,0 | 2,5 | 15,0 |
| 8 Proporção de beneficiários do subsídio de desemprego na população activa 2008 | 5,0 | -2,0 | -10,0 |
| 9 Proporção de beneficiários do subsídio de desemprego com mais de 30 anos 2008 | 6,0 | -1,5 | -9,0 |
| 10 Pensionistas da Segurança Social por 1000 habitantes em idade activa (VI*) 2008 | 6,0 | 1,5 | 9,0 |

VI* = Valores invertidos

Desde logo, procurámos medir o esforço autárquico (em conjunto ou não com o Estado Central) na implementação de bairros e habitação sociais (indicadores 1 a 5). Mas se o esforço para atender as necessidades das populações locais mereceu atenção, medir a pressão que essas necessidades impõem não deixa de ser menos relevante para construir um retrato que procura ser fiel. Os indicadores 8, 9 e 10 procuram medir essa pressão e, através dela, a sustentabilidade do sistema, enquanto os indicadores 6 e 7, quantificando médias de pensões e subsídios, voltam a centrar-se na resposta do Estado Central às necessidades dos cidadãos. O resultado final será, assim o esperamos, um indicador compósito que dê visibilidade ao esforço institucional do “Estado Providência” para acudir grupos sociais desfavorecidos e debelar necessidades sociais em confronto com a pressão advinda dessas necessidades quantificadas em termos de proporções de beneficiários do sistema.

Figura V.22 – Índice 7: Segurança Social e iniciativas de A21L e OP

Assim e de acordo com a Figura V.22 o fenómeno de bipolarização (sobretudo), mas também em menor grau, o de litoralização parecem estar de volta, acentuando-se as tonalidades de verde mais escuro nas regiões metropolitanas de Lisboa e Porto. O envelhecimento populacional que se desenrola acima de tudo nos concelhos do interior com menor capacidade de atracção/manutenção de população residente, por um lado, e a dificuldade em atrair empresas e actividade económica relevante, por outro lado, fazem destes concelhos campo fértil para as maiores taxas de dependência na segurança social, sobrevivendo as suas populações, quer de magros subsídios de reforma alcançado, não raras vezes, com um histórico contributivo que se iniciou tardiamente, quer de subsídios de desemprego que vão intervalando com uma actividade laboral intermitente e a que se junta uma actividade agrícola de subsistência.

Claro que, neste contexto e justificando a sua maior capacidade de atracção de população jovem e de actividade económica capaz de a manter nos seus territórios, juntando-se a algumas poucas excepções, as capitais de distrito tendem a reemergir. Daí que, relativamente a um contexto menos dinâmico e, por isso mesmo, mais dependente do sistema de segurança social, os territórios de municípios como Beja, Évora, Portalegre, Castelo Branco, Santarém, etc. (para citar apenas os casos do sul do país) se distingam com tonalidades mais escuras, o que, aliás, já não vem sendo novidade.

Quadro V.22 – Municípios melhor posicionados no Índice Segurança Social

| Concelho (Região) | Score | Concelho (Região) | Score |
|-------------------------------|--------|-------------------------------------|-------|
| 1º. Oeiras (Lisboa) | 100,00 | 11º. Almada (Lisboa) | 91,50 |
| 2º. Loures (Lisboa) | 96,00 | 12º. Lisboa (Lisboa) | 90,50 |
| 3º. Matosinhos (Norte) | 95,50 | 13º. Valongo (Norte) | 90,00 |
| 3º. Amadora (Lisboa) | 95,50 | 13º. Ovar (Centro) | 90,00 |
| 5º. Vila Nova de Gaia (Norte) | 95,00 | 13º. Alcochete (Lisboa) | 90,00 |
| 6º. Cascais (Lisboa) | 94,50 | 16º. Santo Tirso (Norte) | 88,50 |
| 7º. Figueira da Foz (Centro) | 94,00 | 16º. Vila do Conde (Norte) | 88,50 |
| 7º. Porto (Norte) | 94,00 | 18º. Vila Franca de Xira (Lisboa) | 87,50 |
| 9º. Odivelas (Lisboa) | 93,50 | 19º. Penafiel (Norte) | 86,00 |
| 10º. Gondomar (Norte) | 92,50 | 20º. Vila Nova de Famalicão (Norte) | 85,50 |

O Quadro V.22 confirma o anteriormente exposto com a maioria dos municípios incluídos pertencentes às duas áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. As excepções (Figueira da Foz, Ovar e Penafiel), localizando-se na faixa litoral habitualmente privilegiada, acabam por confirmar a litoralização que, neste índice, surge menos acentuada, sobretudo, se comparada com os níveis alcançados nos municípios metropolitanos. Estando ausentes desta lista dos vinte melhores classificados, os municípios insulares parecem replicar (ao nível regional) a bipolarização continental. Vejam-se os tons mais escuros da região do Funchal e de São Miguel e da Terceira.

Quadro V.23 – Grau de Correlações do Índice Segurança Social

| | Ambiente e Consumo | População e Território | Educação e Cultura | Actividade Económica | Emprego e M. trabalho | Saúde e R. Saúde | ISDM | A21L e OP por tipo de iniciativa |
|-------------------------|--------------------|------------------------|--------------------|----------------------|-----------------------|------------------|---------|----------------------------------|
| Segurança Social | ns | 0,497** | 0,498** | 0,648** | 0,660** | 0,200** | 0,752** | ns |

*** = $p < 0,001$; ** = $p < 0,01$; * = $p < 0,05$

Apresentando, para além do Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal ($r = 752$), correlações positivas elevadas com o emprego e o mercado de trabalho e a actividade económica em geral ($r = 0,648$ e $r = 0,660$), e a um nível mais baixo mas, ainda assim, correlações significativas com a população e território e a educação e cultura ($r = 0,497$ e $r = 0,498$), a segurança social parece, talvez sem surpresa, depender antes de mais das dinâmicas económicas e das oportunidades de emprego a elas associadas, sem descartar, como também fica claro no Quadro V.23, os impactos das dinâmicas sócio demográficas em que se incluem, para além dos processos de envelhecimento do interior, fenómenos a estes intimamente ligados, como os níveis de educação e capacitação cultural que, em zonas económica e demograficamente deprimidas, tendem a depreciar-se.

V.2.9 Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal

A construção dos índices apresentados até agora têm como objectivo principal, já o referimos, a sua integração num índice global que permita uma leitura mais imediata da situação atravessada por cada um dos municípios portugueses numa perspectiva comparativa.

Quadro V.24 – Correlações dos oito índices de desenvolvimento municipal e existência de processos participativos nos municípios (A21L e OP)

| Índice 1 Ambiente e Consumo | Índice 2 População e Território | Índice 3 Educação e Cultura | Índice 4 Actividade Económica | Índice 5 Mercado de Trabalho | Índice 6 Saúde e R. Saúde | Índice 7 Segurança Social | Índice 8 ISDM | |
|-----------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------|--|
| 0,146* | ns | 0,217** | 0,207** | 0,142* | ns | ns | 0,175* | A21L e/ou OP por tipo de iniciativa |
| | -0,15* | 0,130** | ns | ns | ns | ns | 0,221** | Índice 1 Ambiente e Consumo |
| | | 0,304** | 0,570** | 0,665** | ns | 0,497** | 0,640* | Índice 2 População e Território |
| | | | 0,756** | 0,681** | 0,217** | 0,498** | 0,759** | Índice 3 Educação e Cultura |
| | | | | 0,895** | 0,249** | 0,648** | 0,902** | Índice 4 Actividade Económica |
| | | | | | 0,222** | 0,660** | 0,894** | Índice 5 Mercado de Trabalho |
| | | | | | | 0,200** | 0,409** | Índice 6 Saúde e R. Saúde |
| | | | | | | | 0,752** | Índice 7 Segurança Social |

*** = $p < 0,001$; ** = $p < 0,01$; * = $p < 0,05$

Não dissociando a realidade local/municipal da realidade nacional que mantém certamente pontos de contacto e interdependências estruturais e estruturantes, a visão holística de desenvolvimento que inclui o social, a economia e o ambiente nessa teia de interrelações que

o conceito de desenvolvimento sustentável há muito vem sublinhando, reclama não apenas uma análise macro, mas uma atenção especial aos microssistemas (comunidades, municípios regiões) que permita integrar as potencialidades locais e a sua própria organização interna, incluindo dinâmicas económicas, culturas locais, etc.

Começamos, então e para já, por analisar o quadro de correlações dos vários índices em simultâneo. A partir do Quadro V.24 fica clara a forte correlação existente entre o Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal (ISDM) e os restantes, o que não deixa de indiciar uma medida compósita com alguma consistência. Interessa, no entanto e sobretudo, assinalar que a existência de processos participativos (A21L e OP de cariz municipal ou regional) se correlaciona apenas com cinco dos oito índices criados.

Se a saúde, as dinâmicas demográficas e a segurança social parecem, afinal, relacionar-se pouco com a maior ou menor capacidade e/ou vontade em avançar com este tipo de processos, nas restantes dimensões do desenvolvimento, apesar de estatisticamente significativos, os valores das correlações mantêm-se baixos. Situação que não será alheia ao facto de mais de 56% dos municípios portugueses não apresentarem sinais de qualquer iniciativa do género⁵³.

Quadro V. 25 – Existência de processos participativos nos municípios segundo o score do ÍSDM

| | Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal | | | | | | | Total |
|--|---|----|----|----|----|----|----|-------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | |
| Sem nenhum processo participativo | 30 | 26 | 28 | 25 | 28 | 26 | 11 | 174 |
| Só A21L / OP de freguesia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 5 | 9 |
| Processos intermunicipais e de freguesia | 16 | 8 | 15 | 15 | 6 | 6 | 6 | 72 |
| Processos municipais e de freguesia | 7 | 2 | 5 | 4 | 7 | 12 | 16 | 53 |
| Total | 53 | 36 | 48 | 44 | 41 | 48 | 38 | 308 |

Importa, então, perceber de uma forma mais clara como se desenrola este processo no terreno. Um dos objectivos que presidiram à construção do índice foi, exactamente, a possibilidade de o correlacionar com a sustentabilidade local e com a maior ou menor predisposição dos municípios para avançar com iniciativas participativas de desenvolvimento sustentável. Atentando no Quadros V.25 é clara a tendência (ainda que não muito acentuada) para que os municípios com *scores* mais baixos no ISDM tendam a abster-se mais de desenvolver um processo participativo (A21L/OP) e, quando o fazem, a decidir-se mais por processos

⁵³ Dados recolhidos no inquérito aplicado aos municípios em 2008/2009 e no Portal da Agenda 21 Local em Dezembro de 2009.

supramunicipais. Por seu turno, são os municípios com *scores* mais elevados no ISDM que desenvolvem mais processos participativos por *motu* próprio e é também entre estes municípios onde, normalmente, acontecem processos infra-municipais (de freguesia).

Voltando ao quadro de correlações com o ISDM, refiram-se, ainda, os valores de correlações mais fortes com as áreas da educação e da economia. Aparentemente maior pujança na actividade económica é factor de atracção de população mais jovem e mais instruída e, por conseguinte, mais capacitada e predisposta a intervir civicamente e a exigir ser ouvida nos processos de tomada de decisão. Talvez não seja por acaso que a área do ambiente, correlacionando-se de forma insípida com a maioria dos restantes índices, apresente os maiores valores exactamente, e tal como as iniciativas participativas, com a educação.

Quadro V.26 – Índice 8 – Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal

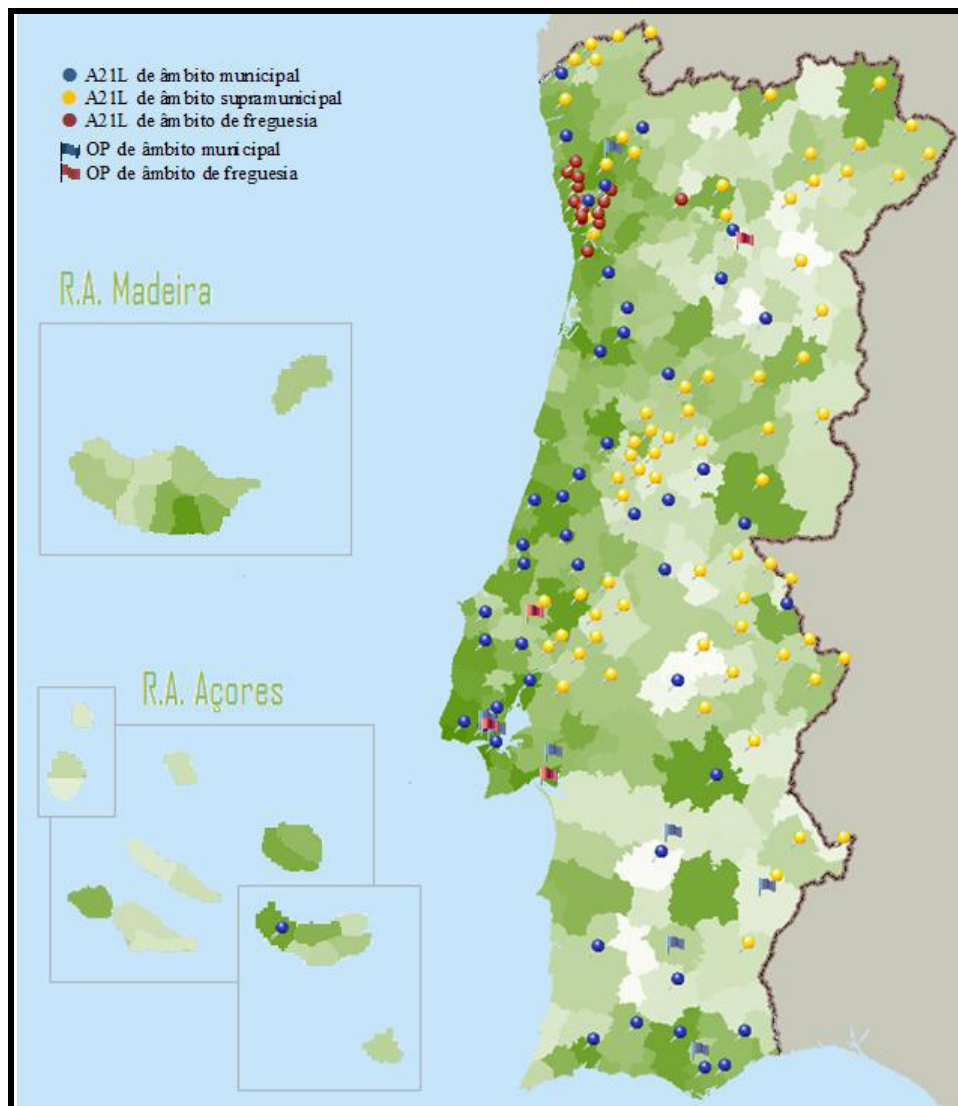
| Variáveis agregadas no índice 8 (α 0, 774) | Valor máximo na escala | Ponderador | Peso final no índice |
|--|------------------------|------------|----------------------|
| Índice 1 - Ambiente e Consumo | 6,0 | 2,38 | 14,3 |
| Índice 2 - População e Território | 6,0 | 2,38 | 14,3 |
| Índice 3 - Educação e Cultura | 6,0 | 2,38 | 14,3 |
| Índice 4 - Actividade Económica | 6,0 | 2,38 | 14,3 |
| Índice 5 - Emprego e Mercado de Trabalho | 6,0 | 2,38 | 14,3 |
| Índice 6 - Saúde e Recursos de Saúde | 6,0 | 2,38 | 14,3 |
| Índice 7 - Segurança Social | 6,0 | 2,38 | 14,3 |

Assim e apesar das insuficiências do presente exercício (porque inexistentes, não foi possível integrar, por exemplo, indicadores relativos às culturas locais e muitas outras dimensões só parcialmente foram cobertas), o Índice 8 – Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal permitirá comparar os municípios de acordo com o seu estágio de desenvolvimento mas, acima de tudo, permitirá integrar esses resultados numa estratégia comparativa mais alargada com recursos aos dados do inquérito aplicado aos 308 municípios portugueses e perceber até que ponto diferentes níveis de desenvolvimento impulsionam ou dificultam a sustentabilidade local e, para este projecto em particular, impulsionam ou dificultam estratégias participativas de promoção do desenvolvimento sustentável. Tanto mais que é da acumulação de capital social (relações de confiança, reciprocidade, participação, democracia, cooperação e redes de interacção social) que melhor resultam as acções coordenadas no terreno em que germina o desenvolvimento económico (Putnam, 1995; Fukuyama, 1999; Putnam e Pharr, 2000).

Os resultados do índice global (ISDM) e como se constata na Figura V.23, acabam por resumir aquilo que cada um dos índices específicos já pronunciava: um forte pendor para a

litoralização do desenvolvimento municipal que se acentua ainda mais nas duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Figura V.23 – Índice 8: Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal e iniciativas participativas (A21L e OP)



Com efeito, para além dos municípios do litoral em geral e metropolitanos em particular, só as capitais de distrito parecem resistir a uma espécie de marasmo territorial, sendo facilmente reconhecíveis todos os concelhos do interior nessas condições: Vila Real, Bragança, Viseu, Guarda, Coimbra, Castelo Branco, Portalegre, Santarém, Évora, Beja. Nas regiões autónomas o fenómeno tende a repetir-se com o município do Funchal a destacar-se na Madeira e as antigas capitais de distrito (Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta) a destacarem-se nos Açores. Mas é, sobretudo, o processo de bipolarização / litoralização que, de acordo com estes resultados, marca indelevelmente o território português, ainda que combinado com outras espacialidades macroregionais, como refere João Ferrão, “a oposição Norte/Sul, característica

do Portugal tradicional; a oposição litoral/interior, característica do Portugal moderno; [e] um ‘território-arquipélago’ organizado em rede, característico do Portugal pós-moderno” (2002: 151). Talvez pelo tipo de indicadores escolhidos a dicotomia Norte/ Sul não transpareça nos resultados aqui alcançados, mas é claro o processo de litoralização e os territórios arquipélago surgem, pelo menos, indiciados numa descontinuidade que resgata fundamentalmente as capitais de distrito, mas não exclui outros municípios que igualmente se destacam no interior.

Quadro V.27 – Municípios melhor posicionados no *Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal*

| Concelho (Região) | Score | Concelho (Região) | Score |
|----------------------------------|-------|-------------------------------------|-------|
| 1º. Almada (Lisboa) | 99,96 | 11º. Matosinhos (Norte) | 90,44 |
| 1º. Cascais (Lisboa) | 99,96 | 11º. Valongo (Norte) | 90,44 |
| 3º. Lisboa (Lisboa) | 95,20 | 11º. Leiria (Centro) | 90,44 |
| 3º. Oeiras (Lisboa) | 95,20 | 11º. Vila Nova de Famalicão (Norte) | 90,44 |
| 5º. Porto (Norte) | 92,82 | 11º. Maia (Norte) | 90,44 |
| 5º. Funchal (Madeira) | 92,82 | 11º. Vila Nova de Gaia (Norte) | 90,44 |
| 5º. Vila Franca de Xira (Lisboa) | 92,82 | 19º. São João da Madeira (Norte) | 88,06 |
| 5º. Aveiro (Centro) | 92,82 | 19º. Águeda (Centro) | 88,06 |
| 5º. Sintra (Lisboa) | 92,82 | 19º. Braga (Norte) | 88,06 |
| 5º. Setúbal (Lisboa) | 92,82 | 19º. Torres Vedras (Centro) | 88,06 |
| 11º. Santarém (Alentejo) | 90,44 | 19º. Évora (Alentejo) | 88,06 |
| 11º. Coimbra (Centro) | 90,44 | 19º. Portimão (Algarve) | 88,06 |

Focando os resultados apresentados no Quadro V.26, desde logo se percebe a preponderância do litoral e, sobretudo, das duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Só Évora, ainda que acompanhada por muitos outros municípios que se aproximaram mas não couberam neste lista reduzida de municípios melhor classificados, representa o interior, mas também o emergente ‘território-arquipélago’⁵⁴.

Estaremos, assim, perante uma estrutura territorial que dá lugar a duas posições estruturais opostas:

- a. Um conjunto de ‘territórios excessivos’ tanto do ponto de vista das ameaças como das oportunidades que coincide com as manchas metropolitanas e urbanas do litoral do país e que conjuga resultados particularmente elevados no

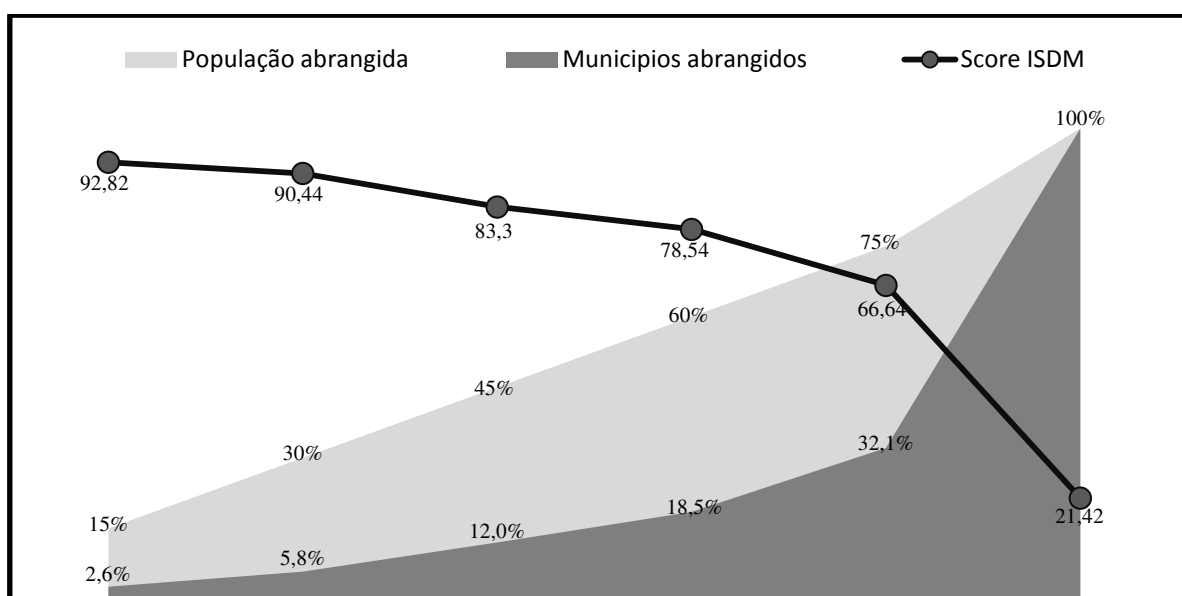
⁵⁴Para o autor, as dicotomias territoriais anteriores (Norte/Sul e Litoral/Interior), não tendo ainda perdido sentido, estarão a rivalizar com uma forma de organização territorial emergente (o território-arquipélago) que decorre 1) das novas mobilidades — as melhorias da rede viária e o maior acesso a mais e melhores meios de transporte rodoviários terá feito emergir ‘ilhas’ ligadas entre si por auto-estradas e sistemas de transporte, deixando um vazio nos espaços intersticiais entre elas — e 2) da sociedade da informação e da terciarização da estrutura de emprego que tem vindo a reforçar o papel das cidades como pólos de atracção de mão-de-obra num processo que tende, mais uma vez, a abdicar dos territórios intersticiais.

que se refere aos indicadores de atracção, densificação e qualificação dos recursos humanos.

- b. Um ‘Portugal sonolento’ que coincide em grande parte com o interior do país e cujos indicadores sugerem um círculo vicioso de subdesenvolvimento difícil de romper: repulsão demográfica, despovoamento, envelhecimento, estabilização ou mesmo degradação do capital humano (Ferrão, 2004: 22).

Mas que não excluem, como também fica claro a partir destes resultados, vários arranjos intermédios que aqui e ali, dependendo dos temas em análise, se aproximam mais dos pólos dinâmicos do litoral, ou da imobilidade apática das zonas mais deprimidas do interior.

Figura V.24 – Score global no Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal segundo a percentagem de população e de municípios abrangidos



A visualização de resultados na representação gráfica no mapa reflecte estas várias hipóteses de desenvolvimento entre os municípios portugueses, podendo, no entanto e como se constata a partir da figura V.24, ser algo enganadora. Sendo os municípios mais populosos os que, pelos vários motivos já expostos, alcançam maiores pontuações, uma grande mancha de tonalidades mais claras no mapa de Portugal não corresponde, forçosamente, a uma grande percentagem de população. Convém ter em conta que 75% da população vive em apenas 32% do total de municípios portugueses. São, no entanto, os restantes 68% de municípios (25% da população) que acumulam os piores valores do *ranking*: abaixo de 66,64.

Por outro lado, apontando estes resultados para uma confirmação da dicotomia litoral/interior, importa salientar como, aliás, já foi feito em estudo anterior, a existência de casos que dificilmente se encaixam numa situação de preto e branco, prefigurando a emergência dos “territórios arquipélago” sugeridos por Ferrão: “um arquipélago urbano constituído pelas

grandes regiões metropolitanas de Lisboa e Porto, o cordão urbano do litoral algarvio e ainda várias aglomerações urbanas de média e até, nalguns casos, pequena dimensão tanto do litoral como do interior (Ferrão: 2004: 24).

As desiguais performances municipais que transparecem, resultam, sobretudo, de origens e condicionalismos plurais que, correlacionando-se entre si, podem implicar contributos divergentes para a capacitação dos territórios municipais (administrantes e administrados). Pensando mais especificamente na sustentabilidade e na capacidade (ou vontade política) para dinamizar processos participativos conducentes à sua implementação local/municipal, percebemos que esses factores dependem, certamente da dimensão do município mas, sobretudo, da capacidade instalada em cada um deles. Isto é, da actividade económica e dos seus correlatos “emprego e mercado de trabalho”, assim como da educação e da cultura — índice que alcança as maiores correlações com a capacidade demonstrada em desenvolver A21L e OP — e do Índice Ambiente e Consumo que (convém lembrar) mede sobretudo a capacidade e o empenho de municípios e cidadãos para preservar recursos naturais e o equilíbrio ecológico.

Porque tais capacidades não se distribuem equitativamente pelos municípios, as dicotomias pré-existent no território nacional acabam por emergir e associar-se à existência (ou não existência) de A21L e OP, espelhando desigualdades estruturantes da realidade portuguesa: litoral/interior; urbano/rural; pequenos/grandes municípios, capitais de distrito/restantes municípios ... De forma exclusiva e unívoca ou plural e divergente, estas dicotomias condicionam a emergência e, como veremos no capítulo seguinte, a resiliência destes processos participativos.

VI

O Inquérito – Participação e Sustentabilidade Local

Participação, sustentabilidade e ambiente são palavras que definitivamente e, muitas vezes de forma integrada, entraram no uso corrente quer através das políticas de índole nacional, quer através, como já vimos, dos impulsos advindos das instâncias de governança internacional. Estamos, portanto, “perante um efeito potenciado pela esfera da política convencional, através de procedimentos estabelecidos por toda uma série de regulações inspiradas por critérios de ‘governança’ (...) que atribui aos procedimentos sistematizados de participação um alcance e uma influência, até certo ponto, imaginários, efectivamente superiores aos que realmente têm” (Iglesias, Montero e Garcia, 2008: 181).

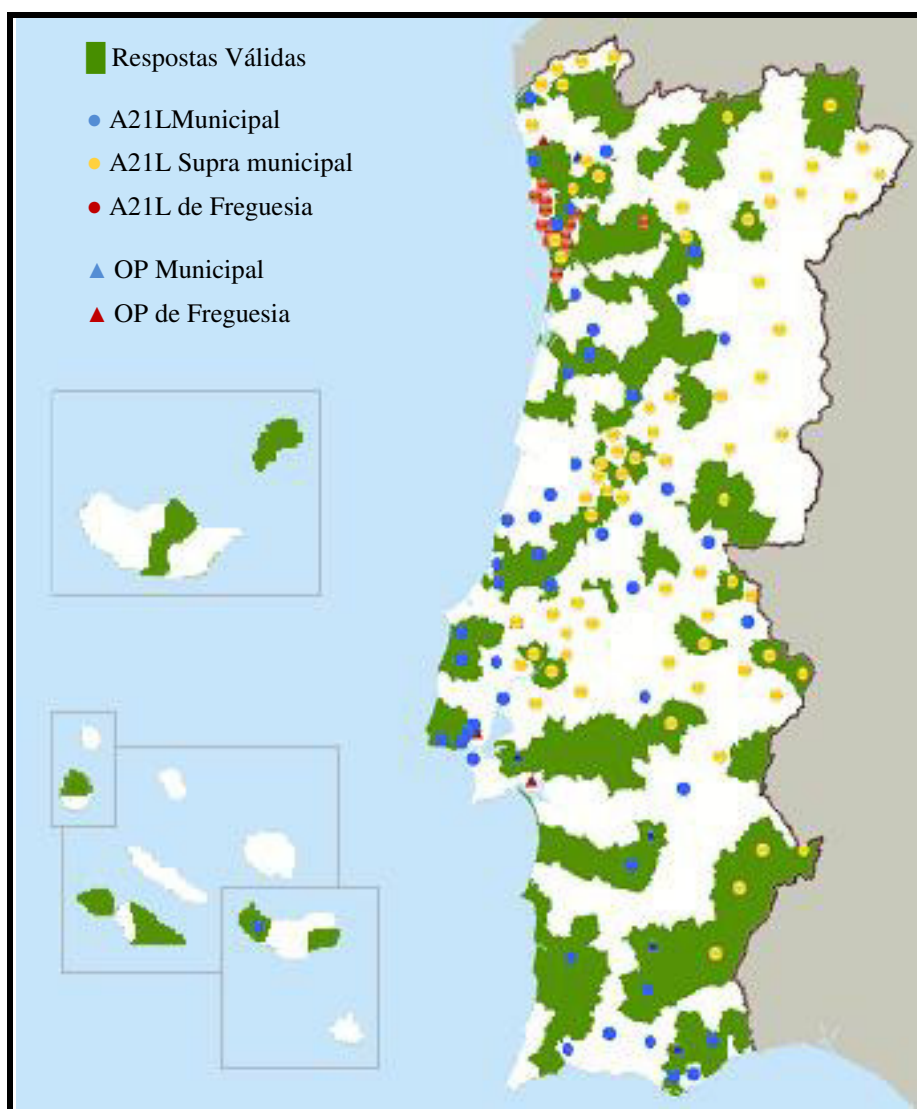
Assente em dados empíricos, a análise que a seguir se apresenta procura, por isso, recolocar a questão de forma menos efusiva, trazendo a lume a posição dos municípios portugueses no processo de implementação do desenvolvimento sustentável local e clarificando como são aí envolvidos os cidadãos. Decorrendo da aplicação de um inquérito nacional aos 308 municípios portugueses, o inquérito versou uma plêiade de temáticas ligadas à participação pública e à prossecução do desenvolvimento sustentável, nomeadamente: *i)* disponibilização de informação e serviços aos cidadãos; *ii)* potencialidades da participação; *iii)* *dificuldades nos processos*; *iv)* participantes, parceiros e parcerias, *v)* desenvolvimento sustentável local e temáticas exploradas; *vi)* instrumentos utilizados na estratégia de governança local.

VI.1 Amostra e Representatividade dos Municípios Portugueses

O questionário foi enviado por correio em Junho de 2008, tendo sido posteriormente seguido por inúmeras insistências quer por correio electrónico, quer por telefone, sempre dirigidas ao Presidente de Câmara ou ao Gabinete de Apoio à Presidência. Conseguir que os municípios colaborassem na recolha de dados foi tarefa que, no entanto, desde cedo se revelou difícil e

morosa. Muitos dos questionários que enviámos pelo correio nunca chegaram ao seu destino final (o Presidente ou o Gabinete da Presidência), o que nos obrigou a reenviá-lo sucessivamente. Outros casos houve em que, apesar de localizado e iniciado o processo de preenchimento, acabou por se perder nos meandros dos vários serviços envolvidos e nunca foi recebida a sua versão definitiva.

Figura VI.1 – Respostas ao inquérito e processos de A21L e OP (Dezembro de 2009)



Em suma, para alcançar uma amostra suficientemente ampla, robusta e representativa passámos por um processo árduo que se arrastou desde Junho de 2008 a finais de 2009. Contando com 107 respostas válidas (quase 35% do total de municípios), conseguiu-se abranger de forma relativamente equitativa todo o território nacional, todas as forças políticas no poder e uma variedade igualmente representativa da dimensão dos municípios segundo a sua população, o que nos permite inferir algumas das conclusões para o universo.

Apesar disso, convém referir que houve algumas regiões onde conseguir a representatividade desejada se revelou particularmente difícil. Não fosse um esforço acrescido para conseguir respostas válidas, o mapa da Figura VI.1 apresentaria manchas bem mais pronunciadas de municípios “refractários”. Ainda assim, apesar de insuficientes para porem em causa a representatividade da amostra, notam-se algumas falhas ao nível de algumas sub-regiões — Interior Norte e Centro, algumas zonas do Alentejo (incluindo a Lezíria do Tejo), Região Autónoma da Madeira — que, simultaneamente, correspondem a territórios compreendidos nas mais abrangentes iniciativas regionais de Agenda 21. Facto que, de resto, acabou por se revelar determinante para a compreensão global destes resultados. Para já refira-se que, sem menosprezar as ausências de municípios com iniciativas de A21L desenvolvidas no âmbito municipal, parece clara uma tendência acrescida para a não resposta entre os municípios integrados na generalidade dos processos supra municipais/regionais de Agenda 21: Eixo Atlântico, Vale do Minho, Nordeste 21, PIN 21, Cova da Beira, Lezíria do Tejo, Norte Alentejano...

Quadro VI.1 – Constituição da amostra e representatividade

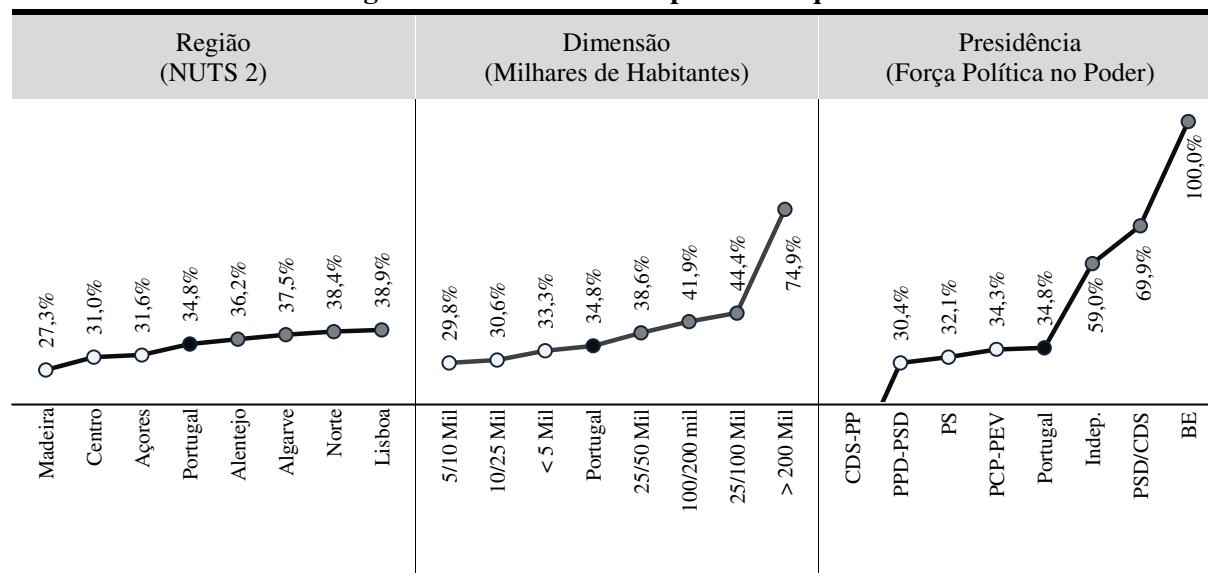
| Região (NUTS II) | | | | Dimensão (Milhares de Habitantes) | | | | Presidência (Força Política) | | | |
|------------------|-----|--------|--------|-----------------------------------|-----|--------|--------|------------------------------|-----|--------|--------|
| Amostra | | | | Amostra | | | | Amostra | | | |
| Universo | | | | Universo | | | | Universo | | | |
| Norte | 33 | 30,8% | 27,9% | <5 | 12 | 11,2% | 11,7% | PPD-PSD | 42 | 39,3% | 44,8% |
| Centro | 31 | 29,0% | 32,5% | 5/10 | 22 | 20,6% | 24,0% | PS | 35 | 32,7% | 35,4% |
| Lisboa | 7 | 6,5% | 5,8% | 10/25 | 29 | 27,1% | 30,8% | PSD/CDS* | 14 | 13,0% | 6,5% |
| Alentejo | 21 | 19,6% | 18,8% | 25/50 | 17 | 15,9% | 14,3% | PCP/PEV | 11 | 10,3% | 10,4% |
| Algarve | 6 | 5,6% | 5,2% | 50/100 | 16 | 15,0% | 11,7% | Independente | 4 | 3,7% | 2,2% |
| Açores | 6 | 5,6% | 6,2% | 100/200 | 8 | 7,5% | 6,2% | CDS-PP | 0 | 0% | 0,3% |
| Madeira | 3 | 2,8% | 3,6% | > 200 | 3 | 2,8% | 1,3% | BE | 1 | 0,9% | 0,3% |
| Total | 107 | 100,0% | 100,0% | Total | 107 | 100,0% | 100,0% | Total | 107 | 100,0% | 100,0% |

*Inclui as coligações PPD/PSD com o CDS-PP e outros pequenos partidos, como é o caso de Sintra

Ainda assim, tomando por referência as sete regiões (NUTS II), a dimensão do município e a força política no poder, podemos verificar que a representatividade da amostra está, relativamente, assegurada (Quadro VI.1), notando-se, desta feita de forma mais eficaz e quantitativamente justificada (Figura VI.2), uma maior propensão para não responder entre os municípios das Regiões Autónomas (em especial da Madeira) e da Região Centro. No que diz respeito à dimensão do município, são os concelhos menos populosos os que menos dispostos se mostraram a responder ao inquérito e os de maior dimensão os que apresentam taxas de

resposta acima da média, destacando-se, sobretudo, a categoria dos que ultrapassam os duzentos mil habitantes) que é também a que agrega um menor número de municípios e, por conseguinte, globalmente menos representativa.

Figura VI.2 – Taxas de resposta ao inquérito



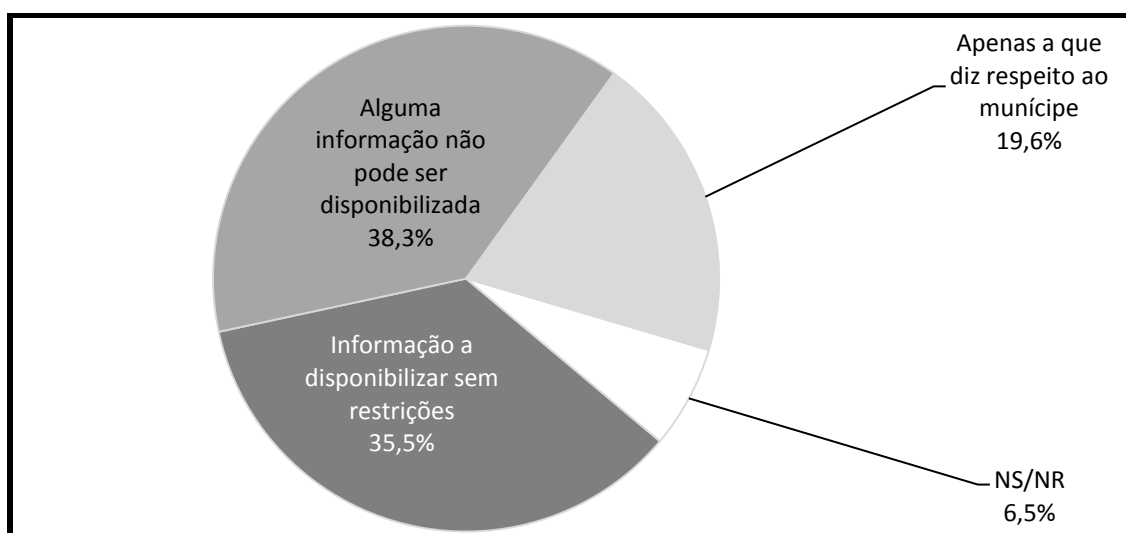
Quanto à força política no poder, destacam-se os partidos e grupos políticos com uma representação autárquica menos expressiva nas presidências de Câmara: CDS-PP (cujo único município não respondeu), BE (igualmente com apenas um município mas, desta feita, com resposta positiva) e, ainda, os municípios com presidências de grupos de cidadãos independentes e de coligações de direita (PPD-PSD, CDS-PP e/ou outros pequenos partidos). Neste último caso, aliás, a maior taxa de resposta contrabalança a menor propensão para responder evidenciada pelos municípios PPD-PSD. O peso global deste partido (juntando as câmaras administradas isoladamente ou em coligação) acaba por se assemelhar bastante na amostra (52,3%) e no universo (51,3%).

Assim e de forma global, tendo em atenção que as categorias com maiores taxas de resposta (ou menores, no caso do CDS-PP) são também as mais minoritárias (*e.g.*, municípios de maiores dimensão; municípios liderados por forças políticas como o Bloco de Esquerda, grupos independentes, ou coligações PSD/CDS e/ou outros...) a sua sobre-representação é, até certo ponto, inevitável e não parece ter uma ordem de grandeza suficiente para pôr em risco a representatividade da amostra.

VI.2 Disponibilização de Informação e Serviços Municipais

A crescente importância do conhecimento e da aprendizagem emerge, nos nossos dias, como uma questão fulcral para as políticas de sustentabilidade, impondo-se como ferramentas determinantes para dar sustentação às abordagens de comprometimento e envolvimento desenvolvidas pelas Agendas 21 locais onde, dadas as características pouco interventivas da sociedade portuguesa, as administrações locais poderão desempenhar um papel dinamizador. Como se relacionam os municípios com estas temáticas? Perguntámos de forma geral, sem referência a nenhum projecto específico, qual a opinião dos respondentes sobre a disponibilização de informação em poder da edilidade municipal.

Figura VI.3 – Práticas de disponibilização de informação aos munícipes



De acordo com a Figura VI.3, apenas 35,5% dos respondentes admitem disponibilizar informação sem restrições. Uma boa parte (38,3%) admite que alguma informação não pode ser disponibilizada e 19,6% apenas está disposto a disponibilizar aquela informação que diga respeito ao requerente. Não mostrando estes resultados uma completa abertura dos responsáveis municipais que responderam ao inquérito, a verdade é que, em abstracto, é possível imaginar temáticas e situações onde não será aconselhável, pelo menos em determinadas fases de determinados projectos, toda a informação disponível, mas é igualmente verdade que esta é uma boa desculpa (habitualmente usada pela administração) para sonegar informação nem sempre tão sensível quanto o alegado. Daí que os 35,5% que admitem disponibilizar informação sem restrições não são suficientes para representar a, tantas vezes declarada, necessidade de abertura dos municípios em matéria de disponibilização de informação.

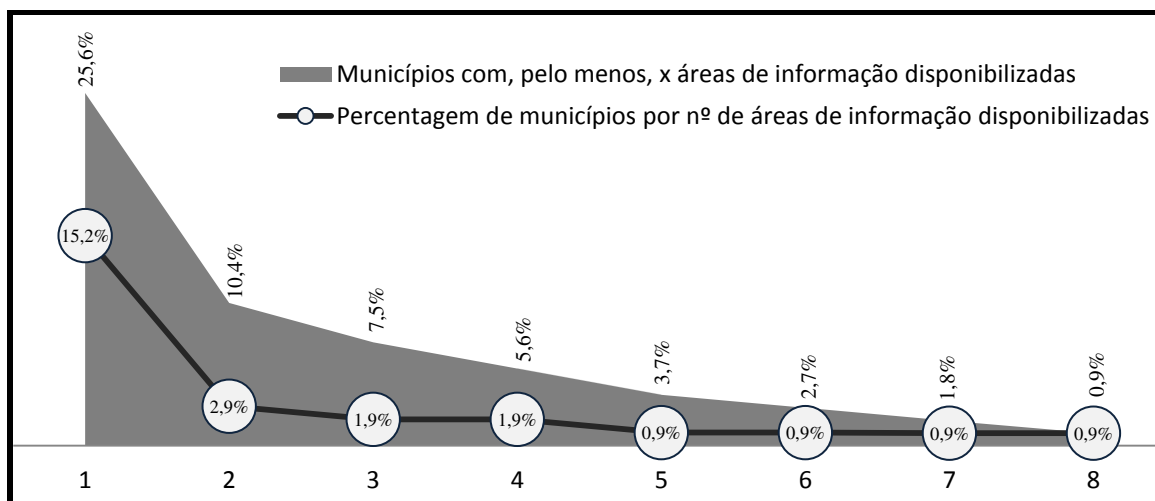
Quadro VI.2 – Informação disponível e formas de a disponibilizar aos munícipes

| | <i>Resposta positiva</i> | <i>Disponível nos serviços</i> | <i>Distribuída pelo correio</i> | <i>Disponível on-line</i> | <i>Boletim Municipal</i> | <i>Media</i> | <i>Diário da República</i> | <i>Outros</i> |
|--|--------------------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------|----------------------------|---------------|
| Editais | 99,10% | 73,80 % | 4,70% | 67,30 % | 1,90% | 3,70% | 0,00% | 0,90% |
| Tarifários | 98,10% | 69,20 % | 6,50% | 67,30 % | 1,90% | 0,90% | 0,00% | 0,00% |
| Actas de reuniões da Assembleia/ Câmara | 97,20% | 66,40 % | 3,70% | 75,70 % | 2,80% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Deliberações da Assembleia/ Câmara | 97,20% | 65,40 % | 5,60% | 74,80 % | 4,70% | 0,90% | 0,00% | 0,00% |
| Planos de ordenamento (PDM, PP, PU...) | 96,30% | 73,80 % | 1,90% | 63,60 % | 0,90% | 0,90% | 0,90% | 0,00% |
| Regulamentos municipais | 96,30% | 61,70 % | 0,90% | 86,90 % | 1,90% | 0,90% | 0,00% | 0,00% |
| Orçamento municipal | 94,40% | 62,60 % | 2,80% | 67,30 % | 1,90% | 1,90% | 0,00% | 0,00% |
| Concursos públicos | 92,50% | 72,90 % | 1,90% | 52,30 % | 0,00% | 4,70% | 3,70% | 0,00% |
| Projectos urbanísticos aprovados | 91,60% | 86,00 % | 3,70% | 17,80 % | 0,90% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Agenda das sessões da Câmara Municipal | 86,90% | 65,40 % | 1,90% | 41,10 % | 0,90% | 0,00% | 0,00% | 1,90% |
| Ordens de trabalhos da Assembleia /Câmara | 86,00% | 65,40 % | 0,90% | 35,50 % | 0,00% | 1,90% | 0,00% | 0,00% |
| Resultados de discussão pública | 85,00% | 65,40 % | 6,50% | 47,70 % | 1,90% | 0,00% | 0,00% | 0,90% |
| Projectos urbanísticos em aprovação | 82,20% | 77,60 % | 0,90% | 12,10 % | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Moções da Assembleia Municipal | 80,40% | 64,50 % | 2,80% | 37,40 % | 0,90% | 2,80% | 0,00% | 0,00% |
| Monitorização ambiental | 73,80% | 55,10 % | 3,70% | 33,60 % | 0,90% | 3,70% | 0,00% | 1,90% |

Não podendo aprofundar de que informação se trata e que tipo de reticências encontram os inquiridos para não divulgar toda a informação de que dispõem (são as contingências de um inquérito por questionário), tratar-se-á, certamente, a acreditar nos resultados expressos no quadro VI.2, de algum tipo de informação especialmente sensível. A verdade é que uma boa parte dos municípios disponibiliza já uma grande quantidade de informação sobre muitas e variadas temáticas. De acordo com as respostas obtidas, todas as categorias de informação sugeridas são disponibilizadas por mais de 73,8% (menor valor conseguido pela monitorização ambiental, ainda assim, indiciador de boas práticas já que implica uma posição pró-activa na produção e difusão de informação relevante para as populações). Quanto às formas de aceder a esta informação, os municípios elegem, em primeiro lugar, a disponibilização *in situ* nos serviços, onde os “projectos urbanísticos aprovados” surgem com a maior percentagem de respostas (86,6%) e a disponibilização *on-line*, emergindo aí no lugar cimeiro com 86,9% das respostas, os regulamentos municipais. Quanto às restantes formas de disponibilizar informação surgem, normalmente, com valores residuais, sobretudo se

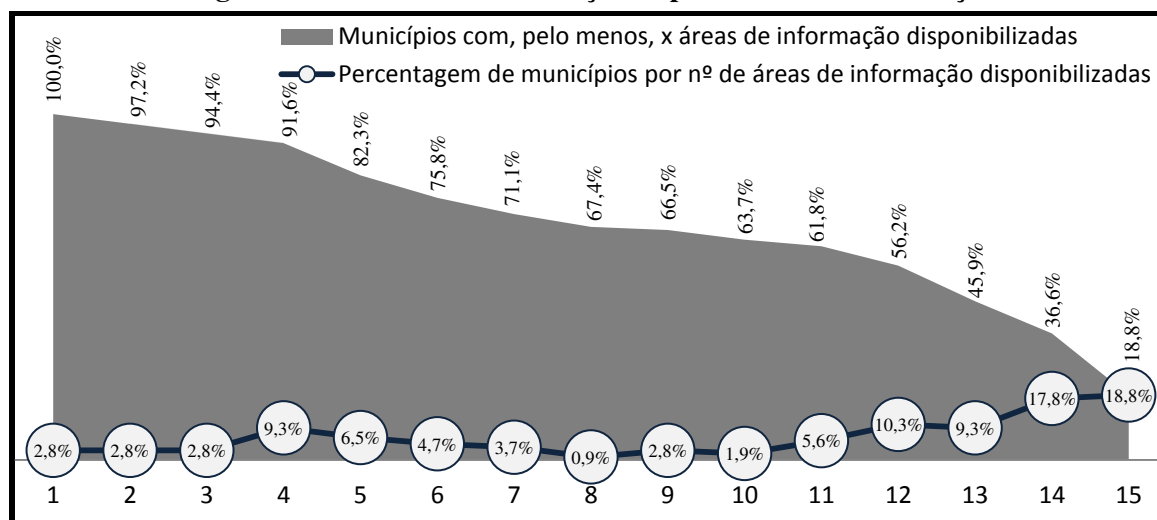
comparados com as duas primeiras vias, ainda que a distribuição pelo correio normal tenda a destacar-se com valores um pouco superiores.

Figura VI.4 – Áreas de informação disponibilizadas pelo correio



Importa, por isso, dedicar uma atenção especial às três categorias de disponibilização de informação mais utilizadas. Olhando para a Figura VI.4 que foca particularmente a distribuição de informação pelo correio, percebemos que maior percentagem de respostas é a que indica apenas uma área de informação disponibilizada (15,2%), não passando as restantes categorias (de uma área até oito áreas de informação) de percentagens residuais. Pensando no tipo de informação mais disponibilizada desta forma (tarifários, deliberações, resultados de discussões públicas...) percebemos que os poucos municípios que a utilizam, a escolhem prioritariamente para áreas mais tradicionalmente ligadas à actividade autárquica que, por força de lei ou por interesse do município, importa divulgar.

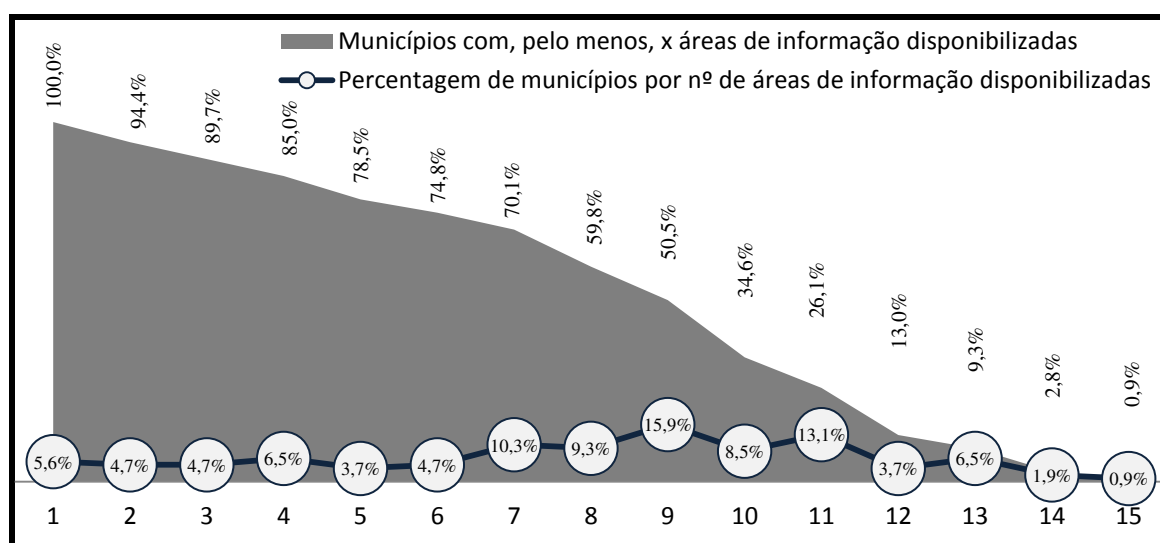
Figura VI.5 – Áreas de informação disponibilizadas nos serviços



Ficando-se esta modalidade de disponibilização de informação por um máximo de oito áreas (em 15), a abrangência em termos de municípios também não é universal. Da lista constante no Quadro VI.2, apenas 25,6% dos respondentes declararam enviar pelo correio, pelo menos, um tipo de informação mas, como podemos verificar nas Figuras VI.5 e VI.6, a situação muda radicalmente se analisarmos outros meios de disponibilização menos onerosos (*in situ*) ou menos onerosos mas, sobretudo, mais práticos e funcionais (*on-line*). No que diz respeito à disponibilização de informação nos serviços é, como seria de esperar, bem mais abrangente, quer porque a disponibilização *on-line* (que veremos de seguida) nem sempre se justificará (há temáticas que interessam a grupos mais restritos de cidadãos e que, portanto, bastará estarem disponíveis nos serviços), quer porque a população infoexcluída mantém ainda alguma expressão, sobretudo (mas não só), nos municípios mais envelhecidos do interior.

Em qualquer caso e independentemente disso, “os dados mais recentes avançados pela ONU mostram que, em muitos países desenvolvidos onde a maioria dos serviços já estão *on-line*, os cidadãos e as empresas preferem manter os canais tradicionais a par dos não tradicionais à sua disposição” (UN-DESA, 2008: 8) pelo que, ao contrário da informação enviada pelo correio, a disponibilização de informação nos serviços surge como uma modalidade universal (todos os municípios declararam fazê-lo, pelo menos numa área específica). Daí que sejam as categorias de maior acumulação de áreas informativas disponibilizadas a surgir com as maiores percentagens. Sobretudo a partir de mais de três áreas de informação, a disponibilização de informação *in situ* cresce gradualmente, atingindo o máximo de 18,7% dos municípios respondentes na acumulação das 15 temáticas disponíveis.

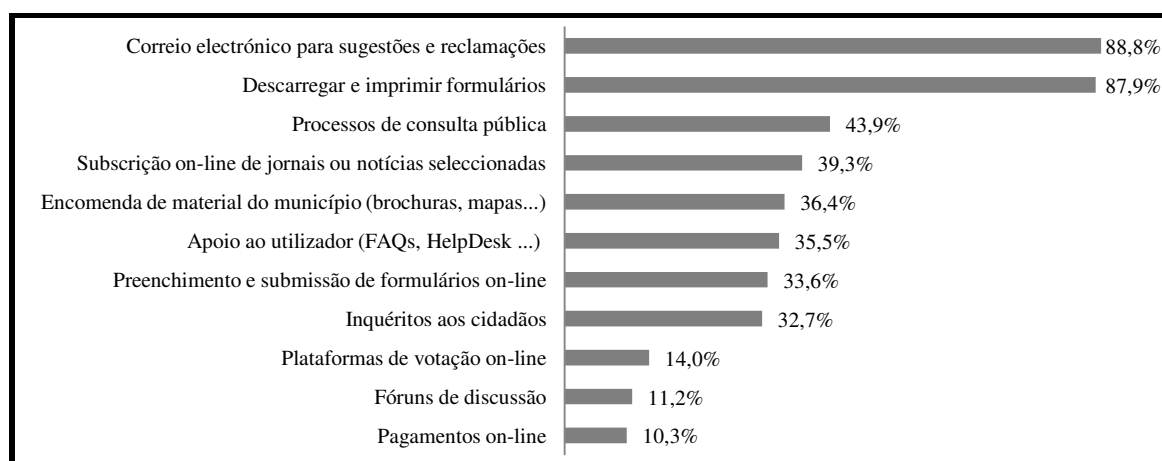
Figura VI.6 – Áreas de informação disponibilizadas *on-line*



Quanto à disponibilização/divulgação *on-line* é, como podemos verificar na Figura VI.6, igualmente universal (todos os municípios declararam pelo menos uma temática informativa disponibilizada nas instalações municipais), mas, neste caso, os municípios dividem-se um pouco por todas as categorias (de uma até quinze matérias disponibilizadas). Nota-se, ainda assim, uma maior concentração nas categorias intermédias (sete a onze matérias disponibilizadas) e valores tendencialmente residuais nas categorias mais exigentes (catorze e quinze matérias disponibilizadas).

Globalmente, estes resultados parecem apontar para a complementaridade que, em muitos casos, se revela em substituição de formas mais tradicionais de distribuição/disseminação de informação (correio, consulta presencial), por alternativas informáticas menos onerosas e mais eficazes que permitem, assim o esperam as administrações, aproximar os cidadãos da administração e tornar mais claros, transparentes e eficientes os procedimentos administrativos. Neste domínio normalmente designado por *e-government* e apesar do 31º lugar no ranking de 2008 (entre 189 países) que coloca Portugal no pelotão da frente em termos mundiais mas, certamente, numa posição menos radiosa em termos europeus, o país apresenta uma evolução positiva incontestável (UN-DESA, 2008), acreditando-se, fundamentalmente, que o uso destas tecnologias poderá contribuir para a concretização dos imperativos implícitos nos novos paradigmas de governança, enquanto instrumento fundamental de alargamento das potencialidades dos mecanismos de participação dos cidadãos em desenvolvimento ou a desenvolver.

Figura VI.7 – Serviços disponibilizados no sítio do município

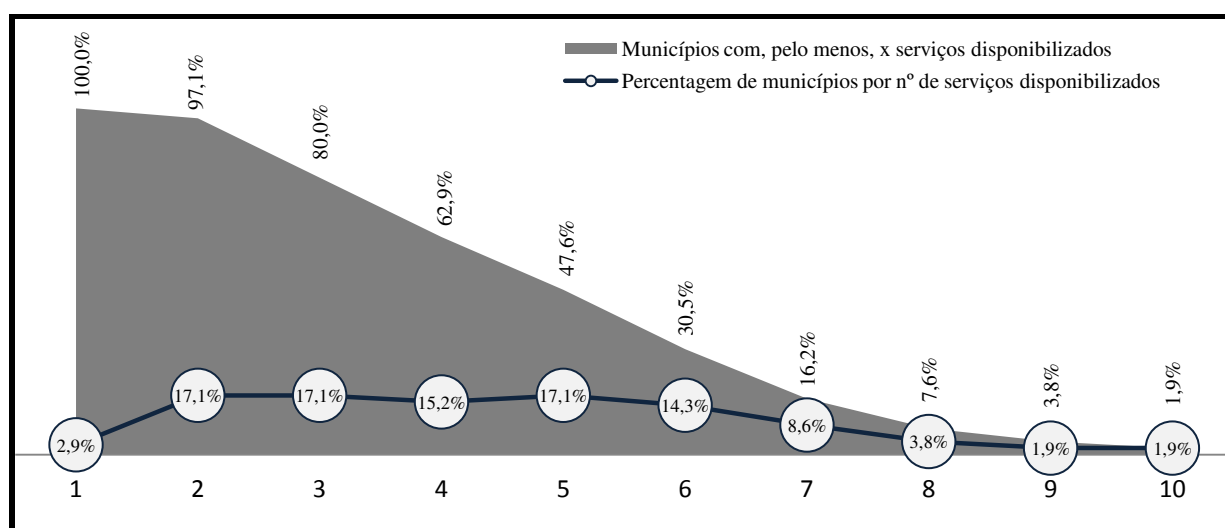


O envolvimento das populações nestes projectos participativos depende, portanto e como já referimos, da abertura das administrações e dos serviços municipais aos seus concidadãos e da capacidade criada para opinar, intervir e influenciar o rumo dos acontecimentos. Interessa, por

isso, para além de examinar a predisposição para disponibilizar informação e a informação efectivamente disponível, analisar os serviços que, cada vez mais, estão ao dispor dos munícipes nos sítios da internet das Câmaras Municipais.

De acordo com a Figura VI.7 os resultados parecem apontar para 3 grandes grupos de resposta. O primeiro grupo que abrange entre 88,8% e 87,9% dos municípios respondentes indica uma disponibilização generalizada de serviços como o correio electrónico para sugestões ou reclamações e a possibilidade de descarregar formulários on-line. Segue-se um grupo intermédio (no que diz respeito ao valor das frequências) que agrupa a maior parte dos serviços disponibilizados e que se situa entre os 32,7% e os 43,9%. Por último, as plataformas de votação *on-line*, os pagamentos *on-line* e os fora de discussão são ainda relativamente raros, situando-se entre 10,3% e 14% os municípios que já oferecem este tipo de serviço.

Figura VI.8 – Número de serviços disponibilizados no sítio do município



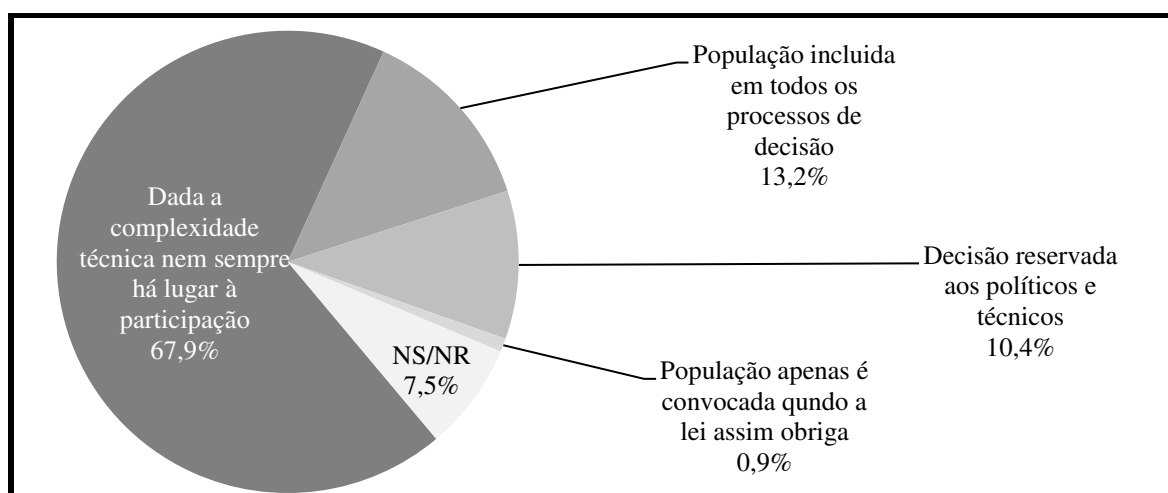
Globalmente, como procurámos clarificar através da Figura VI.8, percebe-se que a generalidade dos municípios respondentes dispõe já de uma estrutura que lhes permite oferecer uma variedade de serviços diversificados, sendo raros os que se limitam a oferecer apenas um serviço (2,86%). A esmagadora maioria dos municípios portugueses parece ter vindo a apostar na melhoria dos seus sítios na internet e isso parece estar a repercutir-se na sua capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos, situação que se revela melhor se nos focarmos nas percentagens acumuladas, onde se pode verificar que 7,6% dos municípios disponibilizam pelo menos 8 dos serviços, 16,2% disponibilizam pelo menos 7 serviços, 30,5% pelo menos 6 serviços, 47,6% pelo menos 5 serviços, 62,9% pelo menos 4 serviços, 80% pelo menos 3 serviços e 97,1% pelo menos 2 serviços.

Em suma, sendo a sustentabilidade assumida como imperativo global pela generalidade dos decisores políticos e, conseqüentemente, pela generalidade dos municípios, os novos meios electrónicos de informação e comunicação parecem estar a ganhar entre as soluções adoptadas para cimentar estas políticas de desenvolvimento sustentável. A crescente importância do conhecimento e da aprendizagem emerge como uma questão de sustentabilidade e de políticas ambientais, relacionando-se de alguma forma com os desenvolvimentos da chamada sociedade de informação (Heinelt, Hubert *et al.*, 2006) e impondo-se, como nota Klaus Frey, “como ferramentas importantes para dar sustentação a tais abordagens democráticas comprometidas com a ampliação da participação e a inclusão dos bens difusos e comuns nos processos de decisão política” (Frey, 2002: 7).

VI.3 Participação e Instrumentos de Envolvimento nos Municípios

Vejamos, então, os resultados do inquérito, começando pela posição assumida pelos respondentes (técnicos e políticos em representação do município) em relação à participação. De acordo com a Figura VI.9, em apenas 13,2% dos municípios portugueses se aceita sem reservas a inclusão das populações em todos os processos de tomada de decisão. A maioria dos respondentes (67,9%) refugia-se na complexidade técnica dos problemas para recusar o envolvimento público e 10,4% assume mesmo que a decisão no seu município é reservada aos técnicos que detêm competências para tal e aos políticos que, para isso, foram eleitos.

Figura VI.9 – Papel reservado à população nos processos de tomada de decisão



Mas notar-se-ão diferenças entre os posicionamentos de políticos e de técnicos que responderam ao inquérito? Num trabalho anterior (ainda que com métodos de recolha de

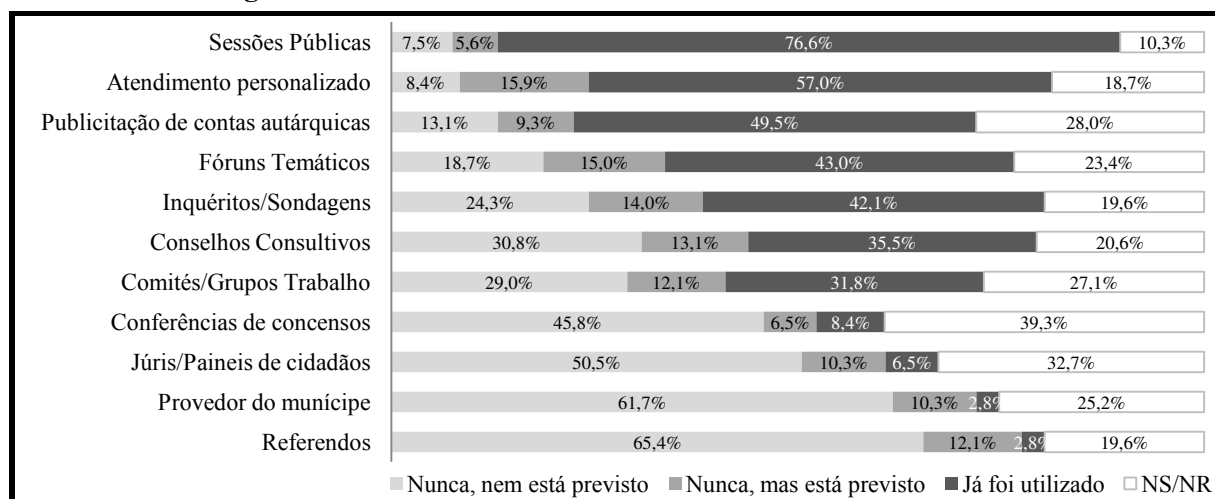
informação diferente)⁵⁵ tínhamos percebido uma maior abertura dos próprios autarcas em relação a esta questão. A intervenção dos técnicos no preenchimento do inquérito que, ainda assim, contabilizam cerca de 50% das respostas terá, então, determinado este aparente recuo na abertura à participação?

Quadro VI.3 – Participação da população segundo o papel assumido pelos respondentes

| | Cargo Técnico | Cargo Político (Adjunto, Assessor...) | Eleito (Presidente, Vereador...) | NS/NR | Total |
|--|---------------|--|-------------------------------------|-------|-------|
| Dada a complexidade técnica nem sempre há lugar... | 73,9% | 81,0% | 69,2% | 63,2% | 72,7% |
| População incluída em todos os processos de decisão | 17,4% | 4,8% | 7,7% | 26,3% | 15,2% |
| Decisão reservada a políticos e técnicos autárquicos | 6,5% | 14,3% | 23,1% | 10,5% | 11,1% |
| População apenas convocada quando a lei assim obriga | 2,2% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 1,0% |

Segundo os dados expressos no Quadro VI.3 tal não parece verificar-se, aliás, se influência houvesse, ela repercutir-se-ia em sentido contrário. São os políticos (sejam eles eleitos ou não) que parecem mais avessos a uma ideia de participação sem limites, posicionando-se a maioria numa postura ambígua que poderá resultar da sua experiência e das dificuldades advindas em processos de participação anteriores, mas também, como já referido, da herança centralizadora do Estado Novo (Cabral, 2000; Barreto, 2002) e de uma consequente tradição cívica pouco interventiva (Putnam, 1995).

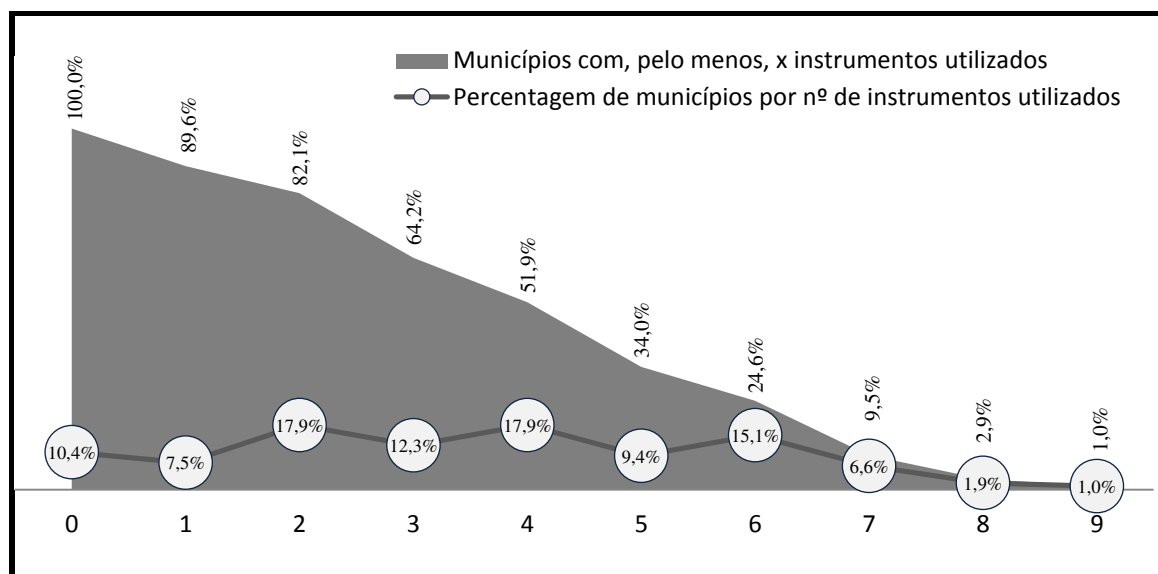
Figura VI.10 – Métodos e formas de envolvimento dos cidadãos



⁵⁵ 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).

Em suma, podemos concluir não haver relação entre a qualidade em que se apresentam os respondentes (políticos eleitos ou das assessorias e/ou técnicos autárquicos) e o papel que reservam à participação ($\chi^2(9) = 8.050$; $p = 0,529$), registando-se, invariavelmente, uma concentração na hipótese que faz depender a maior dinamização da participação pública da complexidade técnica das temáticas em debate, assim como invariável é o desapareço pela hipótese de resposta que defende uma convocação da população apenas em caso de tal ser uma obrigatoriedade legal. Procurámos, então, saber que formas e métodos os municípios portugueses utilizam para dar lugar à participação pública. De acordo com os resultados apurados (Figura VI.10), os referendos, tal como a figura de provedor do munícipe, são ainda raros, não ultrapassando 2,8% das respostas ao inquérito, ainda que uma percentagem algo expressiva (11,1% e 10,3%) dos respondentes afirme ter planos para os utilizar no futuro. Ao contrário, as sessões públicas com 76,6%, o atendimento personalizado com 57% e mesmo a publicitação de contas autárquicas (normalmente no sítio da internet do município) com 49,5% das respostas, para além dos *fora* temáticos, dos inquéritos e sondagens, dos conselhos consultivos e dos comités ou grupos de trabalho (com percentagens acima dos 30%), surgem já como formas bastantes utilizadas.

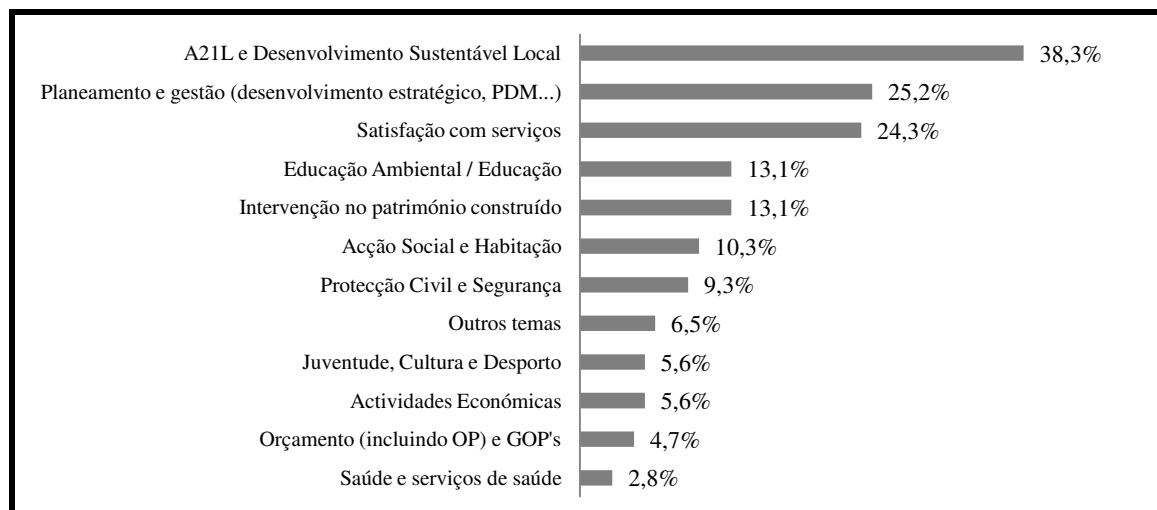
Figura VI.11 – Número de instrumentos utilizados no envolvimento dos munícipes



Todavia e na maior parte dos casos, os municípios não limitam a sua estratégia de acção a um único instrumento de participação regulada, ainda que a maioria se fique por apenas algumas destas hipóteses participativas. Assim, e de acordo com a Figura VI.11, só 1% dos municípios respondentes acumula, pelo menos 9 destes instrumentos participativos, enquanto 7,5% declara apenas um. Situando-se a média em 3,59, as maiores percentagens (moda) situam-se

nos dois e quatro instrumentos (ambos com 17,9% dos municípios a declararem-se nesta situação. Ainda de acordo com a Figura VI.11, acrescenta-se que mais de metade dos municípios (51,9%) não declara mais de quatro instrumentos participativos em funcionamento no seu território. Em suma, entre os municípios portugueses, os valores de maior acumulação de instrumentos participativos em funcionamento são os menos frequentes, não atingindo 8 e 9 modalidades desenvolvidas simultaneamente mais do que valores residuais.

Figura VI.12 – Temáticas desenvolvidas nos instrumentos de participação pública



Mas se o número de métodos e instrumentos participativos é importante, interessa também saber que temáticas são exploradas em algumas destas ferramentas e qual o número médio de participantes nessas sessões. Ora tratando-se de categorias criadas *a posteriori*, a partir das respostas a uma pergunta aberta, a expressão gráfica exposta na Figura VI.12 deixa claro o papel dinamizador que a Agenda 21 parece assumir entre os municípios portugueses nas questões da participação. Não se tratando efectivamente de um tema, mas de uma estratégia participativa de desenvolvimento sustentável local, a A21L surgiu, ainda assim e muitas vezes em conjunto com a ideia de desenvolvimento sustentável, em primeiríssimo lugar numa panóplia de temáticas desenvolvidas nos instrumentos referidos anteriormente.

Com efeito, 38,3% dos municípios respondentes referiram-na como temática (muito provavelmente como justificção da implementação dessa ferramenta), muito acima das categorias mais próximas: planeamento e gestão do território (ordenamento, PDM, desenvolvimento estratégico...) e satisfação com os serviços municipais (ambos com cerca de 25% das respostas dos municípios). Seguem-se, num terceiro nível de importância, a educação e a educação ambiental; a intervenção, normalmente pontual, no património construído; a acção e habitação social e a protecção civil e segurança. Finalmente a juventude,

o desporto e a cultura; as actividades económicas, o orçamento (incluindo o orçamento participativo) e as grandes opções do plano e, ainda, a saúde são mencionados por uma percentagem de municípios abaixo dos 6%.

Quadro VI.4 – Temáticas exploradas segundo o instrumento de participação

| | Referendos | Sessões Públicas | Inquéritos / Sondagens | Comités / G. Trabalho | Fóruns temáticos | Júris/ Painéis de Cidadãos | Conselhos consultivos | Conferência de consensos | Total |
|--|------------|------------------|------------------------|-----------------------|------------------|----------------------------|-----------------------|--------------------------|-------|
| A21L e Desenvolvimento Sustentável Local | 1 | 38 | 27 | 16 | 32 | 7 | 16 | 3 | 140 |
| Satisfação com serviços municipais | 1 | 23 | 22 | 14 | 13 | 1 | 10 | 3 | 87 |
| Planeamento e ordenamento | 1 | 24 | 16 | 9 | 18 | 1 | 9 | | 78 |
| Educação Ambiental / Educação | | 13 | 9 | 6 | 5 | 1 | 12 | | 46 |
| Intervenção no património construído | 1 | 11 | 6 | 9 | 4 | 2 | 4 | 3 | 40 |
| Protecção Civil e Segurança | | 9 | 5 | 5 | 5 | 1 | 10 | | 35 |
| Acção Social e Habitação | 1 | 9 | 6 | 3 | 7 | | 6 | | 32 |
| Juventude, Cultura e Desporto | | 6 | 3 | 3 | 4 | 1 | 4 | 1 | 22 |
| Outros temas | 2 | 6 | 4 | 2 | 5 | 1 | 2 | | 22 |
| Orçamento (incluindo OP) e GOP | | 5 | 4 | 3 | 4 | | 2 | 2 | 20 |
| Actividades Económicas | 1 | 6 | 3 | 1 | 5 | | 1 | | 17 |
| Saúde e serviços de saúde | | 3 | 3 | 2 | 2 | | 1 | | 11 |

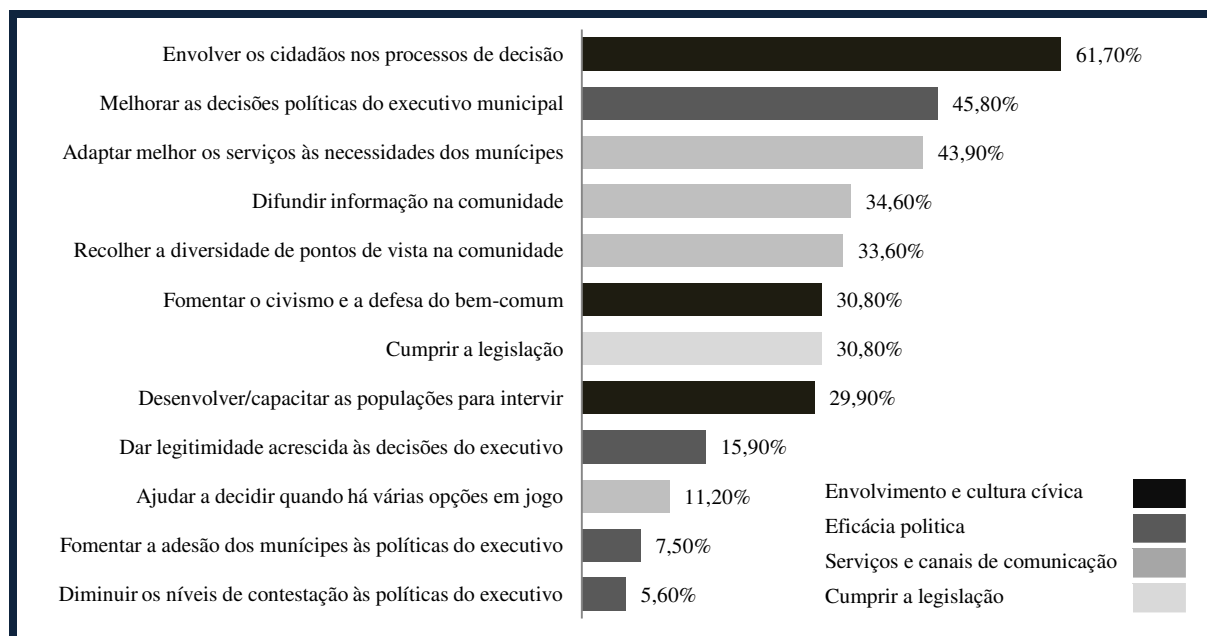
O Quadro VI.4, por seu turno, confirma os resultados anteriores, mas deixa perceber melhor onde se desenvolvem preferencialmente determinadas temáticas. Se atentarmos na A21L, por exemplo, verificamos que os municípios utilizam todos os instrumentos disponíveis para a desenvolver, mas que se desenrola sobretudo com recurso a sessões públicas (38 respostas), a fora temáticos (32 respostas), a inquéritos e/ou sondagens (27 respostas), ou a comités/grupos de trabalho (16 respostas) e conselhos consultivos (16 respostas). Em contraponto, as questões da saúde (a temática menos explorada segundo as respostas dos inquiridos) são tratadas por uma panóplia de instrumentos mais reduzida e por um número bem mais circunscrito de municípios: sessões públicas e inquéritos/sonagens (3 respostas cada), comités e fóruns temáticos (2 respostas cada) e conselhos consultivos (1 resposta).

Interessa, então, perceber qual a participação efectivas nestas sessões. De acordo com as respostas dos inquiridos e espelhando a pluralidade (de recursos e dimensão) dos municípios portugueses, estamos perante uma diversidade inegável que (nos inquéritos e nas sessões públicas, por exemplo) inclui, respectivamente, um número mínimo de participantes de 43 e 4 e um número máximo de 3.000 para os mesmos instrumentos participativos.

Quadro VI.5 – Média de participantes nos vários formatos de sessões participativas

| Instrumento | Municípios com resposta positiva | N.º mínimo de participantes | N.º máximo de participantes | Média de participantes | Desvio padrão |
|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------|---------------|
| Inquéritos/ Sondagens | 45 42,1% | 43 | 3000 | 404 | 784,099 |
| Sessões Públicas | 82 76,6% | 40 | 600 | 141 | 251,162 |
| Referendos | 3 2,8% | 15 | 200 | 108 | 130,815 |
| Júris / painéis de cidadãos | 7 6,5% | 40 | 100 | 70 | 42,426 |
| Fóruns temáticos | 46 43,0% | 20 | 250 | 69 | 58,171 |
| Conferências consensos | 9 8,4% | 15 | 50 | 32 | 17,559 |
| Conselhos consultivos | 38 35,5% | 3 | 100 | 28 | 24,945 |
| Comités/ Grupos de trabalho | 34 31,8% | 5 | 80 | 23 | 20,926 |

Apontado os dados relativos à percentagem de municípios com resposta positiva (que declararam estar a desenvolver o respectivo instrumento de participação) para alguma generalização dos inquéritos/sondagens (42,1%) e, sobretudo, das sessões públicas (76,6%), as médias alcançadas indiciam uma implantação assinalável no contexto autárquico português, sobretudo, tendo em conta as dificuldades conhecidas e já referidas de envolvimento das populações na coisa pública. Claro que os valores mínimos e máximos de participantes, assim como o desvio padrão, ajudam a explicar este resultado que não terá, pelo menos, a mesma expressão numérica em todos os municípios.

Figura VI.13 – Objectivos declarados para a participação pública

Que objectivos estarão, então, por detrás destas iniciativas de participação local? Aparentemente e apesar dos resultados anteriores que, à primeira vista, pareciam apontar para um reforço da participação pública, os respondentes mantêm a ideia de que é preciso dinamizar a participação e fomentar o envolvimento cívico das populações. O fomento do

envolvimento das populações e da cultura cívica é, com efeito, o objectivo transversal que contabiliza 61,7% das respostas na categoria “envolver os cidadãos nos processos de decisão”; 30,8% na categoria “fomentar o civismo e a defesa do bem-comum” e 29,9% na categoria “desenvolver e/ou capacitar as populações para intervir”. A eficácia política, por seu turno, também não é menosprezada pelos respondentes. Neste caso, 45,8% dos respondentes declararam ser seu objectivo, “melhorar as decisões políticas do executivo municipal”, 15,9% “dar legitimidade acrescida às decisões” e, com valores menos expressivos, “fomentar a adesão dos munícipes” (7,5%) e “diminuir os níveis de contestação às políticas do executivo municipal” (5,6%).

Quanto à capacidade destas acções de participação ajudarem, na estratégia de comunicação e na eficácia dos serviços, também não parece ser desvalorizada. “Adaptar melhor os serviços às necessidades dos munícipes” (43,9%), “difundir informação na comunidade” (34,6%), “recolher informação sobre os vários pontos de vista presentes na comunidade” (33,6%) e, ainda, “fomentar a adesão dos munícipes às políticas do executivo” (7,5%) mostram que os respondentes — sejam técnicos, sejam políticos autárquicos — estão bem conscientes das potencialidades da participação.

Por último registe-se que o objectivo de cumprir a legislação não é, segundo as declarações dos inquiridos, ainda descurado por 30,8% dos municípios. Se pensarmos nas conclusões de estudos anteriores que avançavam esta como uma característica fundamental (e estruturadora) dos processos participativos em Portugal, tornando a participação pública num pró-forma legal que funciona mais como retórica político-institucional e muito menos como resultado prático nas discussões finais (Vasconcelos, 2006; Schmidt, Nave e Guerra, 2005), então estaremos, apesar de tudo, a assistir a alguma evolução positiva. É o que procuraremos perceber de seguida, indagando dificuldades, consequências e impactos sentidos pelos respondentes no desenrolar dos processos participativos.

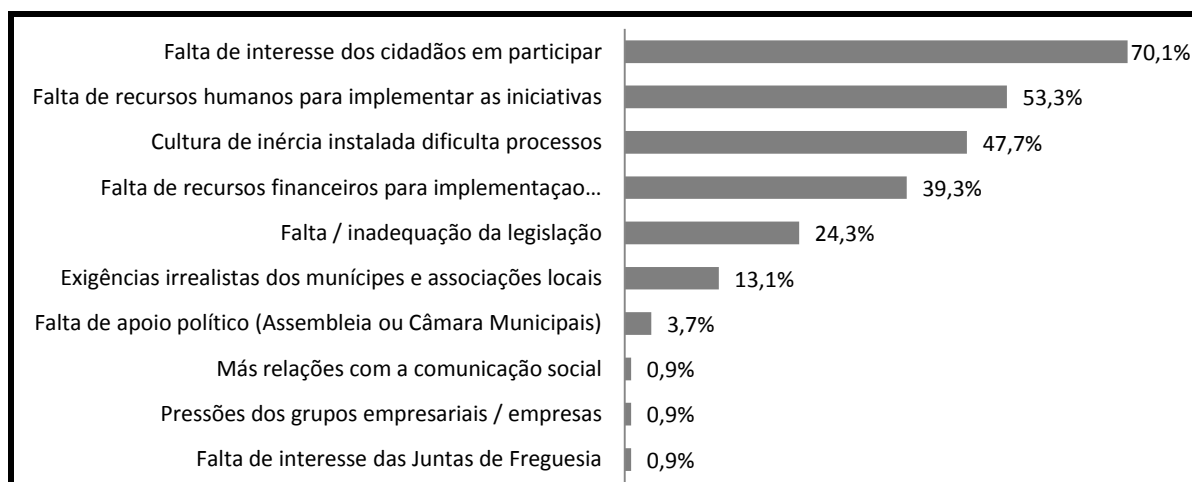
VI.4 Dificuldades e Impactos dos Processos de Participação Pública

De acordo com vários estudos e inquéritos (*e.g.*, *European Social Survey*, 2002/2003, 2008/2009), na sociedade portuguesa, a participação mantém sinais claros de um forte défice de envolvimento cívico, seja do ponto de vista da militância, seja na própria acção política de intervenção mais directa (Schmidt, Nave e Guerra, 2005). São normalmente referidos (por

autarcas mas não só) como entraves mais persistentes, a falta de interesse das populações pelo bem-comum, os desencontros institucionais entre as várias esfera de poder e as insuficiências estruturais que determinarão (quando se verificam) o fraco desempenho municipal nestas matérias.

A falta de tradição cívica resulta também de um histórico de políticas públicas que se desenrolou quer ao nível central, quer ao nível municipal sob o signo da centralização e do autoritarismo (antes de 1974) e, depois da revolução, com evidentes resistências aos ímpetus democratizantes e à inclusão da participação popular nos processos de tomada de decisão e gestão do território (Barreto, 2002). Prevalece, apesar das mudanças e das excepções que também se poderão encontrar, um modelo de gestão e de planeamento tecnocrático, conservador e centralizado que inadvertida ou propositadamente molda a actuação de muitos dos nossos municípios, mesmo quando os discursos apontam em sentido contrário e muitas vezes à sua revelia. Interessa, por isso, perceber qual a abertura dos respondentes à participação, começando por indagar com que obstáculos e dificuldades mais relevantes se têm vindo a deparar.

Figura VI.14 – Principais obstáculos no desenvolvimento dos processos de participação

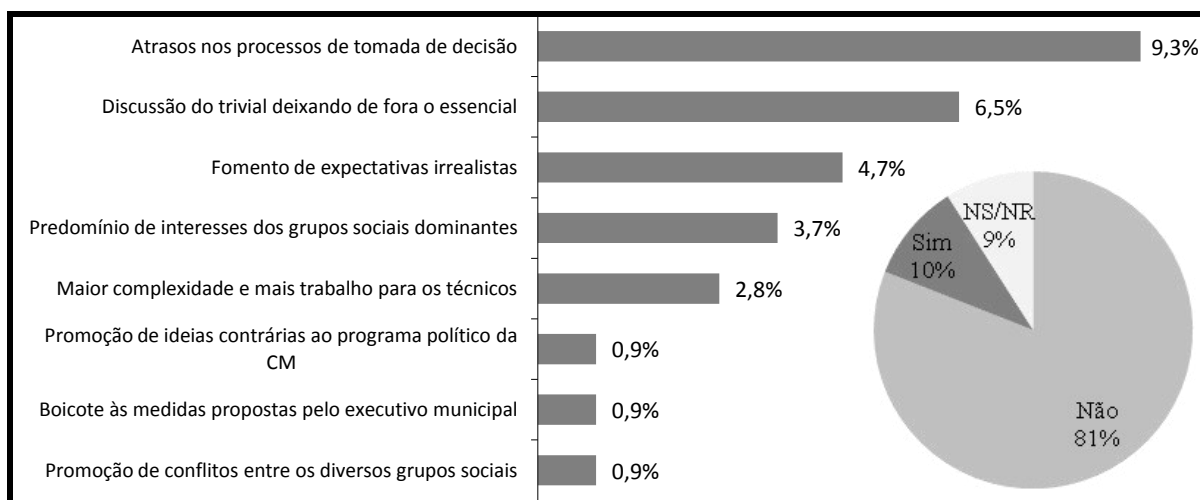


Tratando-se de um inquérito aplicado a representantes dos municípios não espantará que as questões mais institucionais — apoio político da Assembleia Municipal e mesmo da Câmara Municipal, falta de interesse das Juntas de Freguesia, pressões de grupos económicos mais poderosos, más relações com a comunicação social... — surjam pouco valorizadas. Afinal, estariam a avaliar negativamente, o seu próprio desempenho. Os resultados centram-se e antes de mais, nos cidadãos, como podemos verificar na Figura VI.14, e confirmam a ideia de défice de mobilização cívica entre os portugueses que, do ponto de vista da esmagadora

maioria dos inquiridos, justifica as maiores dificuldades na implementação de uma estratégia de desenvolvimento participativa (falta de interesse dos cidadãos em participar, 70,1% e cultura de inércia instalada, 47,7%).

Seguem-se as alíneas que incluem a falta de recursos (recursos humanos, 53,3% e recursos financeiros, 39,3%) com valores que realçam a necessidade de apostar numa entidade nacional que dinamize e oriente os municípios nas tarefas de envolvimento das populações, não apenas com recursos financeiros que, como podemos verificar, nem sequer é a maior dificuldade apontada, mas com *know-how* e com linhas de orientação⁵⁶. Aliás, as alíneas seguintes (falta/inadequação da legislação e as exigências irrealistas dos munícipes e associações locais) ajudam a reforçar esta ideia de uma clara inabilidade em lidar com a participação. Situação, aliás, já assinalada por estudos anteriores. “No que diz respeito ao acesso à informação, à participação e à justiça em matéria ambiental, os textos legais em vigor garantem (...) direitos a todos os cidadãos num enquadramento mais abrangente do que o existente vários países europeus. [Mas ainda que tais direitos estejam legalmente consagrados], a ausência de recursos materiais e humanos para suportar a aplicação plena desses direitos tem originado a sua parca aplicação” (Vasconcelos, 2006: 13).

Figura VI.15 – Principais consequências negativas dos processos participativos



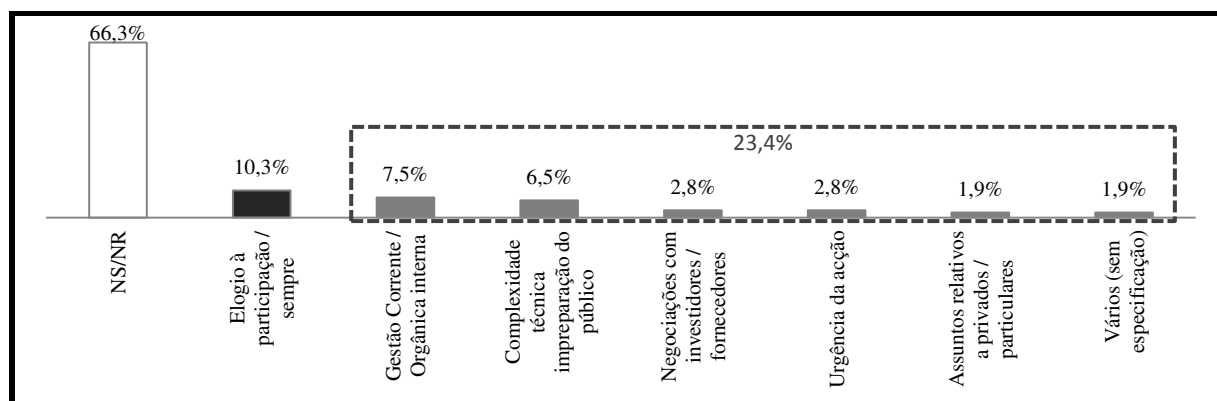
Haverá então consequências negativas advindas destes processos de participação? Do ponto de vista dos seus críticos, há vários argumentos que questionam a lógica da participação do

⁵⁶Daí que, na Conferência Nacional sobre Agenda 21 Local e Sustentabilidade – GLOCAL 2009, realizada em Cascais a 23 e 24 de Setembro de 2009, tenha surgido a proposta – de acordo aliás com o preconizado no capítulo 28 da Agenda 21 – da constituição de uma Rede Nacional de Agendas 21 Locais que permitisse aumentar a cooperação entre autarquias locais; intensificar o intercâmbio de informações e experiências; incrementar os níveis de coordenação regional e nacional; bem como contribuir para a promoção de uma cidadania mais activa e empenhada na defesa do bem-comum (GLOCAL 2009, Carta de Cascais).

cidadão comum, sendo talvez as questões práticas que suscitam maiores apreensões. Para os detractores dos processos participativos, os custos dificilmente justificam os benefícios advindos da participação; o público está (em princípio) mal preparado para lidar com a natureza complexa das questões ambientais e de ordenamento, assim como do carácter técnico da maioria das temáticas em deliberação; os processos de participação raramente (porque de um confronto de interesses entre actores com poderes desiguais se trata) alcançam a equidade quer no seu desenrolar, quer nos seus resultados e, por conseguinte, os processos participativos tendem a experimentar um conjunto de “patologias” que vão de uma paralisia, mais ou menos permanente, a processos deliberativos intermináveis para alcançar, afinal, apenas resultados triviais (Campbell e Currie, 2006; Dietz e Stern, 2008).

Todavia, para a esmagadora maioria dos inquiridos (81%) não parece haver consequências negativas. Apenas 19% se atrevem a enfrentar o pensamento “politicamente correcto” dominante e referiram os atrasos nos processos de decisão, a discussão do trivial, o fomento de expectativas irrealistas, o predomínio dos interesses dos grupos sociais dominantes e, já praticamente sem expressão, a maior complexidade e o acréscimo de trabalho para os técnicos, não logrando, as restantes categorias, mais do que uma resposta positiva.

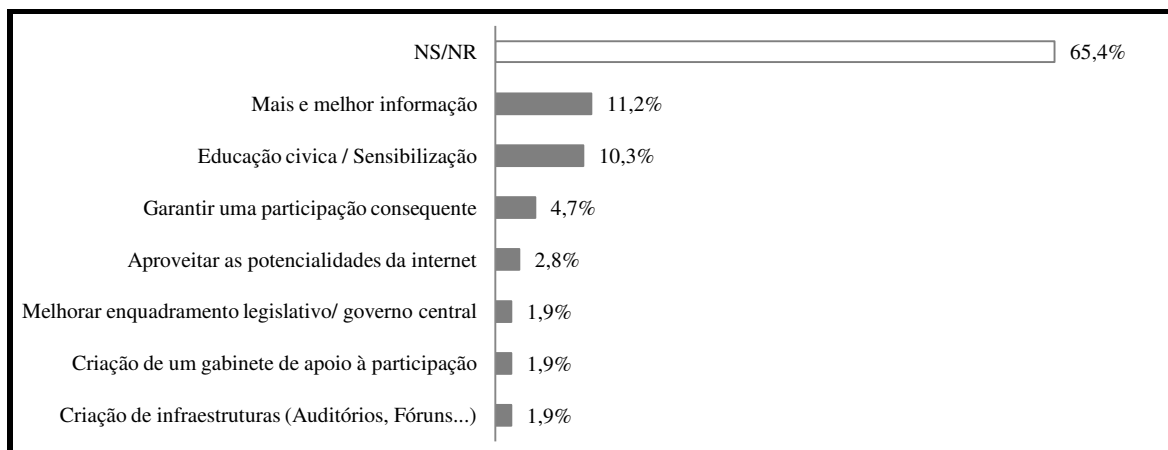
Figura VI.16 – Circunstâncias em que não se deve levar a efeito a participação



Questionados, posteriormente, se entendiam haver alguma circunstância que justificasse omitir a participação pública, como podemos ver na Figura VI.16, a percentagem dos que declaradamente assumem essa posição não muda substancialmente, embora 66,3% não queira dar qualquer opinião e 10,3% (ainda que a questão em causa fosse a omissão da participação pública) se tenha decidido por elogiá-la e reafirmar a posição de que deve ser utilizada em todas as situações sem excepção. Mas cerca de um quarto dos inquiridos refere, entre as justificações para a não participação, a gestão corrente/orgânica interna, incluindo a

contratação e a avaliação de pessoal (7,5%); a complexidade técnica das temáticas e a impreparação do público para decidir (6,5%); a negociação, pelo menos na sua fase inicial, com investidores/fornecedores do município (2,8%); a urgência da acção (2,8%); a protecção da privacidade dos intervenientes (1,9%), ou, ainda, especificações ambíguas e/ou pouco claras que, no entanto, não deixaram dúvidas sobre a não adequação dos processos participativos em determinadas circunstâncias (1,9%).

Figura VI.17 – Possíveis medidas para fomentar a participação



O que fazer, então, para fomentar a participação, quando os cidadãos se mostram reticentes em envolver-se? De acordo com a Figura VI.17 a esmagadora maioria dos inquiridos não tem ideia, nem sequer parece pensar muito no assunto. Com efeito 65,4% dos respondentes ao inquérito preferiram refugiar-se nas não-respostas. Os restantes decidiram-se, sobretudo por “mais e melhor informação” (11,2%) e pela promoção de “educação cívica e acções de sensibilização” (10,3%). Mais informação e mais sensibilização parecem ser, de acordo com os inquiridos que tomaram posição, a chave para produzir envolvimento e mobilização, em consonância, aliás, com as políticas nacionais e europeias que “tendem a assumir que o fornecimento de informação e educação ambiental pode garantir a mudança de comportamentos, esquecendo que estes estão, de facto, intimamente dependentes da interpretação pública das questões” (Eden, 1996:183) e da confiança que uma participação integradora e, sobretudo, consequente pode proporcionar. Ora como se constata na Figura VI.17 apenas 4,7% dos inquiridos referiu este aspecto e ainda menos referiram as potencialidades da internet, o enquadramento legislativo, ou a criação de infra-estruturas de apoio.

Ora uma política de mudança bem sucedida implica, como sublinha Michael Redclift, muito mais do que cidadãos informados e, até, muito mais do que cidadãos preocupados. Implica,

antes de mais, uma mudança transversal que não dispensa a orgânica institucional e a implementação de políticas públicas que desencorajem, ao invés de fomentarem, o mau uso de recursos, o consumo excessivo, a não contabilização de custos ambientais externos e, claro, uma maior agilização da interacção entre governantes e governados (Redclift, 2002), requisitos que, certamente, não se coadunam com os 65,4% de representantes dos municípios sem uma posição definida sobre o assunto ou, pior ainda, sem sequer pensarem nele.

Figura VI.18 – Impacto percebido da participação na tomada de decisão

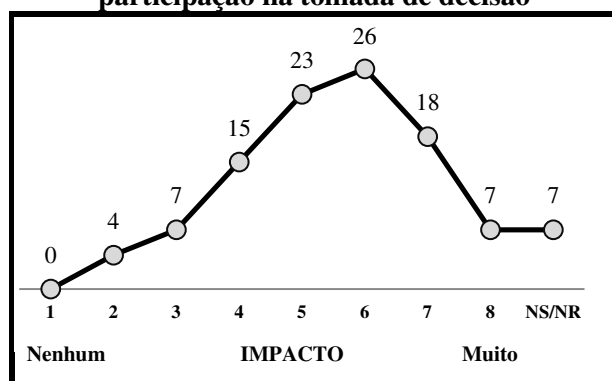
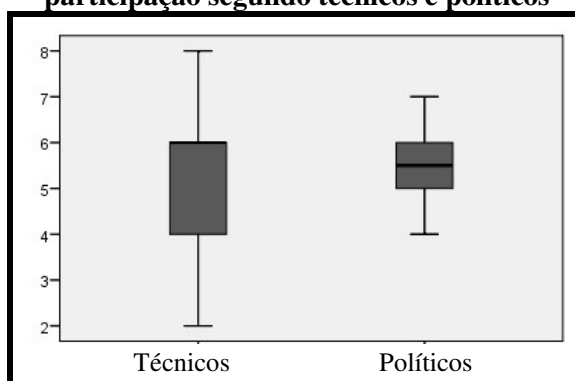


Figura VI.19 – Impacto percebido da participação segundo técnicos e políticos



Importa, por isso, saber se as declarações celebratórias da participação que, em geral, tendem a ser proferidas pelos representantes das autarquias locais, terão correspondência com o impacto percebido das acções por eles desenvolvidas ou patrocinadas. Qual o efectivo papel que, afinal, os inquiridos atribuem às iniciativas participativas por eles próprios promovidas nos processos de tomada de decisão? De acordo com a Figura VI.18 parece não haver dúvidas quanto a essa questão. Na esmagadora maioria dos casos, os inquiridos defendem que os processos participativos determinam e influenciam o curso dos acontecimentos nos seus municípios. O menos positivo nestes resultados é que esse impacto, segundo os próprios representantes dos municípios, só em parte é assumido na decisão final. Para a esmagadora maioria há um espaço de manobra declaradamente utilizado que pode, afinal, significar uma participação menos consequente do que dita a propaganda. Numa escala em que 1 corresponde ao menor grau de impacto e 8 ao maior, 24,2% dos inquiridos referiram um valor inferior a 4. A maioria dos respondentes prefere situar-se um pouco acima do valor médio, mas poucos (apenas 7) se decidiram pelo valor mais alto.

Tratando-se de uma questão política, seria de esperar que as respostas dos inquiridos variassem segundo o cargo que ocupam. No entanto e apesar da distribuição claramente diferente entre as respostas de técnicos e políticos e de uma ligeira diferença nas médias alcançadas (políticos = 5,53 e técnicos = 5,26) não há evidência estatística que permita

relacionar as duas variáveis. Aparentemente mesmo os técnicos assumem o seu papel de representantes do município, não parecendo assumir uma postura significativamente mais crítica que os próprios políticos, antes pelo contrário.

Os representantes dos municípios portugueses que responderam ao inquérito parecem, por conseguinte e de forma global, divididos em relação à participação, oscilando entre alguma desconfiança que vai emergindo (muitas vezes de forma sub-reptícia) e uma vontade declarada de fomentar a participação que, também sabem, pode ser fonte de maior aquiescência pública em relação às políticas desenvolvidas pelos executivos. As responsabilidades para o insucesso são maioritariamente atribuídas aos cidadãos e à sua falta de maturidade cívica para manter um processo participativo consequente, sem que isso os impulse a engendrar novas formas e métodos de envolvimento. Pelo contrário, como vimos, a esmagadora maioria dos inquiridos parece não ter opinião sobre o assunto e, pelo sim, pelo não, preferiu refugiar-se na complexidade técnica das temáticas autárquicas para justificar uma aposta menos vigorosa na participação.

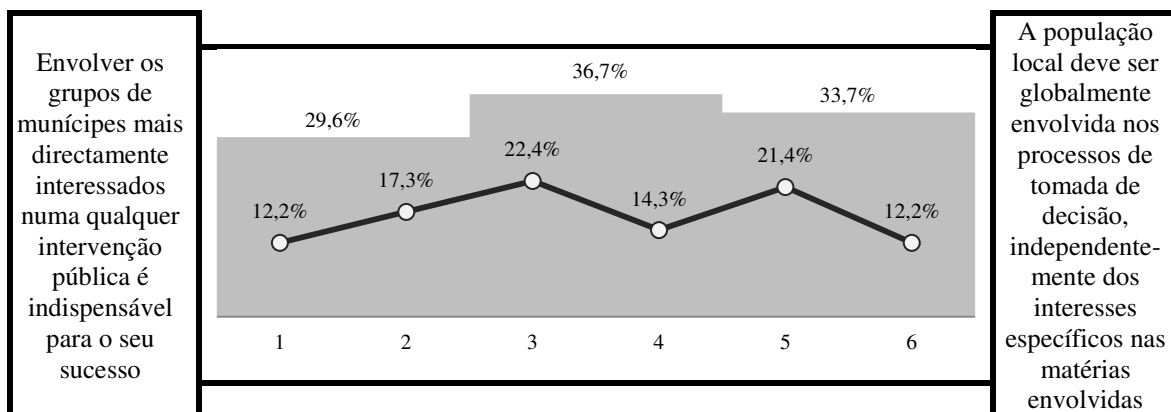
É, no entanto, inegável que poucos se declaram assumidamente contra as metodologias participativas, notando-se, inclusive, alguma valorização da participação nas declarações dos inquiridos (mesmo quando no terreno se percebe o progressivo descarrilamento dos processos de A21L). Esta valorização que nos chega a partir do exterior, mediada ou não pelo governo central (Capítulos III e IV) dinamizou o processo de implementação das A21L um pouco por todo o território e, à boleia destas iniciativas, surgiram ou ressurgiram instrumentos e formas de envolvimento outrora mais raras (*e.g.*, fóruns temáticos, inquéritos/sondagens, conselhos consultivos, grupos de trabalho) que, pelo menos enquanto houver actividade nas A21L, parecem ter garantido um lugar de destaque, mas que, evidentemente, dependem das iniciativas participativas mais amplas que as fizeram emergir.

VI.5 Parceiros e Grupos de Participantes

Nesta óptica que atribui grande parte das dificuldades à inércia dos cidadãos e da sociedade civil, interessa perceber quem são, afinal, os parceiros eleitos dos municípios nestas andanças e quem, afinal, participa nestes processos participativos que se querem inclusivos e abrangentes da diversidade presente nas comunidades locais. Mas porque é a posição dos representantes dos municípios que nos interessa em particular no inquérito, começamos por

uma escolha entre duas posições antagónicas (ideal típicas) sobre a participação e as melhores estratégias para a levar a cabo.

Figura VI.20 – Envolvimento de grupos sociais específicos versus envolvimento global



Segundo os resultados expressos na Figura VI.20, talvez previsivelmente, os inquiridos posicionaram-se, de forma plural, abrangendo todas as posições possíveis com uma distribuição quase sem sobressaltos. De facto e como alguns referiram, a escolha entre uma e outra posição depende, sobretudo do contexto e da matéria em jogo pelo que não só é difícil escolher, como qualquer das posições pode ser facilmente defensável do ponto de vista dos municípios e, sobretudo, dos decisores políticos.

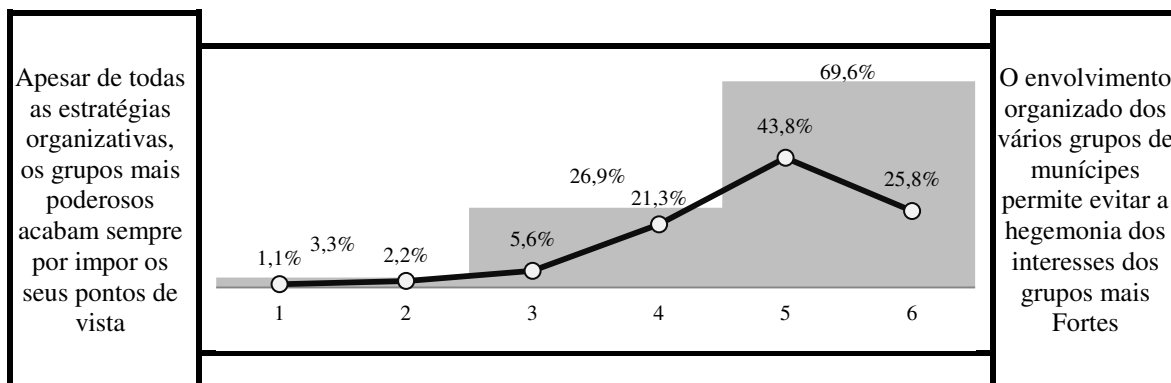
“A resposta dependeria, sobretudo, da questão em causa. Se restrita responderia 1, se global responderia 6”. (Cristina Granada, vereadora da Câmara Municipal de Castelo Branco, Setembro de 2008).

Assim, apenas 9 dos 107 municípios que responderam ao inquérito não se posicionaram nesta questão que afinal procurava perceber de forma abstracta que sensibilidade prevalece em relação à representatividade de grupos mais directamente interessados em algumas das decisões que se põem às autarquias. Optando a maioria dos inquiridos por responder, decidiram-se maioritariamente pelas posições intermédias de compromisso.

Contudo, como já vimos anteriormente, na estratégia de governança subjacente à Agenda 21 Local, estamos perante processos tendencialmente horizontais que não dispensam a orientação dominante dos municípios que mantêm a seu cargo a disponibilização de informação, a facilitação de processos e, talvez ainda mais importante para o que nos interessa aqui sublinhar, a garantia de um tratamento justo e equitativo para todos os participantes (Kemp, Parto e Gibson, 2005), até porque, a dialéctica do poder e o conflito de interesses não

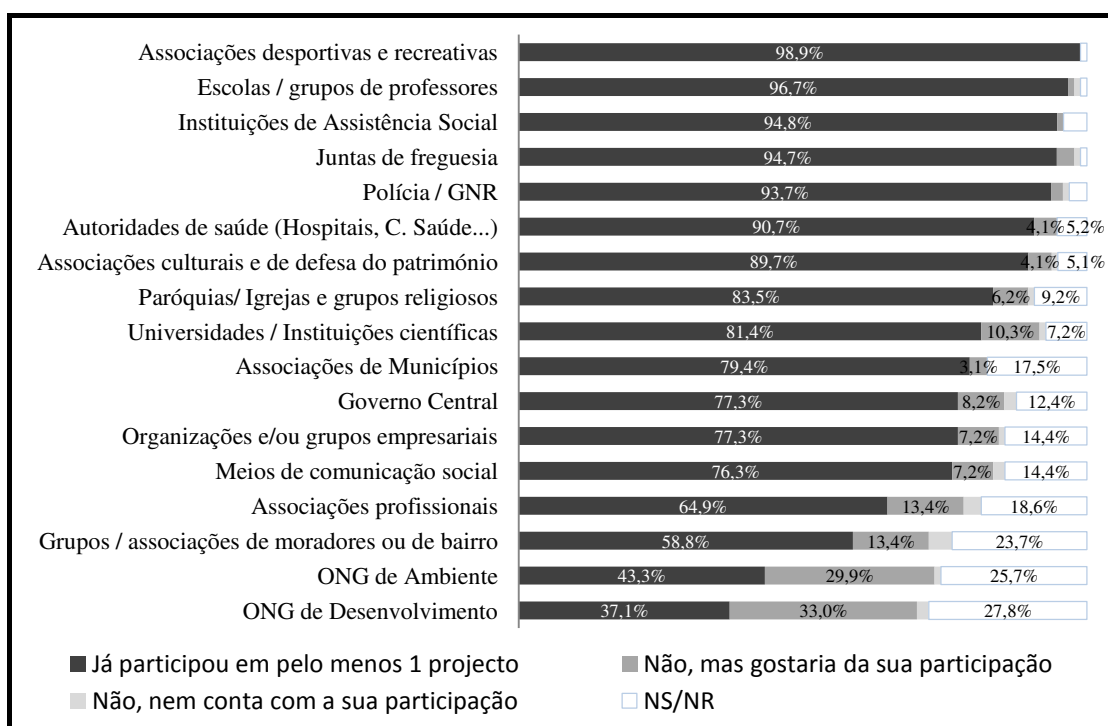
desaparecem, mesmo nos processos participativos conduzidos com uma orientação de horizontalidade (Davies 2003; Heinelt *et al.*, 2006).

Figura VI.21 – Possibilidade de hegemonia de interesses dos grupos mais poderosos



No entanto, como podemos ver na Figura VI.21, os representantes dos municípios tendem a subestimar esta dialéctica e, confiando na posição privilegiada que detêm no terreno, atribuem-se a si próprios o papel de mediador de interesses e conflitos, assumindo esmagadoramente a afirmação de que “o envolvimento *organizado* dos vários grupos de munícipes permite evitar a hegemonia dos interesses dos grupos mais fortes” em detrimento da posição céptica que admite que, “apesar de todas as estratégias organizativas, os grupos mais poderosos acabam sempre por impor os seus pontos de vista”.

Figura VI.22 – Parceiros que têm vindo a colaborar com o município



Importa, por isso, saber quem constitui, afinal, estas parcerias com os municípios. Segundo os inquiridos, o conjunto de parceiros é plural, e abrange um largo espectro de *stakeholders* da sociedade civil (empresas e grupos empresariais, associações locais e organizações não governamentais) e também muitas instituições ligadas ao poder central (e.g., escolas, autoridades de saúde, forças policiais (Figura VI.22). Ainda que a experiência de investigações anteriores nos faça acreditar que boa parte dos laços destas organizações com os municípios se desenrolam não no âmbito da participação em processos de tomada de decisão mas, sobretudo, enquanto beneficiários de apoio municipal para o desenvolvimento de actividades (Schmidt, Nave e Guerra, 2005), parece-nos que os dados servem, ainda assim, para delimitar um conjunto de organizações disponíveis para a participação.

Nesta óptica, a maior ou menor percentagem de parcerias declaradas corresponderá, grosso modo, à disponibilidade de cada tipo de instituições em causa nos territórios municipais. Por outro lado, como já tínhamos constatado em 2006 (Schmidt, Nave e Guerra, 2006), entre os parceiros que parecem suscitar maior reserva (ainda que nem sempre declarada) encontram-se os grupos eventualmente mais incómodos e reivindicativos, destacando-se as associações de moradores e alguns tipos de ONG. No fundo, as autarquias tendem a colaborar mais com quem, efectivamente, se encontra no terreno e, por norma, não assume uma postura muito contestatária (e.g., associações desportivas), com parceiros institucionais (juntas de freguesia e instituições de solidariedade social) e, ainda, com as escolas, onde encontram interlocutores mais cultos e os agentes com maior vontade participativa: crianças e jovens.

Quadro VI. 6 – Parcerias segundo a dimensão do município (milhares de habitantes)

| | <5 | 5/10 | 10/25 | 25/59 | 50/100 | 100/200 | > 200 | Total | <i>r</i> |
|--|--------|--------|-------|--------|--------|---------|--------|-------|----------|
| Desporto e recreio | 100,0% | 95,5% | 96,6% | 100,0% | 100,0% | 87,5% | 100,0% | 97,2% | 0,258** |
| Escolas/Grupos de professores | 91,7% | 100,0% | 93,1% | 88,2% | 100,0% | 87,5% | 100,0% | 94,4% | |
| Juntas de freguesia | 100,0% | 95,5% | 93,1% | 94,1% | 87,5% | 75,0% | 100,0% | 92,5% | |
| Polícia / GNR | 83,3% | 100,0% | 93,1% | 82,4% | 100,0% | 87,5% | 100,0% | 92,5% | |
| Assistência social | 100,0% | 95,5% | 93,1% | 76,5% | 100,0% | 87,5% | 100,0% | 92,5% | |
| Autoridades de saúde | 91,7% | 100,0% | 86,2% | 70,6% | 93,8% | 87,5% | 100,0% | 88,8% | |
| Cultura e defesa do património | 75,0% | 90,9% | 86,2% | 88,2% | 93,8% | 87,5% | 100,0% | 87,9% | |
| Igrejas e grupos religiosos | 83,3% | 86,4% | 75,9% | 76,5% | 93,8% | 75,0% | 100,0% | 82,2% | |
| Universidades/Instituições científicas | 75,0% | 77,3% | 79,3% | 70,6% | 93,8% | 87,5% | 100,0% | 80,4% | |
| Associações de municípios | 83,3% | 72,7% | 82,8% | 58,8% | 87,5% | 62,5% | 100,0% | 76,6% | |
| Organizações/grupos empresariais | 33,3% | 72,7% | 89,7% | 76,5% | 81,3% | 87,5% | 100,0% | 76,6% | |
| Governo central | 75,0% | 72,7% | 82,8% | 64,7% | 87,5% | 62,5% | 100,0% | 76,6% | |
| Meios de comunicação social | 66,7% | 68,2% | 86,2% | 70,6% | 81,3% | 75,0% | 100,0% | 76,6% | |
| Associações profissionais | 25,0% | 54,5% | 58,6% | 64,7% | 87,5% | 87,5% | 100,0% | 62,6% | 0,369*** |
| Associações de moradores e de bairro | 0,0% | 36,4% | 69,0% | 58,8% | 75,0% | 87,5% | 100,0% | 56,1% | 0,451*** |
| ONG de Ambiente | 8,3% | 40,9% | 41,4% | 41,2% | 43,8% | 62,5% | 100,0% | 41,1% | 0,257** |
| ONG de Desenvolvimento | 0,0% | 54,5% | 27,6% | 35,3% | 50,0% | 37,5% | 33,3% | 35,5% | |

*** = $p < 0,001$; ** = $p < 0,01$; * = $p < 0,05$

O Quadro VI.6 parece confirmar estas tendências, percebendo-se que os municípios de menor dimensão, onde é provável que escasseiem ONG de ambiente, ONG de desenvolvimento, associações de moradores e, certamente, organizações ligadas à actividade económica (associações profissionais, grupos empresariais...), são os que menos declaram estas instituições como parceiras, verificando-se a situação contrária entre os municípios mais populosos.

Sem excluir o menor ou o maior pendor reivindicativo que deterá também a sua quota-parte de responsabilidade nesta aparente dualidade de critérios, os valores das correlações confirmam estatisticamente a importância da dimensão do município para angariar parcerias apenas nos casos já mencionados: organizações e grupos empresariais, associações profissionais, associações de moradores e de bairro e organizações não governamentais de ambiente. Quando aos restantes tipos de parceiros não parecem sofrer influência significativa desta variável.

Quadro VI.7 – Avaliação do tipo de parceiros (média), segundo a dimensão do município (milhares de habitantes)

| | < 5 | 5/10 | 10/25 | 25/50 | 50/100 | 100/200 | > 200 | Total | F |
|--|------|------|-------|-------|--------|---------|-------|-------|--------|
| Juntas de freguesia | 4,58 | 5,40 | 4,80 | 5,06 | 5,07 | 5,14 | 5,50 | 5,02 | 2,231* |
| Escolas/Grupos de professores | 4,33 | 5,19 | 4,72 | 5,00 | 5,14 | 5,57 | 5,50 | 4,96 | |
| Associações de municípios | 4,30 | 5,43 | 4,71 | 4,88 | 4,90 | 5,40 | 5,00 | 4,90 | |
| Instituições de assistência social | 4,17 | 5,20 | 4,72 | 4,92 | 5,07 | 5,29 | 5,50 | 4,89 | 2,311* |
| Universidades/Instituições científicas | 4,22 | 5,00 | 4,84 | 4,58 | 5,00 | 5,14 | 5,50 | 4,84 | |
| Desporto e recreio | 4,25 | 5,05 | 4,56 | 4,81 | 5,13 | 5,14 | 6,00 | 4,83 | |
| ONG de Desenvolvimento | | 5,20 | 4,14 | 4,43 | 5,40 | 5,00 | | 4,82 | 2,200* |
| Polícia / GNR | 4,10 | 5,05 | 4,56 | 4,62 | 4,93 | 5,29 | 5,00 | 4,75 | |
| Autoridades de saúde | 4,36 | 4,95 | 4,48 | 4,54 | 4,92 | 5,14 | 5,00 | 4,71 | |
| Cultura e defesa do património | 3,90 | 4,95 | 4,42 | 4,80 | 5,00 | 5,29 | 5,00 | 4,70 | 2,207* |
| ONG de Ambiente | 3,00 | 4,88 | 4,09 | 4,44 | 5,00 | 5,50 | 5,00 | 4,61 | |
| Igrejas e grupos religiosos | 4,00 | 5,00 | 4,16 | 4,43 | 4,85 | 4,83 | 5,50 | 4,57 | |
| Organizações/grupos empresariais | 4,00 | 4,53 | 4,30 | 4,77 | 4,92 | 4,57 | 5,00 | 4,55 | 2,327* |
| Associações de moradores e de bairro | | 5,14 | 4,32 | 4,18 | 4,73 | 4,71 | 4,50 | 4,53 | |
| Meios de comunicação social | 3,50 | 4,54 | 4,35 | 4,50 | 4,50 | 4,67 | 5,00 | 4,37 | |
| Governo central | 3,78 | 4,50 | 4,13 | 4,10 | 4,54 | 5,75 | 4,50 | 4,27 | |
| Associações profissionais | 3,50 | 4,45 | 3,93 | 4,36 | 4,38 | 4,57 | 4,50 | 4,26 | |

(Avaliação muito negativa = 1, Avaliação muito positiva = 6)

* = $p < 0,05$

Como são então avaliadas estas instituições pelos representantes dos municípios, tendo em conta o seu papel no desenrolar dos processos participativos, assim como no normal relacionamento com a edilidade municipal? Desde logo assinala-se que todas as instituições presentes na lista merecem uma avaliação positiva (superior a 3), muito embora se destaquem com médias mais elevadas as que mais próximas se encontram dos aparelhos municipais: as Juntas de Freguesia, os professores e os estabelecimentos escolares, as associações de

municípios e as instituições de solidariedade social. Já entre as instituições com desempenhos menos valorizados podemos referir as associações profissionais (incluindo-se aqui os sindicatos e tendo como respondentes muitos responsáveis políticos autárquicos, a litigação laboral pode ser uma explicação), o governo central (o que revela a manutenção da distância entre as duas esferas de poder, de resto, já anteriormente registada (Schmidt, Nave e Guerra, 2005) também os meios de comunicação social que ficam pior posicionados do que algumas dessas organizações tradicionalmente reivindicativas e, por isso, alvos potenciais de alguma animosidade (*e.g.*, associações de moradores).

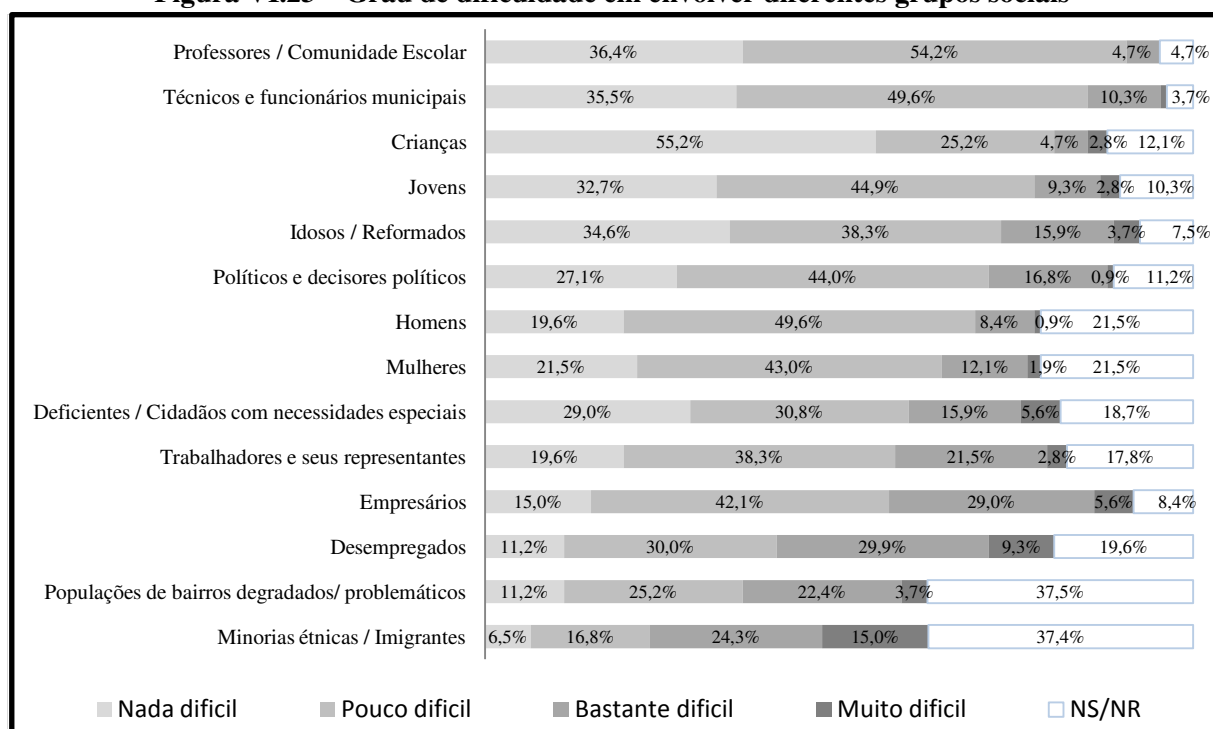
As Organizações Não Governamentais de Ambiente ficaram em 11º lugar no que à média diz respeito. Tradicionalmente reivindicativas, as ONGA são frequentemente agentes incómodos que contestam “a obra feita” de muitos autarcas, mas surgem, algo inesperadamente, à frente de instituições bem mais consensuais na sociedade portuguesa como a Igreja, facto que vai de encontro aos cerca de 30% de municípios que, na Figura VI.22, não contavam (porque eventualmente não existiam no terreno) mas gostariam de contar com estas organizações como parceiros nas iniciativas participativas.

Quanto à influência da dimensão do município em matéria de participação, ainda de acordo com o Quadro VI.7, só cinco dos dezassete tipos de possíveis parceiros autárquicos exibem evidência estatística de alguma discriminação: os municípios mais populosos (talvez porque nessas áreas a necessidade de intervenção social se apresenta, por vezes, de forma mais aguda e urgente) parecem valorizar mais o que poderíamos designar por parceiros tradicionais: escolas e grupos de professores; instituições de segurança social; associações de desporto e recreio; associações culturais e de defesa do património; paróquias, igrejas e os grupos religiosos. Não havendo evidência estatística que permita relacionar os restantes tipos de parceiros com a dimensão dos municípios, as distribuições exibidas no quadro VI.6 apontam, ainda assim, para uma menor valorização das instituições pior avaliadas (que em parte coincidem também com as menos mencionadas como parceiras dos municípios), sobretudo, entre os municípios mais pequenos. O desconhecimento ou, pelo menos, a maior distância parece implicar um julgamento menos positivo por parte dos representantes dos municípios menos populosos que, muito provavelmente, se sentem, eles próprios discriminados.

Nestas iniciativas dos municípios, os participantes, no entanto, nem sempre estão integrados em grupos e/ou entidades organizadas. A participação surge, frequentemente, por iniciativa ou vontade individual, sem representar mais ninguém do que a si próprio. Interessa, por isso,

perceber que grupos são, de acordo com a experiência dos inquiridos, mais ou menos difíceis de mobilizar para a participação.

Figura VI.23 – Grau de dificuldade em envolver diferentes grupos sociais

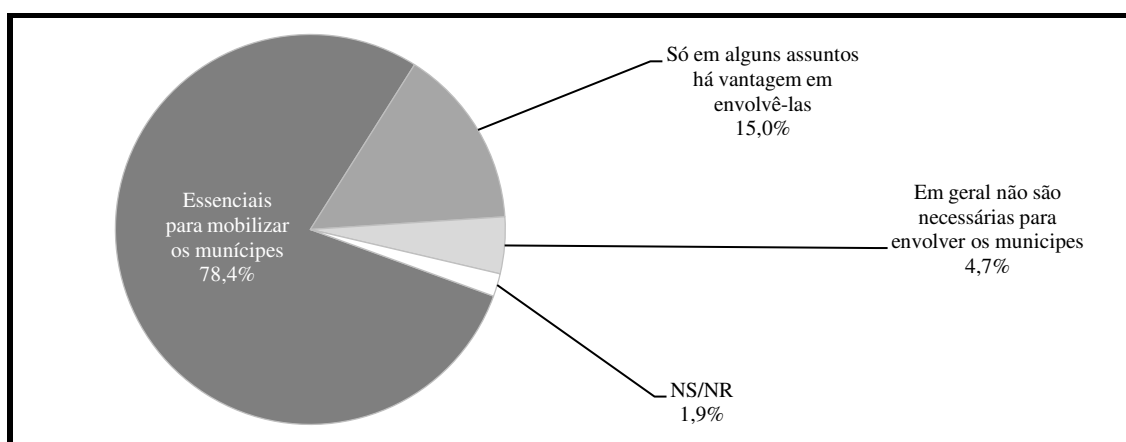


Contrariando, de alguma forma, os resultados anteriores em que mais de 70% dos inquiridos destacava, como principal obstáculo ao desenvolvimento de processos participativos e falta de interesse dos cidadãos (Figura VI.14), o gráfico da Figura VI.23 deixa transparecer um grau de dificuldade no envolvimento dos vários grupos sociais menor do que seria de esperar, destacando-se, entre os de mais fácil mobilização, os professores e a comunidade escolar⁵⁷, seguidos dos técnicos e funcionários municipais, das crianças e dos jovens. Os idosos e reformados também estão disponíveis, muito embora menos capacitados para se envolver. Já os políticos e decisores políticos ficam-se por um lugar bastante menos disponível para o exercício da participação, especialmente se comparados com os técnicos e funcionários municipais. Ainda de acordo com os inquiridos, o género não parece implicar grandes diferenças de mobilização e/ou envolvimento. Com efeito, nota-se apenas uma pequena variação que aponta para uma menor disponibilidade feminina para qualquer actividade extra doméstica, onde, como sabemos, continuam a assumir a responsabilidade maior.

⁵⁷ A escola já se tinha revelado uma reserva importante para as estratégias de intervenção dos municípios na comunidade. De acordo com um inquérito recente, no âmbito da educação ambiental promovida, maioritariamente, pelas autarquias, ficou evidente a importância da comunidade escolar, como, no seu âmbito, a maior facilidade de mobilização das crianças, sobretudo, se comparadas com os jovens pré-adultos que, aparentemente, dão início ao processo de distanciamento em relação às instâncias de poder (Schmidt, Nave e Guerra, 2010).

Por fim, com valores abaixo da média mas, apesar de tudo, com sinal positivo (com maiores percentagens nas categorias “nada e pouco difícil”) surgem os cidadãos deficientes ou com necessidades especiais, grupo que, apesar de tudo, tende a sobressair de entre os restantes grupos mais marginalizados ou excluídos (desempregados, populações de bairros degradados, minorias étnicas e imigrantes). Talvez ironicamente e certamente por razões distintas, no que respeita à dificuldade de envolvimento nas acções participativas, os empresários descem do topo da hierarquia social, para partilhar o fundo da tabela com estes grupos mais desfavorecidos.

Figura VI.24 – Papel das Juntas de Freguesia na estratégia municipal de envolvimento



Vimos já que as Juntas de Freguesia são instituições que ocupam um lugar de destaque no *ranking* de parcerias dos municípios e, ainda mais, no *ranking* da avaliação que os respondentes fazem dos diversos parceiros. Interessava, também pelo seu lugar de proximidade aos municípios e aos munícipes, perceber até que ponto são levadas em conta nas estratégias desenhadas para o envolvimento das populações. Segundo os resultados apurados (Figura VI.24), a centralidade das freguesias confirma-se, considerando-as fundamentais para a mobilização pública, pelo menos em abstracto, 78,4% dos respondentes e dispensáveis menos de 5% dos inquiridos. Claro que a mediar estas relações, constituídas simultaneamente de cooperação e de conflito de interesses, estão questões de índole pessoal, mas também de índole partidária, sobretudo, quando as cores políticas divergem, como aliás fica implícito nas declarações do Presidente da Junta de Freguesia de Carnide, eleito pela Coligação Democrática Unitária (PCP/PEV), numa Câmara dirigida, nos últimos anos, alternadamente por coligações de direita e do Partido Socialista.

“(…) Aí posso queixar-me em muito (...). Enquanto fui vogal da Educação e Juventude senti que havia uma relação de proximidade muito grande com os responsáveis da

Câmara Municipal de Lisboa, havia um canal de ligação. Desde aí até hoje [coincidindo com a mudança de maioria no município lisboeta] não notei grande diferença na gestão. Enquanto não se pensar no seu conjunto, temos pequenas quintas e poderes instituídos na Câmara que ultrapassa os próprios vereadores. Há directores municipais que acham que têm mais poder que os outros e olham muito ao nível das capelinhas, não há uma Câmara Municipal, há várias Câmaras Municipais, enquanto não houver ordens claras de cima de como se faz” (Paulo Quaresma, Junta de Freguesia de Carnide, 2 de Julho de 2009).

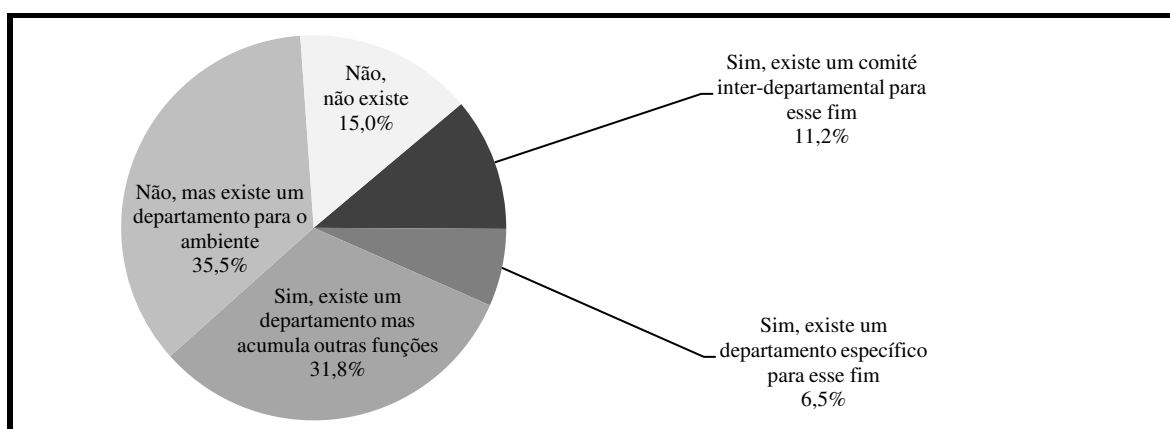
Em resumo, contando com as Juntas de Freguesia como parceiro privilegiado, os municípios surgem divididos entre o envolvimento global e um envolvimento “cirúrgico” dos seus munícipes. Já quanto ao eventual perigo de hegemonia de interesses dos grupos mais poderosos parece não ser um problema para a esmagadora maioria dos respondentes, eventualmente porque há sectores que quase não participam e porque os temas mais problemáticos tendem, apesar da evolução, a não discutir-se (*e.g.*, ordenamento do território), ou porque confiam na sua capacidade de coordenação para mediar interesses e participantes tão diversos, como diversos serão (a estarem todos presentes) os seus percursos e o seu histórico de acumulação de capital social.

VI.6 Municípios e Desenvolvimento Sustentável

Tendo, nestas últimas décadas, alcançado uma adesão e apoio quase universais, o conceito de desenvolvimento sustentável — promovendo simultaneamente o bem-estar humano e a preservação do ambiente natural — tem vindo a revelar-se cada vez mais evasivo (Adger e Jordan, 2009) superficial (Redclift, 2005) e inconsequente (Lélé, 1991; Carter, 2001), sobretudo quando se avaliam as questões de governança. Numa sociedade onde a complexidade cresceu exponencialmente, fruto do processo de globalização e das consequentes interacções entre o global e o local, a sustentabilidade “tem, naturalmente, a ver com os sistemas físicos e biológicos de que nós, humanos, continuamos completamente dependentes, assenta, certamente, nas políticas económicas e sociais que as nações têm vindo (ainda que inadequadamente) a implementar para sustentar esses sistemas, mas funda-se, antes de mais, na governança: quem decide o quê, em nome de quem, para assegurar que objectivos, com que prazos” (Porritt, 2009: xv).

Assumindo um lugar central neste processo ao nível local, interessa não apenas perceber os meandros da participação promovida pelos municípios (que informação, que serviços, que instrumentos de envolvimento, que dificuldades e impactos, que parceiros e participantes...) mas, também, como se relacionam os seus representantes com as temáticas da sustentabilidade e o que entendem, afinal, por desenvolvimento sustentável. Neste âmbito pretendeu-se perceber o modo como era gerida a sustentabilidade pela Administração Local e, também, que áreas são aí privilegiadas, que objectivos têm em mente os respondentes e que projectos associam à sustentabilidade local.

Figura VI.25 – Departamento responsável pela implementação da sustentabilidade local

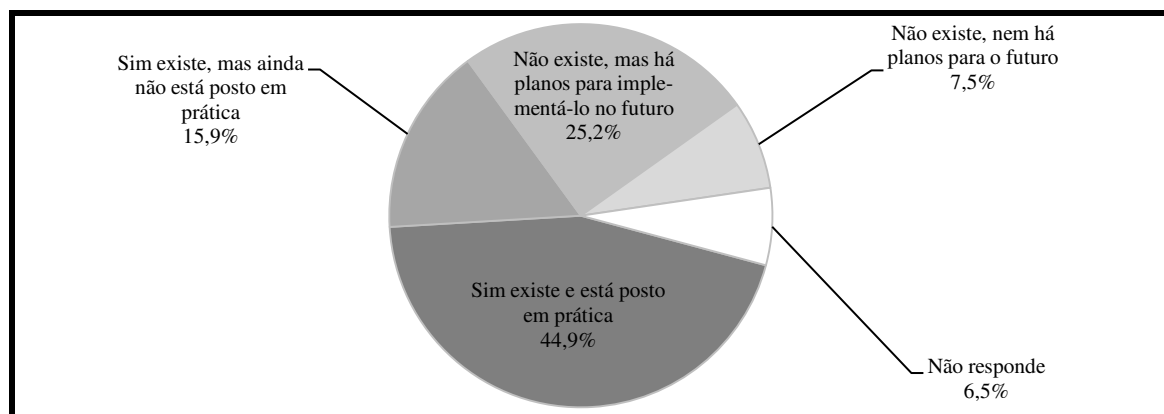


Como podemos verificar na Figura VI.25, 35,5% dos municípios tratam as questões do desenvolvimento sustentável a partir do seu departamento de ambiente, uma percentagem um pouco menor (31,8%) refere a existência de um departamento com essas responsabilidades, mas acumulando outras funções que não se prendem directamente com as questões da sustentabilidade local. Os municípios que confirmam a existência de uma estrutura especificamente desenvolvida para esse fim resumem-se a 17,7%, sendo que 11,2% refere um comité interdepartamental e 6,5% um departamento específico. Finalmente 15% dos municípios admitem não possuir nenhuma estrutura responsável pela implementação da sustentabilidade local, mesmo que não em dedicação exclusiva.

Quanto à existência de programas e/ou outras iniciativas de sustentabilidade local, os resultados são pouco auspiciosos (Figura VI.26). Menos de metade dos municípios (44,9%) declarou a existência de um programa ou iniciativa de sustentabilidade local posta em prática no seu município. Entre os restantes 55,1% dos concelhos respondentes, 15,9% refere a existência de um programa ainda não posto em prática, 25,2% refere um plano ainda em fase

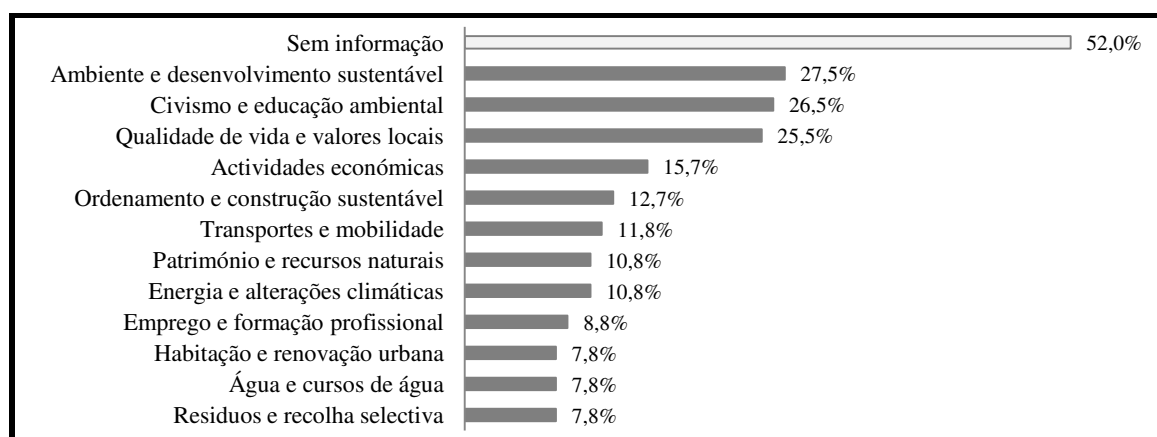
de projecto, 7,5% admite não ter nem projecto, nem plano para o presente ou para o futuro e 6,5% não responde.

Figura VI.26 – Programa ou iniciativa para implementar a sustentabilidade local



Ainda que aparentemente os municípios pareçam valorizar este tipo de abordagens do desenvolvimento, a verdade é que a maioria não passou ainda à acção, apesar dos discursos e das ideias de sustentabilidade disseminadas a partir de várias instâncias de poder nacionais e internacionais. Em qualquer caso, dada a centralidade e o seu papel estrutural no desenrolar da vida local, em especial nas comunidades mais pequenas, e porque a governança importa e continuará a importar cada vez mais na transição para uma sociedade mais sustentável, o maior ou menor envolvimento dos aparelhos municipais (administrativo, técnico e político) não deixará, certamente, de dirigir e condicionar a forma como os cidadãos se envolvem nas questões do ambiente e da sociedade, determinando o futuro de ambos.

Figura VI.27 – Temas explorados nas iniciativas de sustentabilidade local recenseadas



Tratando-se de uma área tradicionalmente acantonada e reduzida ao ambiente, importava perceber que temáticas eram exploradas por estes municípios nas iniciativas que eles próprios classificaram de promoção do desenvolvimento sustentável local. De acordo com os dados

expressos na Figura VI.27 que resultaram da análise de respostas a uma pergunta aberta (para evitar condicionar e/ou dirigir as escolhas dos respondentes) percebe-se, desde logo, que quem responde são basicamente os municípios que declararam existir um programa de desenvolvimento sustentável em curso. Dos restantes 55,1% (que acumula os que declaram existir programa, mas não posto em prática; não existir programa, mas haver planos para implementá-lo no futuro; não existir nem programa, nem planos para o futuro e os que não responderam), apenas uma pequena parte (menos de 4%) referiu temáticas a explorar.

Assim, entre os 48% de inquiridos que respondeu à pergunta parece assistir-se à descolagem do conceito de sustentabilidade do âmbito exclusivo do ambiente para uma ideia mais integrada e abrangente. O ambiente assume ainda um lugar cimeiro, mas partilha-o com temas já expectáveis mas, ainda assim, menos tradicionais: civismo e educação ambiental, qualidade de vida e os valores sociais locais.

Abaixo deste trio que lidera as referências assinaladas pelos inquiridos, onde decididamente, as questões sociais ganham relevância, surgem as actividades económicas (outra das dimensões já sobejamente relacionada com a sustentabilidade) e, talvez um pouco surpreendentemente, o ordenamento e a construção sustentável que, entra aqui, sobretudo, “à boleia” da revisão dos PDM em curso numa grande parte dos municípios⁵⁸. Um pouco acima dos 10% surgem os transportes e a mobilidade, o património e os recursos naturais, que voltam a reforçar a presença do ambiente, e a categoria “energia e alterações climáticas” que, apesar da mediatização e das iniciativas globais (*e.g.*, Pacto dos Autarcas), se fica por um modesto sétimo lugar no *ranking*. Finalmente, menos de 10% dos municípios referiram, ainda, o emprego e a formação profissional, a habitação e a renovação urbana, a água e os cursos de água e os resíduos sólidos urbanos.

Em suma e apesar de alguns sinais de permanência da diluição do desenvolvimento sustentável no ambiente — que nos obrigou, aliás, a criar uma categoria mista —, a verdade é que globalmente e tendo como referência dados de 2005 (Schmidt, Nave e Guerra, 2005), os respondentes parecem ter já interiorizado uma ideia de sustentabilidade mais abrangente que se estende pelos mais variados quadrantes do desenvolvimento local. Justifica-se, por isso, aprofundar a temática procurando indagar que objectivos são atribuídos pelos respondentes ao desenvolvimento sustentável.

⁵⁸ Em estudos anteriores, o ordenamento tendia a ser ignorado ou a surgir com *scores* bem mais modestos (*e.g.*, Schmidt, Nave e Guerra, 2005).

Figura VI.28 – Objectivos centrais do desenvolvimento sustentável

Mais uma vez, como podemos verificar na Figura VI.28, o acantonamento do desenvolvimento sustentável às questões estritamente ambientais parece ultrapassado. A promoção da qualidade de vida (um imperativo social) é, mesmo, a resposta mais frequente entre os respondentes, atingindo 65% dos municípios. Segue-se a preservação dos recursos naturais (57,3%), logo seguida pela equidade intergeracional (52,4%) e pelo desenvolvimento económico de longo prazo (51,5%).

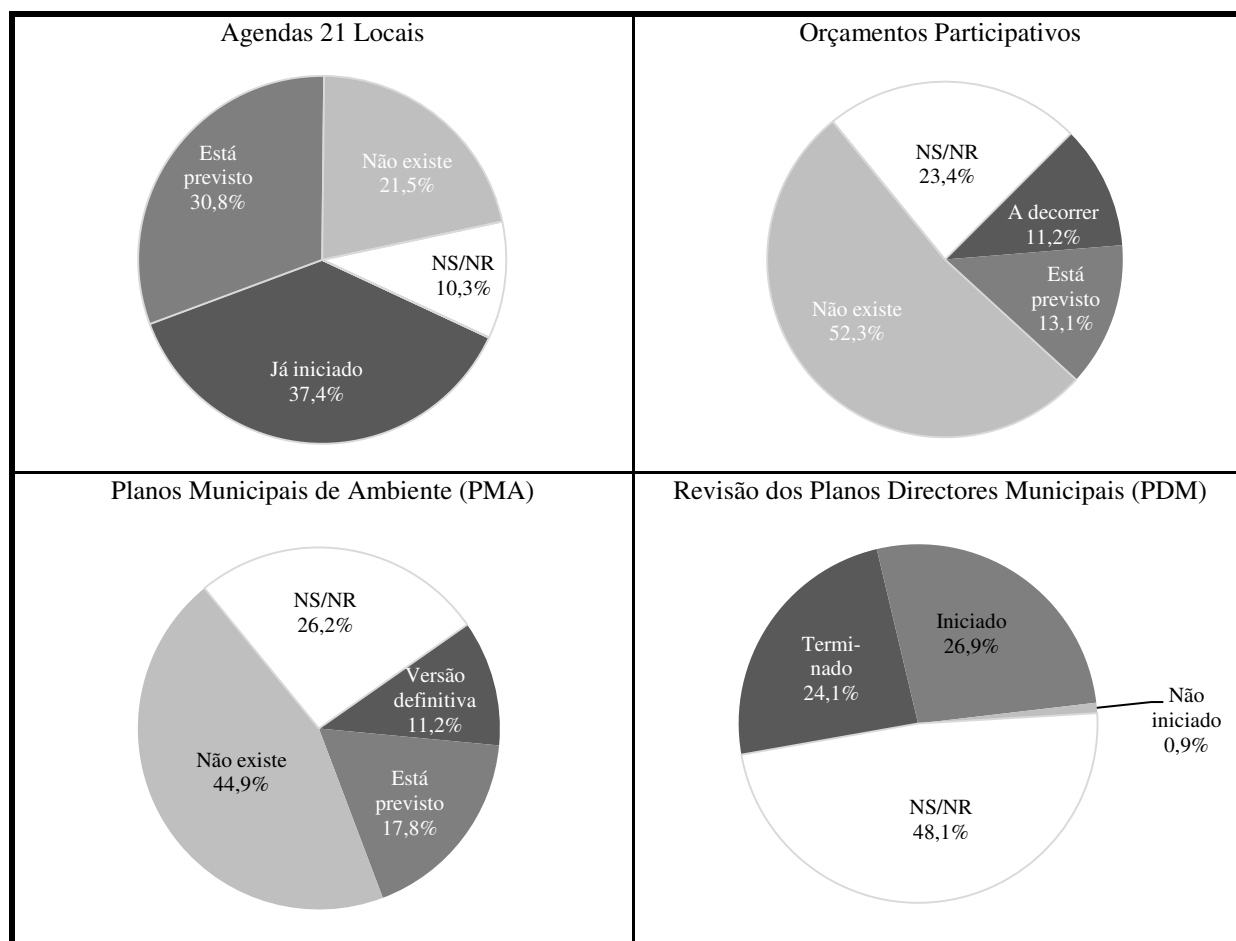
Uma ideia integrada de desenvolvimento sustentável — que, sem esquecer os meios para o alcançar (dimensão institucional: 9,4% das respostas⁵⁹), abrange praticamente de forma equitativa as três dimensões tradicionais (dimensão social: 35,3% das respostas⁶⁰; dimensão ambiental: 30,8% das respostas, dimensão económica: 24,5% das respostas) — parece ter entrado nas lógicas discursivas dos autarcas e técnicos municipais que nos responderam. Resta procurar perceber até que ponto esta mudança nos discursos corresponderá a uma transformação efectiva das práticas que permita acreditar na efectividade dos propósitos da Agenda 21 a nível local ou, para usar as palavras de Lafferty, se poderemos confiar aos municípios e às autoridades locais, em geral, “uma responsabilidade acrescida para alcançar o desenvolvimento sustentável em domínios específicos subnacionais” (Lafferty, 2001a:2).

⁵⁹ A dimensão institucional inclui, mais do que objectivos, meios para alcançar o desenvolvimento sustentável. Daí o valor substancialmente mais baixo alcançado por esta dimensão, numa bateria que questionava os inquiridos sobre os objectivos do desenvolvimento sustentável.

⁶⁰ O que representa uma evolução expressiva em cerca de 5 anos. Ainda que com uma pergunta diferente que não permite fazer uma comparação automática, o valor das questões sociais no desenvolvimento sustentável não ultrapassou os 7,5% num inquérito aplicado aos Presidentes de Câmara em 2003/ 2004 (Schmidt, Nave e Guerra, 2005).

Para já, e tendo em conta esta nova lógica, vejamos até que ponto os municípios portugueses têm respondido ao desafio, implementando, ou não, alguns dos instrumentos de sustentabilidade local mais promovidos pelos partidários da governança participada: as Agendas 21 Locais e os Orçamentos Participativos e, por comparação, os Planos Municipais de Ambiente (PMA) e os processos de revisão dos Planos Directores Municipais (PDM) que, por força de lei, incluem momentos de participação pública.

Figura VI.29 – Instrumentos de governança local segundo a fase de desenvolvimento



Como podemos constatar na Figura VI.29, no que diz respeito à sustentabilidade local, a Agenda 21 Local ter-se-ia tornado no instrumento mais utilizado na governança local em Portugal, se todos os processos iniciados se mantivessem em actividade. De acordo com as declarações dos municípios respondentes, 37,4% deles já tinham iniciado o processo em 2008/2009 quando o inquérito foi aplicado⁶¹. Este valor ultrapassou, aliás, os dados do portal

⁶¹ Há fortes indícios de que muitos processos de A21L estão inactivos, ainda que, inadvertida (porque não há forma de notificar o fim da iniciativa), ou intencionalmente (porque a A21L representa ainda um capital simbólico importante de que não se quer prescindir), continuem a constar nas listas organizadas a nível nacional. Daí que, na Figura VI.29, designemos estas iniciativas como ‘já iniciadas’ e não como ‘em desenvolvimento’.

da Agenda 21 Local, onde a presença de iniciativas de A21L não atingia, na mesma altura, mais do que 35% (www.agenda21local.info.pt). Ainda assim, 30,8% dos inquiridos admite não ter ainda em prática um processo de Agenda 21 mas ter planos para o implementar, enquanto 31,8%, se incluirmos os que não responderam à questão, confirma (explicitamente ou por omissão) a não existência de nenhum processo de A21L, nem nenhum plano para a sua implementação futura. Tendo em conta estes valores, assim como as taxas de crescimento assinaladas no capítulo III (taxa de crescimento anual médio, entre 2005 e 2009, superior a 230%) e, claro, se as iniciativas se mantivessem em actividade, estaríamos perante uma dinâmica de implementação certamente invulgar, com abrangência nacional.

Por outro lado, dadas as evidências empíricas no número, nos *timings* e na dinâmica de implementação em Portugal destes dois instrumentos deliberativos, a percentagem de Orçamentos Participativos declarada é, substancialmente, mais reduzida e, tratando-se de um processo mais conciso (focado na discussão anual das questões orçamentais), também de mais fácil controlo quando o município decide abandonar a metodologia. De acordo com os resultados apurados, apenas 11,2% dos municípios refere um processo a decorrer e 13,1% a sua implementação prevista para o futuro. A larga maioria não desenvolve, nem tem planos para desenvolver qualquer processo similar no seu território.

Sendo objectivo desta pesquisa a análise da sustentabilidade e dos processos participativos que podem dinamizar a sua implementação ao nível local, pareceu-nos importante complementar a informação com dados do Orçamento Participativo. Definindo a A21L de forma concisa e clara como propõe Lafferty — um programa, plano ou política estratégica que decorre do (e com o) envolvimento das comunidades, numa acepção lata de participação alargada e plural (Lafferty, 2001a) — talvez, por comparação, a posição do Presidente da Junta de Freguesia de Carnide (um dos OP mais emblemáticos a decorrer em Portugal) ajude a perceber o que há de comum entre as duas ferramentas participativas:

“Actualmente, nós não temos propriamente orçamento participativo mas gestão participada, vista numa lógica de animação territorial. Para mim interessa-me (...) a dinâmica de participação das pessoas e elas perceberem que podem estar envolvidas na resolução dos problemas da freguesia. Por alguma razão, fruto desta dinamização, todos os bairros têm Associação de Moradores activas, as colectividades têm todas dirigentes com menos de 40 anos... são estas mudanças que fazem a animação do território.

(...) Em 2004, avançámos de forma mais organizada e com critérios para o orçamento participativo com o pretexto de ouvir a população sobre as prioridades do ano seguinte.

Fizeram-se inquéritos, reuniões públicas... Isto foi crescendo até hoje, em que demos o salto para uma gestão participada (...) com medidas que têm de ser alimentadas ao longo do tempo, porque todas as dinâmicas e intervenções têm de passar pela lógica do envolvimento das pessoas” (Paulo Quaresma, Junta de Freguesia de Carnide, 2 de Julho de 2009).

Quando levadas a sério, portanto, as dinâmicas de participação parecem fazer desembocar os processos participativos (qualquer que seja a denominação e a tradição mobilizadora que lhes está na origem) no que o presidente da Junta de Freguesia de Carnide, Dr. Paulo Quaresma apelida “gestão participada”. Porque as temáticas a explorar decorrem (ou devem decorrer segundo os pressupostos participativos) dessa dinâmica que se espera autónoma e pouco atreita a orientações pré-estabelecidas, o resultado final pode distinguir-se pouco quer originalmente se tenha partido de preocupações mais ligadas à sustentabilidade ambiental (*e.g.*, A21L), quer se tenha partido da gestão dos orçamentos autárquicos (*e.g.*, OP).

Em contraponto com as dinâmicas de crescimento destes formatos de governança participativa, os Planos Municipais de Ambiente surgem com percentagens bem mais modestas, indiciando que os municípios os têm vindo a preferir a favor, sobretudo, das A21L. De acordo com as pistas que procurámos apontar nos capítulos anteriores, a influência exercida directa e indirectamente (por via, por exemplo, do governo central) pelas instâncias de governança internacional e, muito em particular, pela União Europeia, tornaram, na pior das hipóteses, a A21L um fenómeno de moda ou, sendo mais optimista, fizeram com que se passasse de uma concepção administrativa mais tecnocêntrica, para uma concepção mais assentes nos valores da democracia participativa ou, ainda, resultaram num impulso de mudança que, ainda assim, não perde o lastro da tradição e agrega ambas as situações.

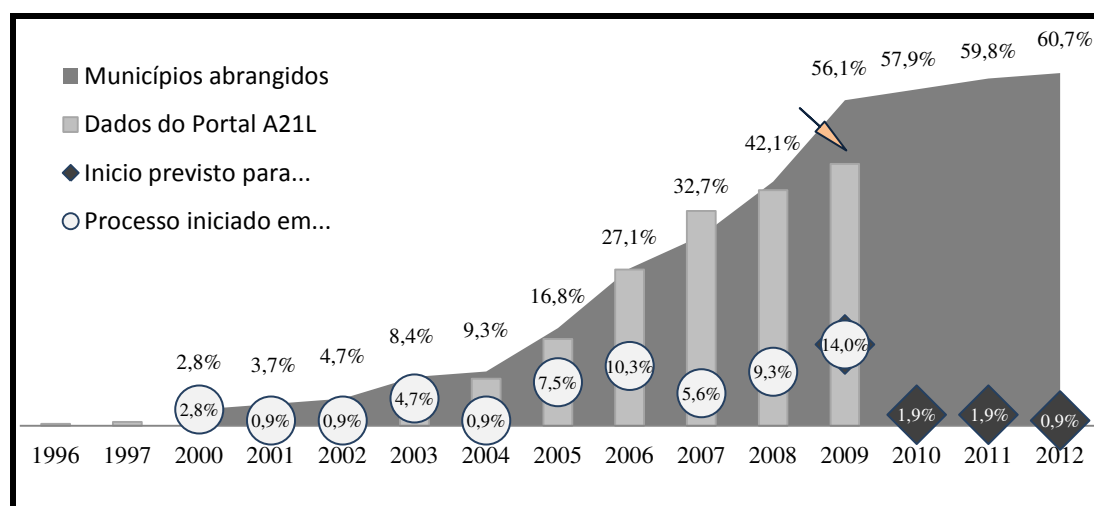
Ainda assim, 11,2% dos inquiridos referem ter já alcançado uma versão definitiva do seu PMA, enquanto 17,8% faz planos para a obter no futuro. Menos exigente nos procedimentos e, sobretudo, na mobilização popular e na participação pública, este instrumento de governança ambiental, mais formatado e institucionalmente definido, continua, como se vê, a angariar adeptos entre os municípios portugueses. Finalmente, continuando a seguir a Figura VI.29, assistimos igualmente a uma taxa de renovação dos Planos Directores Municipais pouco superior a 50% (contando com os municípios que iniciaram e terminaram o processo). A alta taxa de não resposta nesta questão (48,1%) pode dar espaço a um número efectivo razoavelmente superior, tanto mais que, em algumas das A21L e, como já percebemos pela inclusão do ordenamento do território nas temáticas aí exploradas, se nota alguma

confluência. O que talvez seja mais importante mencionar neste caso, é que os municípios não quiseram, ou não puderam, responder quando lhes perguntámos quais as características e diferenças que poderiam apontar aos PDM de primeira e de segunda geração. Indiciando, afinal, uma permanência de procedimentos, mesmo nesses dois casos, a resposta foi lacónica e vaga, não adiantando nada de especialmente relevante:

“promovidas diversas reuniões com representantes da comunidade”; “ampla participação dos actores locais”.

Participação que, aliás, consta nos regulamentos e deve ser obrigatoriamente implementada. Ao contrário do solicitado, não se vislumbra, nenhum sinal de mudança ou de implementação de novos procedimentos participativos, etc.

Figura VI.30 – Processos de Agenda 21 Local previstos ou já iniciados

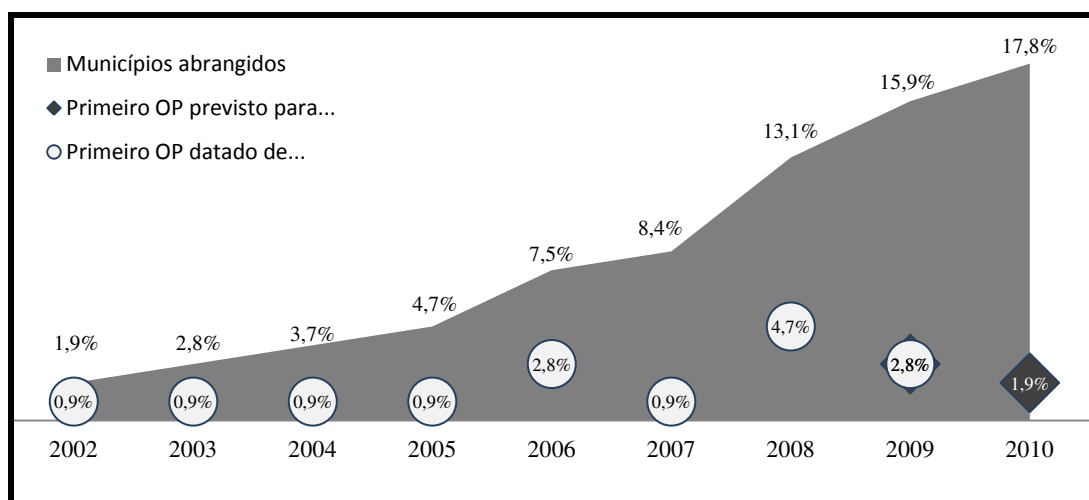


Como se processou, então, a implementação das A21L no território português? Seguindo os dados constantes na Figura VI.30, o processo teve início, pelo menos, em 1996, com o surgimento da primeira iniciativa, segundo os dados do Portal da A21 do Grupo de Estudos Ambientais da Universidade Católica Portuguesa do Porto. Se compararmos a evolução expressa pelos números do portal e a evolução ditada pelas respostas ao inquérito (municípios abrangidos), percebemos que, com excepção de 2009⁶², as diferenças parecem pouco significativas, o que nos dá alguma confiança quanto à representatividade da amostra final.

⁶²Cremos que as diferenças de 2009 (45,1% segundo os números do Portal, 56,1% segundo as respostas ao inquérito) se deverão, fundamentalmente, ao facto de se tratar do ano de recolha das respostas e muitas das previsões de arranque para esse ano não se terem concretizado. O acréscimo de 14% de 2009 corresponde, afinal, ao conjunto de municípios que iniciou de facto actividades na A21L e aqueles que previam, na resposta ao inquérito, iniciá-las até Dezembro, mas acabaram por não o fazer, pelo menos nesse ano.

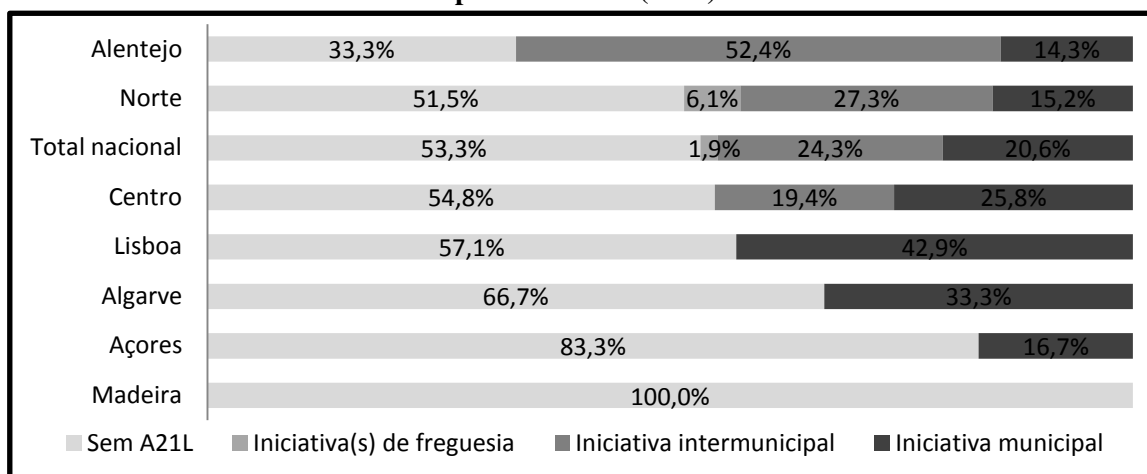
O crescimento, aparentemente, exponencial (sobretudo entre 2004 e 2009) parece dever-se ao enquadramento europeu e aos impulsos que representou (por vezes com algum retardamento) para a sustentabilidade local e a A21L. Ainda que a figura da Agenda 21 (e seus vários derivados: global, regional, local...) não integrem especificamente directivas e resoluções europeias de transposição obrigatória, a verdade é que estes resultados levam-nos a concluir uma efectiva pressão política que ocorre em convergência com a oportunidade de acesso aos fundos europeus.

Figura VI.31 – Data do primeiro Orçamento Participativo previsto ou já efectuado



Quanto aos dados do Orçamento Participativo percebe-se, desde logo, que se trata de um processo mais recente e de dimensões bastante menos expressivas, mas evidenciando a mesma tendência de crescimento (Figura VI.31). O primeiro OP português é o de Palmela e dada de 2002, tendo vindo, em conjunto com São Brás de Alportel e Carnide a transformar-se no modelo para muitos outros concelhos que aderiram à ideia desde então. Apesar dos casos mais recentes não constarem da nossa base de dados porque tal aconteceu depois de fechado o inquérito, assiste-se, actualmente, a uma tendência para que os municípios acumulem os dois instrumentos participativos. Da democracia parece, afinal, decorrer mais democracia. São exemplo disso, os municípios de Cascais e de Lisboa, sendo que no primeiro caso o OP se juntou a uma A21L pré-existente e, no segundo caso, a A21L veio complementar um OP desenvolvido sobretudo a partir da internet.

Vejamos, então, algumas características mais específicas destes instrumentos de participação e envolvimento das populações, começando por focar-nos na sua distribuição no território nacional.

Figura VI.32 – Percentagem de municípios com A21L em Portugal e distribuição de iniciativas pelo território (2009)

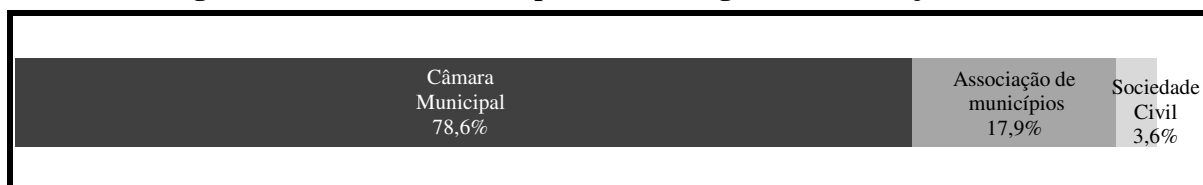
Como podemos constatar na Figura VI.32 o Alentejo é a região onde se regista uma maior percentagem de municípios com iniciativas de A21L, mas é igualmente verdade que a esmagadora maioria destas iniciativas alentejanas têm origem supra municipal (menos consequentes e menos resilientes), com destaque para algumas das mais abrangentes: Agenda 21 do Norte Alentejano, Agenda 21 da Lezíria do Tejo... Tratando-se normalmente de iniciativas regionais que emergiram sobretudo junto à raia (aproveitando as linhas de apoio comunitário a projectos transfronteiriços) é natural que as regiões com maior número de A21L supramunicipais sejam aquelas que partilham maiores linhas de fronteira com Espanha: Alentejo com 52,4%, Norte com 27,3% e Centro com 19,4%. Nas regiões insulares (apesar das ilhas fornecerem territórios “naturais” para o desenvolvimento de projectos conjuntos) não se regista nenhum processo supramunicipal, tal como nas regiões mais afluentes de Lisboa e Algarve, cujos municípios parecem preferir iniciativas próprias. Finalmente, à data de recolha destes dados (2009), só a Região Norte registava iniciativas de âmbito infra-municipal. As Juntas de Freguesia estão, de uma forma geral, mais arredadas destas andanças participativas e quando o fazem, parecem preferir os Orçamentos Participativos, como se comprova no Quadro VI.8.

Quadro VI. 8 – Orçamentos Participativos recenseados por âmbito geográfico (2010)

| Âmbito municipal (8 OP recenseados) | Âmbito de freguesia (4 OP recenseados) |
|-------------------------------------|---|
| Norte | Norte |
| Braga | Santa Leocádia - Viana do Castelo |
| Lisboa | Lisboa |
| Lisboa, Odivelas, Palmela | Carnide - Lisboa, São Sebastião - Setúbal |
| Alentejo | Alentejo |
| Alvito, Castro Verde, Serpa | Arrouquelas – Rio Maior |
| Algarve | |
| São Braz de Alportel | |

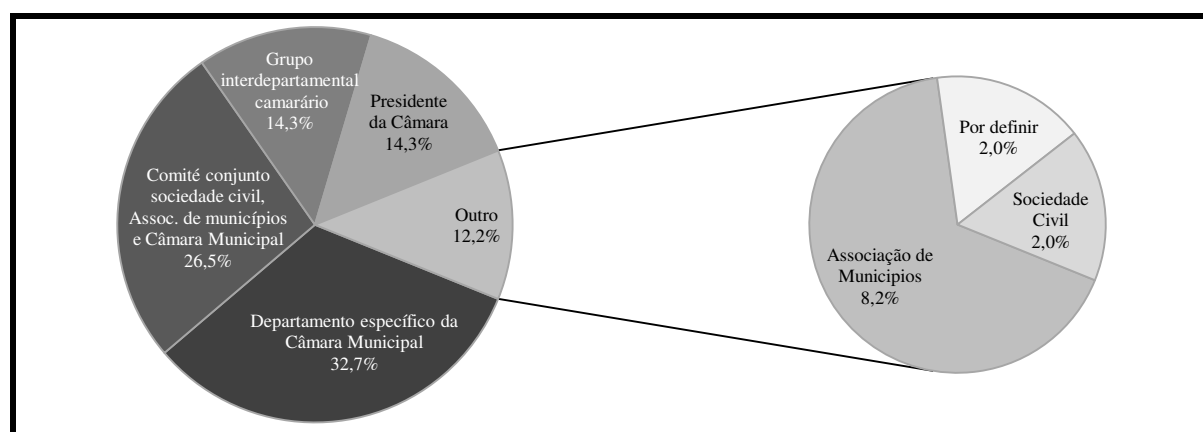
Com efeito 1/3 dos Orçamentos Participativos recenseados são desenvolvidos por Juntas de freguesia, enquanto as A21L do mesmo âmbito não passam de percentagens residuais e muito localizadas na área metropolitana do Porto. Especificamente os Orçamentos Participativos distribuem-se um pouco por todo o território continental, com excepção da Região Centro e com predominância nas regiões do Alentejo e de Lisboa.

Figura VI.33 – Iniciativa dos processos de Agenda 21 Local já iniciados



De quem partiu, então, a iniciativa que despoletou o processo? No caso do OP, dado o *leitmotiv* do projecto, todos os casos apontaram a autarquia; já no caso da A21L e, de acordo com os resultados do inquérito, apesar do peso do executivo municipal continuar esmagador (78,6%), cerca de 18% dos casos apontam uma associação de municípios e apenas 3,6% indica a sociedade civil, o que se compreende, dadas as características já referidas da sociedade portuguesa.

Figura VI.34 – Entidade que dirige o processo de A21L

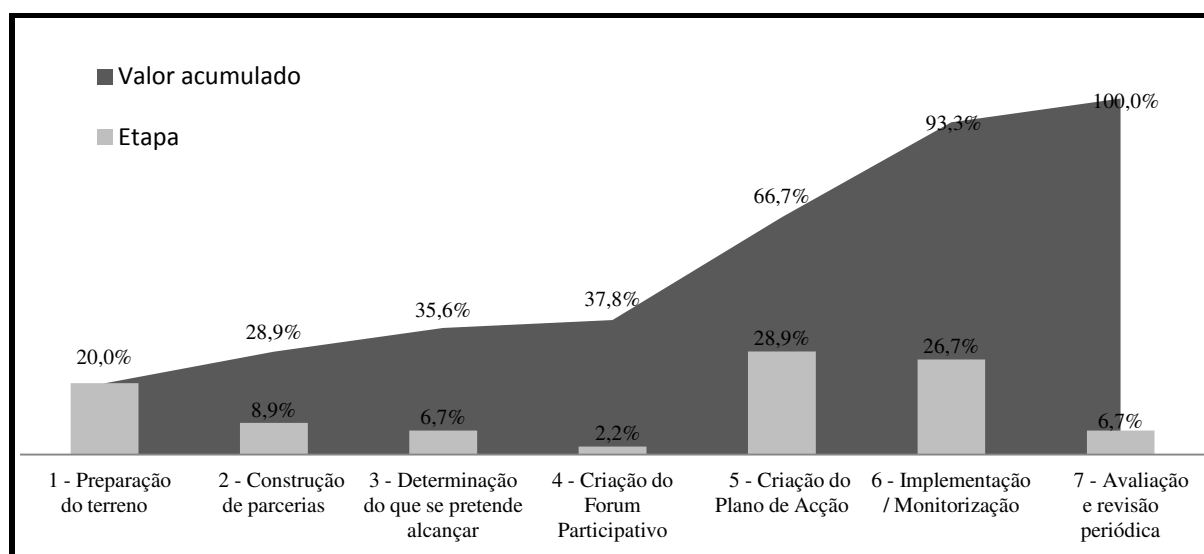


Na mesma linha, regista-se a fraca representatividade da sociedade civil entre as entidades que dirigem os processos de A21L. Apenas duas iniciativas (Lourinhã e São Roque do Pico) declaram que o processo de Agenda 21 é dirigido exclusivamente pela sociedade civil, o que implicou uma vida curta, pelo menos no que diz respeito à A21L de São Roque. Quanto às associações de municípios são referidas por 8,2% dos casos, o que querará dizer que em quase 10% das A21L de iniciativa supramunicipal, os municípios assumem alguma responsabilidade pela sua gestão/coordenação. A esmagadora maioria dos processos são,

aliás, dirigidos pela Câmara Municipal, seja em conjunto com a sociedade civil e associações de municípios (26,5%), seja em exclusivo, por um departamento específico, normalmente o de ambiente (32,7%), por um grupo interdepartamental (14,3%), ou pelo próprio presidente de Câmara (14,3%) que, normalmente, garante ao processo uma maior resistência ao tempo e às contrariedade advindas do normal desenrolar das iniciativas, ainda que expondo mais o processo às vicissitudes advindas dos ciclos eleitorais. Demasiada proximidade com determinada facção política pode desencadear maior aversão pela facção adversária.

Interessava, por isso, perceber qual a taxa de sobrevivência destas iniciativas de sustentabilidade local que, supostamente, se prolongam no tempo: que percentagem, afinal, consegue ultrapassar todas as etapas previstas (procurámos apresentar uma tipologia que facilmente fosse reconhecida pelos inquiridos) e chegar à revisão. Tendo presente que 27,1% das iniciativas recenseadas datavam de 2006 ou de anos anteriores (Figura VI.30) seria expectável que, pelo menos estas já tivessem alcançado a fase de revisão, mas sabemos também, como já se referiu no capítulo V, que tal (normalmente) não acontece.

Figura VI.35 – Fases do processo de A21L já atingidas entre as iniciativas recenseadas



Indiciando, uma vez mais, que os processos de A21L dificilmente chegam à fase de revisão, seja por desinteresse do poder político, seja por demasiada proximidade e dependência de uma determinada facção política, seja por falta de recursos e *know-how*, seja, ainda, por falta de capital social que permita exigir e disponibilizar meios e recursos para os processos deliberativos, os resultados expostos na Figura VI.35 mostram que apenas 6,7% das iniciativas de A21L declaram ter alcançado a fase de avaliação e revisão — o fim de ciclo que

abre outro, implicando um retomar de actividades assentes na experiência anterior e aberto a novos desafios.

Não tendo sequer a certeza que declarar uma etapa alcançada implique a passagem pelas anteriores — uma vez que há várias e diferentes metodologias no terreno que podem induzir em erro os respondentes —, a ideia que fica é que parece existir um hiato na altura de criação do fórum participativo. Percebemos, aliás, na investigação paralela que efectuámos no terreno que, em muitos casos, o fórum não chega a ser criado de facto, processando-se a participação com recurso a reuniões em maior ou menor número, temáticas ou globais, mas cujos participantes nem sempre estão integrados num fórum permanente de discussão e deliberação. Indiciando certamente um processo participativo pouco continuado (ou pouco preparado para se processar de forma contínua e sistematizada), talvez isso explique, pelo menos em parte, o salto notório entre a fase de determinação do que se pretende alcançar, a criação do fórum participativo e a criação do plano de acção. A passagem a um novo ciclo com a revisão do anterior é que, de facto, parece estar comprometida na esmagadora maioria dos casos.

VI.7 Envolvimento, Mobilização e Participação

Interessa, então, perceber que factores podem explicar melhor os diferentes desempenhos dos municípios no envolvimento das populações quer digam respeito à disponibilização de informação prática e acessível e à dinamização de iniciativas participativas capazes de mobilizar vontades individuais e colectivas, quer se relacionem com os imperativos da sustentabilidade que têm vindo a ganhar terreno nas sociedades actuais. Ainda que, devido à sua aceitação normativa incontestada, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável surjam actualmente como conceitos quase despojados de sentido, uma espécie de *catchwords* que dão para tudo e quase tudo justificam, para a maioria dos seus defensores, apesar da sua multidimensionalidade implicar dificuldades, equívocos e até usurpações, são uma via válida para enfrentar os desafios da mudança de paradigma, se tomadas as necessárias medidas nos processos de governança (Voß, Bauknecht e Kemp, 2006).

Nesta óptica, inclusão, envolvimento e participação têm permanecido constantes nas discussões que, ao longo das últimas décadas, se têm vindo a desenvolver em torno da governança para o desenvolvimento sustentável. Aliás, como referem Adger e Jordan, de forma simplificada, a sustentabilidade tem duas grandes e abrangentes dimensões: “a primeira

prende-se com os resultados, a segunda com os processos” (2009: 5). Por resultados os autores entendem a qualidade global de sustentabilidade que inclui quer o bem-estar humano, quer o bem-estar ecossistêmico de que, afinal, o primeiro depende. Já quanto aos processos, Adger e Jordan referem a forma como se alcançam esses resultados e que é determinada pelos mecanismos que medeiam o nosso relacionamento com o ambiente e com a sociedade. Clarificar os condicionalismos que determinam maior ou menor abertura dos municípios nestes domínios, é afinal uma forma de melhor compreender as condições de implementação daquilo que alguns designam por “sustentabilidade local participada”.

Quadro VI.9 – Matriz ACP - dificuldade atribuída à mobilização de grupos sociais

| Rotação varimax | 1 Participação alinhada | 2 Participação lúdico-didática | 3 Participação inclusiva |
|---|-------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| Políticos e decisores políticos | 0,818 | -0,121 | 0,220 |
| Técnicos e funcionários municipais | 0,676 | 0,182 | 0,045 |
| Professores / Comunidade escolar | 0,659 | 0,363 | -0,011 |
| Representantes de empresas e empresários | 0,610 | 0,141 | 0,392 |
| Trabalhadores e seus representantes | 0,540 | 0,207 | 0,530 |
| Crianças | 0,010 | 0,847 | 0,026 |
| Jovens / Estudantes | 0,272 | 0,765 | 0,059 |
| Idosos / Reformados | 0,070 | 0,633 | 0,380 |
| Deficientes / Cidadãos com necessidades especiais | 0,292 | 0,484 | 0,470 |
| Minorias étnicas / Imigrantes | -0,037 | 0,096 | 0,806 |
| Populações de bairros degradados/ problemáticos | 0,256 | 0,040 | 0,772 |
| Desempregados | 0,305 | 0,406 | 0,495 |
| <i>Variância explicada</i> | <i>38,04%</i> | <i>12,31%</i> | <i>10,06%</i> |

Começamos pela participação dos vários grupos sociais. Procurámos, a partir de uma bateria de doze questões (*escala de Likert*), averiguar o grau de dificuldade atribuído pelos inquiridos a cada um desses grupos na sua mobilização e envolvimento. Sistematizando os resultados, de forma a torná-los mais inteligíveis e de mais fácil cruzamento com outras variáveis, levámos a efeito uma Análise de Componentes Principais (ACP) que, neste conjunto determinado de variáveis observáveis, permitiu circunscrever um número menor de variáveis subjacentes – componentes ou factores. A escolha desta técnica pareceu-nos a mais adequada para encontrar regularidades transversais aos vários grupos sociais, agrupá-los de maneira a conseguir reduzir o número de variáveis em jogo e, a partir daí, obter cruzamentos mais escorreitos e conclusões mais abrangentes⁶³.

⁶³ O teste de Bartlett com um nível de significância de 0,000 (confirmando a correlação entre as variáveis) e o valor de 0,809 do teste de Keiser-Meyer-Olkin deram as necessárias garantias de qualidade para se prosseguir com a análise.

Chegámos, assim, a partir das doze variáveis constantes no Quadro VI.7, a três factores que explicam 60,4% da variância. O primeiro factor — “participação alinhada” — agrega basicamente os grupos que intervêm enquanto representantes de determinada profissão ou grupo profissional, ou exercem determinado cargo político. Trata-se do factor que maior peso alcançou (38,4%) da variância, mas também o que mais conta para os processos de tomada de decisão. Já o segundo factor circunscreve os grupos que, normalmente, integram o que designamos aqui por “participação lúdico-didáctica”, habitualmente vocacionada para públicos de mais fácil envolvimento e desencadeada para promover a sensibilização pública em torno de determinados problemas (*e.g.*, sensibilização ambiental), ou para reintegrar grupos sociais com algumas necessidades especiais (idosos, reformados, cidadãos deficientes) mas, por norma, igualmente abertos à participação lúdica. Finalmente, o terceiro factor — “participação inclusiva” — agrega os grupos sociais mais excluídos, ou em risco de exclusão, e de mais difícil envolvimento: minorias étnicas e imigrantes, populações de bairros degradados/problemáticos e desempregados.

Quadro VI.10 – Correlações dos três factores da dificuldade na mobilização

| | Participação alinhada <i>r</i> | Participação lúdico-didáctica <i>r</i> | Participação inclusiva <i>r</i> |
|--|--------------------------------------|--|---------------------------------------|
| Processo participativo (nenhum, supramunicipal, municipal) | ns | Ns | ns |
| Região (NUTS 3) | ns | Ns | ns |
| Força Política no poder | ns | Ns | ns |
| População Residente | -194* | Ns | ns |
| Índice Ambiente e Consumo | ns | Ns | ns |
| Índice População e Território | ns | Ns | ns |
| Índice Educação e Cultura | -221* | Ns | ns |
| Índice Actividade Económica | ns | Ns | ns |
| Índice Emprego e Mercado de Trabalho | ns | Ns | ns |
| Índice Saúde e Recursos de Saúde | ns | Ns | ns |
| Índice Segurança Social | -193* | Ns | ns |
| Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal | -220* | Ns | ns |

*** = $p < 0,001$; ** = $p < 0,01$; * = $p < 0,05$

Como podemos verificar no Quadro VI.10, pelo menos no que diz respeito à dificuldade de mobilização, seja na “participação lúdico-didáctica”, seja na “participação inclusiva”, não parece haver interferência das variáveis de caracterização escolhidas, nem sequer da posição nos índices de desenvolvimento municipal. De acordo com os resultados, no norte como no sul, no interior como no litoral, nas zonas mais urbanas como nas zonas mais rurais, os municípios parecem apostar de forma indistinta na mobilização destes grupos sociais.

Já quanto às dificuldades sentidas no que designámos por “participação alinhada” há evidências estatísticas de correlação negativa com a dimensão do município (quanto maior o número de residentes do município, menos a dificuldade sentida nas estratégias de envolvimento) e, de forma semelhante, também com o “Índice Educação e Cultura”, com o “Índice Segurança Social” e com o “Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal”. Aparentemente, municípios com uma população mais urbana, mais escolarizada e com níveis de dependência dos esquemas de apoio da segurança social mais sustentáveis parecem mais propícios à participação, sobretudo, para o tipo de “participação alinhada” que é também a mais influente, juntando os próprios decisores políticos, os funcionários e técnicos municipais, os professores (aliados tradicionais dos municípios na implementação de programas de educação ambiental) e representantes de empresas e de trabalhadores. Vejamos, por isso, mais em pormenor, os casos de correlação positiva.

Quadro VI.11 – Dificuldade na mobilização (participação alinhada) segundo a dimensão do município

| Participação alinhada | População Residente (milhares de habitantes) | | | | | | |
|-----------------------|--|--------|--------|--------|--------|---------|--------|
| | < 5 | 5/10 | 10/25 | 25/50 | 50/100 | 100/200 | > 200 |
| Menor Dificuldade (1) | 16,7% | 18,2% | 13,8% | 5,9% | 12,5% | 50,0% | 33,3% |
| (2) | 8,3% | 9,1% | 17,2% | 35,3% | 12,5% | 12,5% | 33,3% |
| (3) | 16,7% | 13,6% | 13,8% | 23,5% | 31,3% | 0,0% | 0,0% |
| (4) | 8,3% | 27,3% | 17,2% | 0,0% | 25,0% | 12,5% | 33,3% |
| (5) | 25,0% | 18,2% | 13,8% | 23,5% | 12,5% | 12,5% | 0,0% |
| Maior Dificuldade (6) | 25,0% | 13,6% | 24,1% | 11,8% | 6,3% | 12,5% | 0,0% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Se olharmos para o Quadro VI.11, percebemos que as tonalidades mais escuras se concentram, exactamente, nos graus de dificuldade mais acentuada entre os municípios mais pequenos e nos graus de menor dificuldade entre os de maior dimensão, indiciando uma relação negativa entre a dimensão do município (medida pelo número dos seus residentes) e o grau de dificuldade em mobilizar para a participação alinhada os grupos agregados no factor. Por conseguinte, quanto mais pequenos os municípios, maior é a dificuldade percebida em envolver grupos profissionais exteriores e interiores à própria edilidade municipal.

O mesmo tipo de distribuição se constata no Quadro VI.12 que cruza dificuldades de envolvimento dos vários grupos sociais com o índice “Educação e Cultura”. As maiores dificuldades de envolvimento são reportadas pelos municípios com *scores* mais baixos no índice que agrega variáveis de cultura e de educação.

Quadro VI.12 – Dificuldades na mobilização (participação alinhada) segundo o score atingido no Índice Educação e Cultura

| Participação alinhada | Índice Educação e Cultura | | | | | |
|-----------------------|---------------------------|-----------|------------|------------|------------|---------|
| | ≤ 39,4 | 39,41–7,6 | 47,61–53,0 | 53,01–60,4 | 60,41–71,6 | ≥ 71,61 |
| Menor Dificuldade (1) | 14,3% | 21,1% | 6,3% | 16,7% | 15,0% | 25,0% |
| (2) | 0,0% | 10,5% | 25,0% | 27,8% | 10,0% | 25,0% |
| (3) | 14,3% | 15,8% | 6,3% | 5,6% | 40,0% | 15,0% |
| (4) | 28,6% | 15,8% | 18,8% | 16,7% | 10,0% | 15,0% |
| (5) | 14,3% | 10,5% | 25,0% | 22,2% | 20,0% | 10,0% |
| Maior Dificuldade (6) | 28,6% | 26,3% | 18,8% | 11,1% | 5,0% | 10,0% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Os capitais escolar e cultural parecem, portanto, potenciar este tipo de participação onde, afinal, está implícita a representação e defesa de interesses corporativos e/ou institucionais, não sendo de menosprezar em qualquer estratégia de mobilização cívica, seja pelo ambiente, seja pelo bem comum em geral.

Quadro VI.13 – Dificuldades na mobilização (participação alinhada) segundo o score atingido no Índice Segurança Social

| Participação alinhada | Índice Segurança Social | | | | | |
|-----------------------|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|
| | ≤ 31,00 | 31,01–38,50 | 38,51–49,00 | 49,01–59,00 | 59,01–73,50 | ≥ 73,51 |
| Menor Dificuldade (1) | 11,8% | 11,8% | 21,7% | 0,0% | 16,7% | 28,6% |
| (2) | 5,9% | 17,6% | 8,7% | 36,4% | 27,8% | 14,3% |
| (3) | 23,5% | 5,9% | 21,7% | 18,2% | 22,2% | 9,5% |
| (4) | 5,9% | 29,4% | 17,4% | 27,3% | 11,1% | 14,3% |
| (5) | 17,6% | 11,8% | 26,1% | 9,1% | 11,1% | 19,0% |
| Maior Dificuldade (6) | 35,3% | 23,5% | 4,3% | 9,1% | 11,1% | 14,3% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Na mesma linha, e mais evidente, surge a relação entre os *scores* atingidos no índice “Segurança Social” e o grau de dificuldade no envolvimento “alinhado”. Neste caso é notória a linha em diagonal que surge desenhada no Quadro VI.13 e reflecte claramente a relação entre as duas variáveis: a dificuldade em mobilizar os grupos sociais que se agruparam no factor “participação alinhada” é tanto menor, quanto maior for o *score* municipal no índice de segurança social. Por outras palavras, um sistema de segurança social assente em valores de benefícios e pensões acima da média (mas, simultaneamente, sustentado por uma proporção equilibrada de beneficiários na população activa) coincide com uma maior disponibilidade em participar por parte de sectores que, afinal, muito contribuirão para essas características do sistema: os grupos sociais integrados na “participação alinhada”.

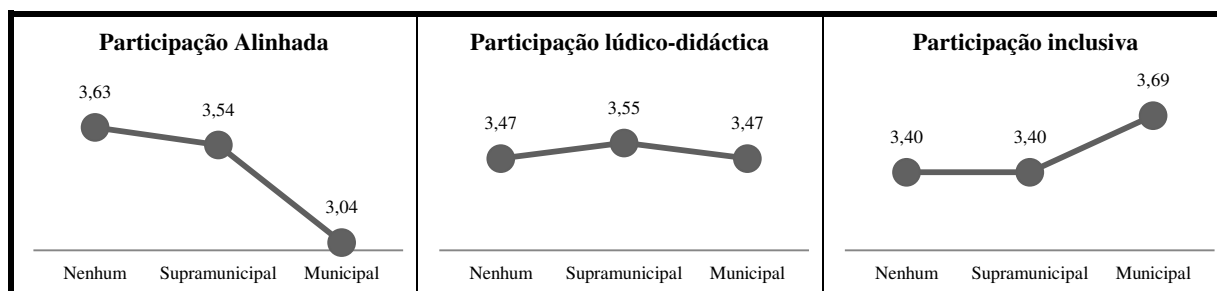
Quadro VI.14 – Dificuldades na mobilização (participação alinhada) segundo o score atingido no Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal

| Participação alinhada | Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal | | | | | | |
|-----------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|
| | ≤ 38,08 | 38,09–42,84 | 42,85–52,36 | 52,37–59,50 | 59,51–69,02 | 69,03–80,92 | ≥ 80,93 |
| Menor Dificuldade (1) | 20,0% | 11,1% | 12,5% | 16,7% | 9,1% | 27,8% | 20,0% |
| (2) | 0,0% | 0,0% | 25,0% | 16,7% | 18,2% | 22,2% | 26,7% |
| (3) | 20,0% | 11,1% | 12,5% | 16,7% | 22,7% | 22,2% | 6,7% |
| (4) | 13,3% | 22,2% | 18,8% | 16,7% | 13,6% | 22,2% | 13,3% |
| (5) | 13,3% | 22,2% | 25,0% | 8,3% | 22,7% | 5,6% | 20,0% |
| Maior Dificuldade (6) | 33,3% | 33,3% | 6,3% | 25,0% | 13,6% | 0,0% | 13,3% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Daí que a mesma relação tenda a repetir-se com o Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal que foi construído numa óptica de sustentabilidade. Com um dos valores da correlação mais elevados ($r = -0,220$) e se atentarmos, sobretudo, para as categorias do índice mais extremas (valores abaixo de 42,84 e valores acima de 69,03) fica clara a tendência para se reportarem maiores dificuldades de envolvimento “alinhado” entre os municípios pior posicionados no ISDM, portanto, com um modelo de desenvolvimento mais distante dos padrões da sustentabilidade.

O objectivo primordial desta investigação, no entanto, prendia-se com a caracterização das condições de desenvolvimento dos processos participativos de sustentabilidade local. Enveredou-se, assim, por uma análise de variância multivariada (*one-way between-groups analysis*), com o objectivo de apurar as eventuais diferenças sentidas nas dificuldades de envolvimento dos diferentes grupos, partindo da implementação (ou falta dela) de processos participativos de âmbito municipal (que, como já vimos, tendem a comprometer mais as máquinas político-administrativas municipais), ou de âmbito intermunicipal que, de acordo com os nossos resultados, parecem implicar menos técnicos e políticos autárquicos.

As variáveis dependentes utilizadas resumiram-se, neste caso, aos três factores resultantes da análise factorial efectuada às dificuldades de envolvimento dos vários grupos sociais, sentidas pelos inquiridos: 1) “participação alinhada”; 2) “participação lúdico-didáctica” e 3) “participação inclusiva”. Quanto à variável independente resulta da composição de uma nova variável que junta informação sobre a existência de processos participativos (A21L e OP) com três categorias diferentes: a) nenhum processo recenseado; b) pelo menos um processo regional/multimunicipal recenseado e, c) pelo menos um processo municipal recenseado.

Figura VI.36 – Dificuldade na participação segundo o tipo e a existência de processos participativos

Não tendo sido observada nenhuma infracção aos pressupostos estabelecidos (*e.g.*, normalidade, linearidade, *outliers*, homogeneidade e multi-colinearidade), avançámos com a análise que resultou, numa primeira fase, na Figura VI.36, onde as diferenças entre os vários municípios surgem com razoável clareza. Desde logo, percebem-se maiores regularidades entre os municípios que não desenvolvem nenhum processo participativo (*i.e.*, A21L e OP) e aqueles onde apenas decorrem iniciativas supramunicipais/regionais. Com efeito, os municípios cujas iniciativas são municipais destacam-se por atribuir menor dificuldade ao envolvimento dos grupos agregados na “participação alinhada” e pela posição contrária (atribuição de maior dificuldade) no que diz respeito aos grupos integrantes da “participação inclusiva”. A “participação lúdico-didáctica” parece ser aqui excepção, destacando-se, neste caso, os municípios onde decorrem iniciativas supramunicipais com uma média ligeiramente superior.

Temos, portanto, que, aparentemente, os representantes dos municípios parecem fazer depender a maior ou menor dificuldade atribuída no envolvimento dos distintos grupos sociais, da sua experiência participativa e dos objectivos a que se propõem. Nos municípios onde decorrem processos participativos municipais destacam-se (neste caso positivamente) os grupos agregados na “participação alinhada” (centrais para os processos de participação regulada aqui em análise); nos municípios onde decorrem processos supramunicipais parece haver uma atenção especial à “participação lúdico-didáctica” mas que, eventualmente, decorrerá da menor importância atribuída aos restantes grupos sociais; nos municípios onde não foram recenseados processos participativos nota-se, sobretudo, uma tendência para discriminar menos o grau de dificuldade no envolvimento em qualquer dos diversos grupos sociais, talvez porque a experiência prática na promoção da mobilização e no envolvimento público seja menor.

Se estas diferenças assinaladas entre os municípios indiciam diversas formas de envolvimento e diferentes preocupações das edilidades municipais, a participação regulada desenvolvida nas iniciativas de A21L e OP implica, forçosamente, uma atenção transversal a todos os grupos sociais (é, aliás, um imperativo programático da A2L), mas nem a “participação alinhada”, nem a participação “lúdico-didáctica”, nem a “participação inclusiva” se resumem a este tipo de envolvimento cívico que, supostamente, é mais horizontal nos métodos de mobilização e na construção de resultados.

Há estratégias assumidamente *top-down* que procuram uma intervenção mais dirigida e que podem interagir com as iniciativas participativas em curso. Por outras palavras, todos os municípios, de uma forma ou de outra, promovem actividades com os grupos sociais presentes na análise. Desde logo, a educação ambiental — em Portugal fundamentalmente patrocinada pelos municípios (Schmidt, Nave e Guerra, 2010) —, mesmo se limitada aos muros da escola e interagindo pouco com as comunidades locais, envolve forçosamente professores, crianças e jovens, mas tal não implica que o seu envolvimento seja feito numa óptica de horizontalidade, ou numa perspectiva de *bottom-up*. O mesmo, aliás, se poderá dizer de algumas actividades promovidas pelos municípios dirigidas aos idosos, aos reformados, ou aos cidadãos com necessidades especiais. Tratando-se de uma função municipal importante e, nos tempos que correm, certamente indispensável, a sua inclusão nas políticas municipais está longe de corresponder à existência de processos participativos, mas parece ter influenciado a resposta dos inquiridos.

Daí que, apesar dos indícios expostos na figura VI.36, eles não se revelem estatisticamente significativos, não se podendo, para já, imputar estas diferenças de avaliação de dificuldades de envolvimento ao desenrolar de iniciativas de A21L e/ou OP: $F(6, 204) = 0,444$, $p = 0,849$; Wilks' Lambda = 0,97; η^2 parcial = 0,13. Importa, por isso, continuar com a análise dos resultados e procurar diferentes métodos e diferentes relações que ajudem a revelar melhor os condicionalismos e os factores despoletadores da participação e do envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão entre os municípios portugueses.

VI.8 Factores da Participação e da Sustentabilidade Local

Com os vários dados recolhidos e para possibilitar uma maior consistência e robustez nas análises construímos dois novos índices: o Índice de Informação e Serviços Disponibilizados

e o Índice de Esforço na Promoção da Participação. O primeiro foi construído com o intuito de medir o esforço dos municípios para disponibilizar informação e serviços aos seus munícipes, com base em três variáveis distintas: 1) variável 2.1 - Práticas municipais relativas à disponibilização de informação (sendo mais valorizadas as categorias mais abertas e menos valorizadas as categorias mais avessas à disponibilização de informação); 2) variável 2.2 – Tipos de informação disponível e formas de a disponibilizar (sendo valorizado quer o número de tipos de informação disponível, quer as formas mais acessíveis de a disponibilizar) e 3) variável 2.3 – Número de serviços disponibilizados pela internet.

Figura VI.37 – Histograma do Índice de informação e serviços disponibilizados

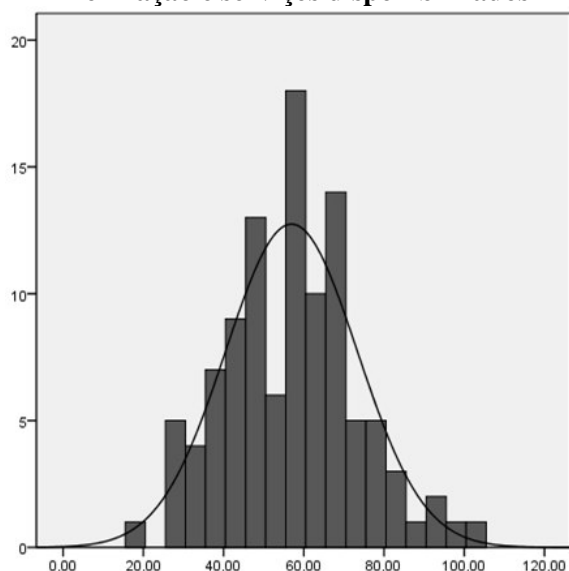
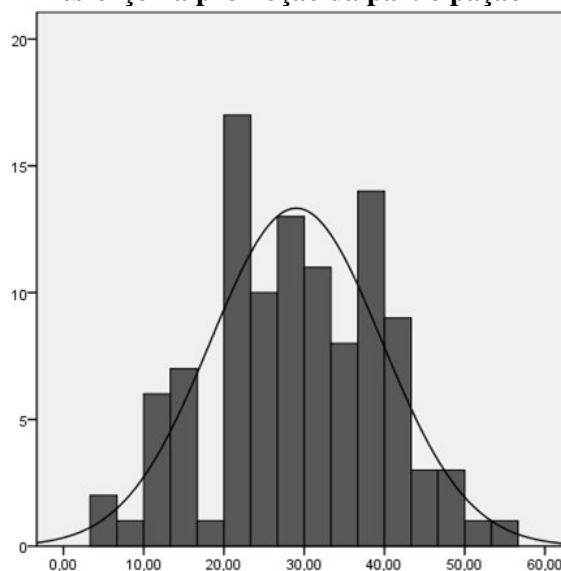


Figura VI.38 – Histograma do Índice de esforço na promoção da participação



Por sua vez, o Índice de Esforço na Promoção da Participação resulta da aglomeração de resultados das variáveis 3.1 – Papel reservado à participação (valorizando-se mais uma postura de abertura e menos uma postura de desconfiança); 3.5 – Impacto percebido das iniciativas de participação e, ainda da bateria de questões 3.2 – formatos utilizados na participação⁶⁴.

Conseguimos, assim, duas novas variáveis compósitas, que não só facilitarão a leitura dos resultados, como permitirão testes estatísticos mais exigentes, e que procurámos cruzar não só com as variáveis de caracterização fundamentais (região, força política no poder, dimensão do

⁶⁴ A construção dos índices obedeceu às fórmulas seguintes: a) Índice de Informação e Serviços Disponibilizados - (variável 2.1 → 1=15; 2=7; 3=3) + (variável 2.2 → # disponibilizados nos serviços*1) + (variável 2.2 → # disponibilizados pelo correio*2) + (variável 2.2 → # disponibilizados pela internet *3) + (variável 2.3 → # serviços disponibilizados*3); b) Índice de Esforço na Promoção da Participação - (variável 3.1 → 1=7; 2=15; 3=0) + (variável 3.5) + (variável 3.2.1 → 1 = 2; 2 = 0; 3 = 4) + ... (variável 3.2.11 → 1 = 2; 2 = 0; 3 = 4).

município), mas também com os índices de desenvolvimento municipal criados a partir de dados estatísticos disponíveis no sítio do INE.

Quadro VI. 15 – Correlações dos índices de informação e serviços disponibilizados e esforço na promoção da participação

| | Índice de informação e serviços disponibilizados | Índice de esforço na promoção da participação |
|---|--|---|
| | <i>r</i> | <i>r</i> |
| Região (NUTS 3) | ns | ns |
| Força Política no poder | ns | ns |
| População Residente | ns | ns |
| Índice Ambiente e Consumo | ns | ns |
| Índice População e Território | ns | ns |
| Índice Educação e Cultura | ns | ns |
| Índice Actividade Económica | 0,270** | 0,210* |
| Índice Emprego e Mercado de Trabalho | 0,190* | 0,255** |
| Índice Saúde e Recursos de Saúde | ns | ns |
| Índice Segurança Social | ns | 0,195* |
| Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal | ns | 0,231* |

*** = $p < 0,001$; ** = $p < 0,01$; * = $p < 0,05$

Ainda assim, e como podemos constatar no Quadro VI.15, só em dois casos se conseguem valores das correlações significativos no índice da informação e em quatro casos no índice da participação. A maioria das variáveis parece não deter grande influência nos padrões de distribuição dos dois índices. Vejamos, por isso, mais em detalhe, os seis cruzamentos com valores significativos.

Quadro VI.16 – Disponibilização de informação e serviços segundo a posição no Índice de Actividade Económica

| Índice de informação e serviços disponibilizados | Índice Actividade Económica | | | | | |
|--|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|
| | ≤ 32,70 | 32,71–42,90 | 42,91–53,90 | 53,91–66,60 | 66,61–81,70 | ≥ 81,71 |
| ≤ 41,00 | 20,0% | 20,0% | 25,0% | 18,8% | 23,8% | 4,5% |
| 42,00 - 49,00 | 50,0% | 25,0% | 12,5% | 6,3% | 9,5% | 9,1% |
| 50,00 - 57,00 | 0,0% | 10,0% | 25,0% | 25,0% | 23,8% | 13,6% |
| 58,00 - 63,00 | 20,0% | 15,0% | 18,8% | 12,5% | 9,5% | 22,7% |
| 64,00 - 71,00 | 0,0% | 25,0% | 6,3% | 25,0% | 23,8% | 18,2% |
| ≥ 72,00+ | 10,0% | 5,0% | 12,5% | 12,5% | 9,5% | 31,8% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

As tonalidades mais ténues, correspondentes a valores menos expressivos, verificadas quer no canto superior direito, quer no canto inferior esquerdo do Quadro VI.16, assinalam a influência que parece existir entre uma dinâmica económica mais vincada e a maior capacidade/disponibilidade evidenciada pelos municípios para fornecer informação e serviços aos seus munícipes.

Se a actividade económica implica, normalmente, maiores níveis de riqueza em circulação e maior abundância de recursos disponíveis e, por conseguinte, de consumo, não parece ser menos verdade, de acordo com os resultados, que, ora por maior capacidade reivindicativa dos cidadãos, ora por maior capacitação (em recursos e em vontade política) dos municípios, a disponibilização de informação e de serviços surge tanto mais reforçada, quanto maiores forem os índices de actividade económica.

Quadro VI.17 – Disponibilização de informação e serviços segundo a posição no Índice de Emprego e Mercado de Trabalho

| Índice de informação e serviços disponibilizados | Índice Emprego e Mercado de Trabalho | | | | | |
|--|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------|
| | ≤ 30,00 | 30,01–38,50 | 38,51–54,00 | 54,01–70,00 | 70,01–84,00 | ≥ 84,01+ |
| ≤ 41,00 | 18,2% | 13,3% | 30,0% | 15,0% | 28,6% | 0,0% |
| 42,00 - 49,00 | 36,4% | 33,3% | 5,0% | 20,0% | 4,8% | 11,1% |
| 50,00 - 57,00 | 9,1% | 6,7% | 20,0% | 15,0% | 19,0% | 27,8% |
| 58,00 - 63,00 | 27,3% | 13,3% | 20,0% | 10,0% | 14,3% | 16,7% |
| 64,00 - 71,00 | 9,1% | 13,3% | 25,0% | 20,0% | 9,5% | 27,8% |
| ≥ 72,00 | 0,0% | 20,0% | 0,0% | 20,0% | 23,8% | 16,7% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

O mesmo se pode dizer relativamente ao Índice de Emprego e Mercado de Trabalho ($r = 0,190$; $p < 0,05$) que, com sabemos, está intimamente relacionado com a actividade económica (Quadro VI.17). Com efeito e ainda que, neste caso, a relação pareça atenuar-se, percebe-se a preponderância de valores mais elevados na disponibilização de informação e serviços pelos municípios com maior disponibilidade de emprego e um mercado de trabalho mais dinâmico e a situação inversa entre os municípios com menores oportunidades de emprego e um mercado de trabalho mais escasso, como atestam, aliás, as frequências menos expressivas ou mesmo nulas dos cantos inferior esquerdo e superior direito.

Quadro VI.18 – Esforço na promoção da participação, segundo a posição no Índice de Actividade Económica

| Índice de esforço na promoção da participação | Índice Actividade Económica | | | | | |
|---|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|
| | ≤ 32,70 | 32,71–42,90 | 42,91–53,90 | 53,91–66,60 | 66,61–81,70 | ≥ 81,71 |
| ≤ 20,00 | 45,5% | 20,0% | 18,8% | 18,8% | 27,3% | 9,1% |
| 20,01 - 24,00 | 18,2% | 15,0% | 0,0% | 18,8% | 18,2% | 9,1% |
| 24,01 - 29,00 | 18,2% | 25,0% | 12,5% | 31,3% | 4,5% | 22,7% |
| 29,01 - 35,00 | 18,2% | 15,0% | 18,8% | 0,0% | 13,6% | 22,7% |
| 35,01 - 40,00 | 0,0% | 15,0% | 31,3% | 31,3% | 9,1% | 9,1% |
| ≥ 40,01 | 0,0% | 10,0% | 18,8% | 0,0% | 27,3% | 27,3% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Sendo estas duas variáveis determinantes para o posicionamento dos municípios no *ranking* da disponibilização de informação e serviços não será surpreendente que se mostrem igualmente importantes no esforço empenhado pelos municípios na promoção da participação, como, aliás, podemos verificar no Quadro VI.18. O maior valor conseguido no índice de esforço para promover a participação (45,5%) acontece, aliás, na confluência dos menores valores entre os dois índices. Não acontecendo uma situação tão clara no canto de confluências dos maiores *scores* dos dois índices, a tendência para uma correlação positiva mantém-se (correspondendo um acréscimo no índice de actividade económica, a um aumento no índice de esforço na promoção da participação), como comprovam os valores significativos da correlação ($r = 0,210$; $p < 0,05$).

Quadro VI.19 – Esforço na promoção da participação, segundo a posição no Índice de Emprego e Mercado de Trabalho

| Índice de esforço na promoção da participação | Índice Emprego e Mercado de Trabalho | | | | | |
|---|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|
| | ≤ 30,00 | 30,01–38,50 | 38,51–54,00 | 54,01–70,00 | 70,01–84,00 | ≥ 84,01 |
| ≤ 20,00 | 45,5% | 18,8% | 15,0% | 33,3% | 19,0% | 5,6% |
| 20,01 - 24,00 | 9,1% | 18,8% | 10,0% | 19,0% | 14,3% | 5,6% |
| 24,01 - 29,00 | 18,2% | 31,3% | 15,0% | 19,0% | 9,5% | 22,2% |
| 29,01 - 35,00 | 18,2% | 12,5% | 15,0% | 9,5% | 14,3% | 22,2% |
| 35,01 - 40,00 | 9,1% | 6,3% | 30,0% | 14,3% | 23,8% | 5,6% |
| ≥ 40,01 | 0,0% | 12,5% | 15,0% | 4,8% | 19,0% | 38,9% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Com o Índice Emprego e Mercado de Trabalho, a correlação volta a subir, atingindo o seu maior valor, no que diz respeito à promoção da participação ($r = 0,255$; $p < 0,01$). Como confirmam os dados expostos no Quadro VI.19 (notem-se, em especial, os valores dos cantos superiores esquerdo e do canto inferior direito), os valores alcançados no “Índice do Emprego e Mercado de Trabalho” são tanto maiores, quanto mais elevados se revelam os valores obtidos no Índice de Esforço na Promoção da Participação. De acordo com os resultados, a participação (e/ou o esforço declarado para a promover) parecem sofrer, ainda, maiores influências do contexto, do que a disponibilização de informação e serviços anteriormente analisada. Neste caso, juntam-se às variáveis com influência estatisticamente significativa, o Índice de Segurança Social e o Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal.

Com o valor de correlação mais baixo ($r = 0,195$; $p < 0,05$) a relação entre as duas variáveis, como, apesar de tudo, parece mais claro no Quadro VI.20, deve-se, basicamente, aos padrões

menos sustentáveis exibidos pelo sistema de segurança social nos municípios com menor índice de esforço na promoção da participação.

Quadro VI.20 – Esforço na promoção da participação, segundo a posição no Índice de Segurança Social

| Índice de esforço na promoção da participação | Índice Segurança Social | | | | | |
|---|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|
| | ≤ 31,00 | 31,01–38,50 | 38,51–49,00 | 49,01–59,00 | 59,01–73,50 | ≥ 73,51 |
| ≤ 20,00 | 35,3% | 41,2% | 8,7% | 18,2% | 22,2% | 9,5% |
| 20,01 - 24,00 | 5,9% | 17,6% | 13,0% | 0,0% | 16,7% | 19,0% |
| 24,01 - 29,00 | 17,6% | 17,6% | 30,4% | 18,2% | 5,6% | 19,0% |
| 29,01 - 35,00 | 23,5% | 11,8% | 0,0% | 9,1% | 22,2% | 23,8% |
| 35,01 - 40,00 | 17,6% | 0,0% | 34,8% | 27,3% | 5,6% | 9,5% |
| ≥ 40,01 | 0,0% | 11,8% | 13,0% | 27,3% | 27,8% | 19,0% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Coincidindo, em boa parte, com as áreas mais económica e socialmente deprimidas (e.g., despovoamento, envelhecimento, desemprego, etc.), estes municípios acumulam também os mais baixos valores de reformas, subsídios e pensões, assim como as maiores percentagens de população dependente da segurança social. Daí que a um aumento patenteado no Índice de Esforço na Promoção da Participação corresponda um aumento no “Índice de Segurança Social” que indica, sobretudo, um aumento da qualidade e sustentabilidade do sistema de segurança social.

Quadro VI.21 – Esforço na promoção da participação, segundo a posição no Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal

| Índice de esforço na promoção da participação | Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal | | | | | | |
|---|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|
| | ≤ 38,08 | 38,09–42,84 | 42,85–52,36 | 52,37–59,50 | 59,51–69,02 | 69,03–80,92 | ≥ 80,93 |
| ≤ 20,00 | 40,0% | 33,3% | 12,5% | 16,7% | 18,2% | 27,8% | 6,7% |
| 20,01 - 24,00 | 6,7% | 22,2% | 6,3% | 25,0% | 18,2% | 11,1% | 6,7% |
| 24,01 - 29,00 | 13,3% | 33,3% | 25,0% | 25,0% | 13,6% | 11,1% | 20,0% |
| 29,01 - 35,00 | 20,0% | 0,0% | 25,0% | 8,3% | 9,1% | 22,2% | 13,3% |
| 35,01 - 40,00 | 13,3% | 11,1% | 25,0% | 8,3% | 13,6% | 22,2% | 13,3% |
| ≥ 40,01 | 6,7% | 0,0% | 6,3% | 16,7% | 27,3% | 5,6% | 40,0% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Estaremos, afinal, perante um sinal das assimetrias territoriais que, como já vimos variadas vezes a propósito de outros tantos indicadores, apontam para um país difusamente dual (cujos limites nem sempre são facilmente delineáveis), onde coexistem as divisões territoriais tradicionalmente apontadas (Norte/Sul; Litoral/Interior...) com as formas emergentes de reorganização territorial (um arquipélago organizado em rede) mas que, ainda assim,

traduzem, em boa parte, a velha oposição entre áreas urbanas e áreas rurais (Ferrão, 2002). É o que podemos concluir do quadro VI.21, onde se volta a fazer notar com maior veemência a interdependência entre variáveis ($r = 0,231$; $p < 0,05$), desta feita entre o esforço de promoção da participação e os *scores* do índice sintético de desenvolvimento municipal.

Com efeito, voltamos a encontrar nos dois cantos extremos correspondentes aos menores e maiores valores dos dois índices, as maiores percentagens de municípios, sendo, por outro lado, clara a relativa escassez nos pólos opostos que correspondem ao desencontro de variáveis. Aos maiores *scores* obtidos no “Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal” correspondem, portanto, os melhores desempenhos municipais no esforço para promover a participação que parece não depender só do tipo de desenvolvimento implícito no ISDM, mas, em particular, das dinâmicas económicas a decorrer no concelho, da capacidade de gerar emprego e da qualidade e viabilidade exibida pelo sistema de segurança social nos territórios municipais.

Mas porque nos interessava averiguar a existência de algum efeito acumulado resultante da interacção de variáveis no terreno, enveredou-se, após vários ensaios, por duas análises de variância multivariada (*one-way between-groups analysis*), com o objectivo de investigar as eventuais diferenças estabelecidas por duas variáveis independentes. Mais exactamente, interessava saber se os municípios podem assumir diferentes potenciais participativos, segundo a existência de processos participativos de âmbito municipal ou intermunicipal, ou a dimensão do município (variáveis recodificadas, respectivamente, para três e duas categorias⁶⁵). Assim, para medir o potencial participativo dos municípios utilizaremos três variáveis dependentes potencialmente complementares nos seus efeitos: 1) o Índice de Esforço na Promoção da Participação; 2) o Índice de Informação e Serviços Disponibilizados; 3) o Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal.

Não tendo, mais uma vez, sido observada nenhuma infracção aos pressupostos estabelecidos para esta análise (verificámos a normalidade, a linearidade, os *outliers*, a homogeneidade e a multi-colinearidade), avançámos com as duas análises separadamente, de forma a melhor compreender os efeitos que uma e outra podem deter no conjunto das variáveis que escolhemos para avaliar eventuais diferenças no potencial participativo dos municípios.

⁶⁵Fizemos um exercício semelhante com a variável “força política no poder”, dicotomizando-a em esquerda/direita, mas os resultados da sua influência no potencial participativo não resultaram estatisticamente significativos.

Quadro VI.22 – Influência da dimensão do município sobre os índices de informação, participação e desenvolvimento

| | População Residente | Média | D. Padrão | N |
|--|---------------------|---------|-----------|-----|
| Índice de informação e serviços disponibilizados | < 17.500 habitantes | 56,0912 | 15,80566 | 54 |
| | > 17.500 habitantes | 57,7721 | 16,85082 | 53 |
| | Total | 56,9238 | 16,27633 | 107 |
| Índice de esforço na mobilização para a participação | < 17.500 habitantes | 27,9785 | 10,50432 | 54 |
| | > 17.500 habitantes | 30,0449 | 10,84606 | 53 |
| | Total | 29,0021 | 10,67505 | 107 |
| Índice 8 - Sintético de Desenvolvimento Municipal | < 17.500 habitantes | 50,8174 | 16,56128 | 54 |
| | > 17.500 habitantes | 71,3551 | 13,75539 | 53 |
| | Total | 60,9903 | 18,34102 | 107 |

Como se verifica a partir dos dados constantes no Quadro VI.22, qualquer que seja o índice em análise, as médias são invariavelmente superiores nos municípios de maior dimensão (com uma população residente superior a 17.500 habitantes). No entanto, como também é facilmente verificável, o Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal destaca-se com uma diferença superior a vinte pontos, enquanto os dois restantes índices não ultrapassam os dois pontos percentuais.

Repercutir-se-ão estas diferenças nos restantes resultados da análise? Para já, confirma-se o mais espectável. Os municípios mais populosos (certamente também os que acumulam mais recursos) surgem com um maior potencial participativo, sendo que é exactamente o “Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal” (mais dependente dos recursos e potencialidades disponíveis) que apresenta uma maior diferença a favor destes municípios. A análise multivariada da variância confirma esta ideia, reforçando com base estatística a diferença entre as duas categorias dicotómicas que se repercute nos desempenhos municipais combinados das três variáveis dependentes: a disponibilização de serviços e informação, o esforço de mobilização para a participação e os índices de desenvolvimento municipal numa óptica da sustentabilidade [$F(3, 103) = 16.097$; $p = 0,000$; Wilks’ Lambda = 0.681; ETA^2 parcial = 0,319].

Todavia, quando consideradas separadamente estas variáveis dependentes, a única diferença estatisticamente significativa (utilizando um nível de significância ajustado – alfa de Bonferroni – de 0,017) foi conseguida com o “Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal: $F(1, 105) = 48,599$, $p = 0,000$, ETA^2 parcial = 0,316”. A relevância deste indicador composto (construído numa óptica de sustentabilidade) surge, assim, de forma inquestionável, explicando a dimensão do município (variável dicotomizada) 31,6% da sua variância.

Quadro VI.23 – Influência das iniciativas de A21L e OP sobre os índices de informação, participação e desenvolvimento

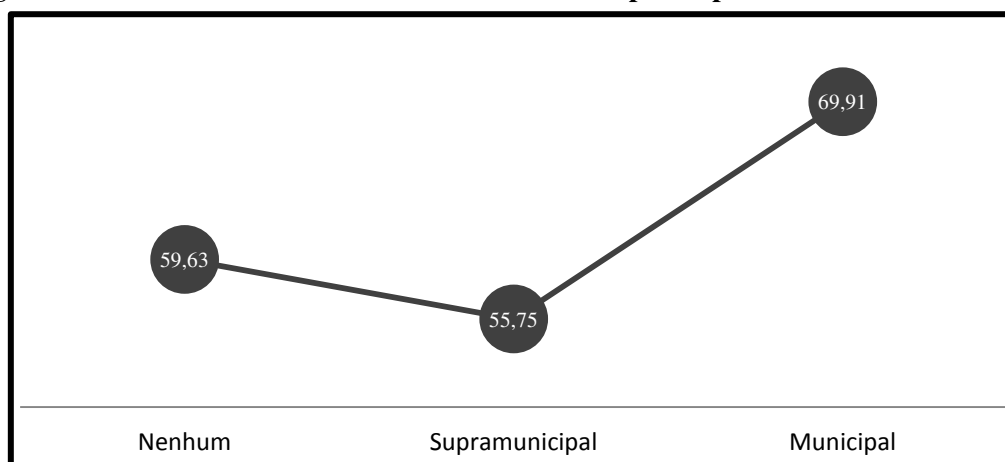
| | Iniciativas de A21L e OP | Média | D. Padrão | N |
|--|--------------------------|---------|-----------|-----|
| Índice de informação e serviços disponibilizados | Nenhum | 54,0324 | 17,20415 | 57 |
| | Intermunicipal | 56,5385 | 15,27673 | 26 |
| | Municipal | 64,2083 | 13,05167 | 24 |
| | Total | 56,9238 | 16,27633 | 107 |
| Índice de esforço na mobilização para a participação | Nenhum | 27,9958 | 10,88356 | 57 |
| | Intermunicipal | 29,2692 | 10,11359 | 26 |
| | Municipal | 31,1025 | 10,88181 | 24 |
| | Total | 29,0021 | 10,67505 | 107 |
| Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal | Nenhum | 59,6253 | 15,10223 | 57 |
| | Intermunicipal | 55,7469 | 20,48651 | 26 |
| | Municipal | 69,9125 | 20,49533 | 24 |
| | Total | 60,9903 | 18,34102 | 107 |

Mas, talvez ainda mais importante, para o que nos interessa aqui, é a possível influência determinada pelo desenvolvimento (ou não desenvolvimento) de um processo de participativo (Agenda 21 Local ou Orçamento Participativo) no município. Olhando para o Quadro VI.23 percebemos que as diferenças de médias são substantivas e, sobretudo, convergentes. Em todos os casos, os maiores valores são alcançados pelos municípios que desenvolvem processos participativos por iniciativa própria (processos municipais) e os valores mais baixos (com exceção do ISDM) são apresentados pelos municípios que não desenvolvem nenhum processo participativo, assumindo os concelhos onde decorrem ou decorreram iniciativas multimunicipais uma posição intermédia.

Confirmam-se, assim, os vários indícios recolhidos ao longo desta pesquisa que apontam para um maior envolvimento (pessoal e colectivo) nos municípios que implementaram processos participativos por *motu* próprio e, por conseguinte, para um maior potencial participativo, sobretudo, quando o topo da hierarquia política local está envolvido. A análise multivariada da variância reforça esta ideia com a ratificação de uma diferença estatisticamente significativa que varia consoante os municípios desenvolvam ou não processos participativos de índole municipal ou multimunicipal. Esta diferença repercute-se, mais uma vez, nos desempenhos municipais combinados das três variáveis dependentes: a disponibilização de serviços e informação, o esforço de mobilização para a participação e os índices de desenvolvimento municipal numa óptica da sustentabilidade [$F(6, 204) = 2.49, p = 0.024$; Wilks' Lambda = 0.87; η^2 parcial = 0,068], mas, tal como já tinha acontecido anteriormente, quando consideradas separadamente estas variáveis dependentes, a única diferença estatisticamente significativa (utilizando um nível de significância ajustado – alfa de Bonferroni – de 0,017) foi conseguida com o Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal

[$F(2, 104) = 4,314$, $p = 0,016$, η^2 parcial = 0,019]. Sendo intuitiva a importância de um desenvolvimento municipal de cariz sustentável, como procurámos medir através do ISDM — mesmo se dependente dos níveis de afluência municipais que variam substancialmente no território português — surge aqui expressa com base estatística mais segura. Um histórico marcado pela presença de processos participativos nos municípios (sobretudo quando desenvolvidos a partir de iniciativas locais) implica, portanto, como parece ter ficado demonstrado, o fomento de um desenvolvimento pautado pelos princípios da sustentabilidade.

Figura VI.39 – Influência de existência de iniciativas participativas nos *scores* do ISDM



Interessava, ainda assim, saber de que forma se distinguem os três grupos em que se dividiam os municípios nesta variável em particular (*i.e.*, sem nenhum processo participativo; com processos participativos supramunicipais; com processos participativos de âmbito municipal), já que parece ser aqui que residem as diferenças mais significativas. O passo seguinte foi, por isso, uma análise de variância (*One-Way ANOVA*) focada exclusivamente nos impactos que a existência de processos participativos, como as A21L e os OP podem determinar nos níveis de desenvolvimento municipal, medido pelo ISDM. De acordo com a Figura VI.39, percebe-se, desde logo, que os municípios que declararam iniciativas de âmbito municipal (delineadas e desenvolvidas, normalmente, com o apoio e o envolvimento do poder político instalado) se destacam em relação aos outros dois grupos. Veremos se esta diferença se repercute no valor dos testes que a procuram determinar.

De facto, o Quadro VI.24 deixa clara a influência sofrida pelos *scores* alcançados no ISDM pelos municípios, sobretudo quando as iniciativas participativas desenvolvidas são de índole municipal, implicando habitualmente um maior envolvimento do poder político e do aparelho administrativo. Tal situação pode reverter-se, por um lado, *i)* nalgum grau de manipulação e

ii) em fonte de eventuais aversões e anti-corpos nas facções políticas da oposição⁶⁶ mas, por outro lado, é talvez a única forma de tornar efectivas as deliberações levadas a efeito nos fóruns participativos, permitindo revertê-las nas políticas dos executivos municipais que, de outra forma, dificilmente as levariam em linha de conta.

Quadro VI.24 – Impactos das Iniciativas de A21L e OP nos *scores* do ISDM (Comparações múltiplas da ANOVA)

| Tukey HSD | | Índice 8 - Sintético de Desenvolvimento Municipal | | | | |
|-----------------------|--------------------------|---|---------------|--------------|----------------------------|-----------------|
| Iniciativas A21L e OP | | Diferença de médias | Desvio Padrão | Sig. | Intervalo de confiança 95% | |
| | | | | | Limite inferior | Limite superior |
| Nenhum | Intermunicipal Municipal | 3,87834 | 4,21084 | 0,628 | -6,1339 | 13,8906 |
| | | -10,28724* | 4,32965 | 0,049 | -20,5820 | 0,0075 |
| Intermunicipal | Nenhum Municipal | -3,87834 | 4,21084 | 0,628 | -13,8906 | 6,1339 |
| | | -14,16558* | 5,03670 | 0,016 | -26,1415 | -2,1896 |
| Municipal | Nenhum Intermunicipal | 10,28724* | 4,32965 | 0,049 | -0,0075 | 20,5820 |
| | | 14,16558* | 5,03670 | 0,016 | 2,1896 | 26,1415 |

* $p < 0,05$.

Os resultados apontam, assim, para uma diferença estatisticamente significativa entre as três categorias nos *scores* do ISDM [$F(2, 104) = 4,31, p = 0,016$]. Apesar de se ter alcançado significância estatística, a diferença real entre categorias não ficou sempre clara, nomeadamente entre os municípios que não desenvolvem nenhuma espécie de processo participativo e aqueles que declararam processos de âmbito multimunicipal ou regional, muitas vezes, controlados por associações de municípios. Sendo o efeito-tamanho, calculado utilizando o η^2 , de 0,08, os valores das comparações *post-hoc* (utilizando o teste de Tukey HSD) indicaram uma média significativamente diferente para os municípios com iniciativas municipais ($M = 69,91, DP = 20,50$) em relação às outras duas categorias que, por seu turno, não se distinguem significativamente entre si: municípios sem qualquer iniciativa recenseada ($M = 59,63, DP = 15,10$) e municípios com iniciativas de índole multimunicipais ($M = 55,75, DP = 20,49$). Ou seja, não basta desenvolver um qualquer processo participativo. Segundo estes resultados é do empenho e do envolvimento municipal (de técnicos e políticos com responsabilidade suficiente para integrar e promover os processos participativos na tomada de decisão) implícito, sobretudo, nas iniciativas pensadas e desenvolvidas tendo em mente o próprio concelho (iniciativas municipais) que se podem esperar efeitos mais determinantes e duradouros para a mudança nas práticas de governança municipal.

⁶⁶ Pode — e em certos casos terá acontecido — significar o abandono do processo quando se verifica normal alternância de poder. Muitas vezes o poder político recém instalado não tem interesse, nem vontade, em prosseguir com uma iniciativa demasiado colada ao poder político antecessor.

Para compreender integralmente estes resultados, aliás, é preciso voltar ao início e relacioná-los com as dificuldades na obtenção de respostas dos municípios ao inquérito. Com efeito, tal como aconteceu aquando da recolha de material textual para a análise lexical, cedo percebemos que, correspondendo não raras vezes a casos identificados de não-resposta, muitos dos processos de A21L já localizados aparentavam sinais de inegável inactividade. Constatámos depois que estes processos participativos, ao perderem o ânimo dos primeiros tempos, perderam igualmente o desafio do envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, tornando inconsequentes os primeiros esforços para a mudança que todos afirmam necessária, mas que, menos frequentemente, se revela nas práticas das administrações, mesmo depois da experiência participativa de uma A21L. Aparentemente e pelo menos neste caso, os municípios preferiram não responder ao inquérito para não declararem o estado de inactividade dos seus processos de A21L. A inexistência de um qualquer organismo nacional de controlo/avaliação/monitorização dos processos de A21L tem permitido a permanência nos registos de muitos processos que, de facto, há muito estão moribundos, sem qualquer actividade de relevo, ou sinais de mudança significativa nas práticas administrativas que, em geral e sobretudo nestes casos, se mantêm pouco abertas à participação.

Situações houve em que este aparente desinvestimento nos processos de “participação regulada”, parece decorrer da mudança de condições endógenas ao município e, sobretudo, à edilidade municipal. A mudança de poder político, por exemplo, representou frequentemente uma inversão de rumo que tendeu a apostar, para vincar a diferença em relação ao poder político antecedente, não num aprofundamento qualitativamente avançado dos processos legados pelos executivos anteriores, mas numa negação dos sucessos já atingidos. Daí que, muitos dos protagonistas locais mais empenhados em determinadas fases dos processos de implementação de Agendas 21 Locais ou processos participativos similares (sejam técnicos ou políticos), tenham acabado por desistir, perder a motivação, ou ser marginalizados, perdendo-se, dessa forma, grande parte das dinâmicas já alcançadas, quando não o seu total abandono⁶⁷.

⁶⁷ Trata-se, afinal, do outro lado da moeda de uma, por vezes, excessiva colagem do poder político aos sucessos dos processos participativos. Como assumia o actual presidente da Câmara de Cascais (à data Vice-Presidente) no GLOCAL – 2009, “a Agenda 21 Local representa a maior rentabilidade político-eleitoral que se pode ter. (...) É impossível perder eleições porque há sempre um permanente contacto com aquele que nos vai dar o voto” (Carlos Carreiras, Cascais, Glocal, 2009). O problema é quando, apesar disso, a alternância política acontece e o o novo poder tende, ou é impelido a negar o trabalho do antecessor.

Para além disto, de acordo com os resultados da pesquisa, existem outros motivos, talvez com um peso ainda mais determinante, que podem ajudar a explicar a relativa derrapagem no processo de desenvolvimento e implementação de algumas iniciativas locais de Agenda 21 em Portugal. Desde logo e como também ficou claro nesta análise, a abordagem regional, sendo comumente defendida como o agregado territorial mais adequado para fazer frente às especificidades dos múltiplos desequilíbrios urbanísticos contemporâneos, tais como a qualidade ambiental, o ordenamento do território, a escassez/delapidação de recursos, os problemas socioeconómicos, o desenvolvimento; a governança... (Yaro e Hiss, 1996), poderia, nesta óptica, garantir o sucesso desejado, disponibilizando formas mais eficazes de enfrentar os problemas transsectoriais e transterritoriais da actualidade, e permitir, com uma abordagem global mas simultaneamente focada nos problemas locais, ultrapassar os interesses mais paroquiais.

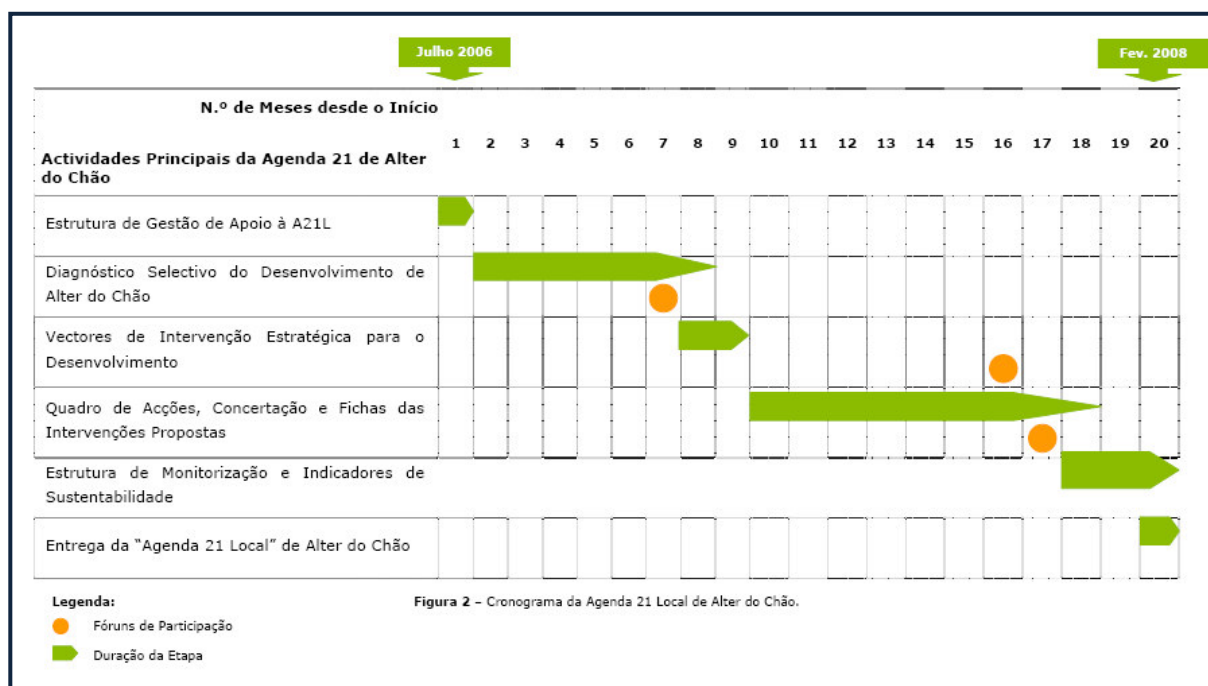
Eram de esperar, por conseguinte, ganhos sinérgicos com a união de esforços, recursos e capacidades nos processos regionais de Agenda 21, como, aliás, tem acontecido em Portugal na gestão dos RSU (Resíduos Sólidos Urbanos). A verdade, no entanto, é que, no que diz respeito à A21L, os factos e os indícios recolhidos parecem apontar para resultados bem menos auspiciosos. Com efeito, a liderança de processos regionais por associações de municípios (*e.g.*, Associação de Municípios do Norte Alentejano; Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo; Resíduos do Nordeste, Eixo Atlântico...), cuja iniciativa e empenho não se questiona aqui, parece estar na origem de algum desinteresse, ou, pelo menos, ter dispensado um maior envolvimento das administrações municipais locais⁶⁸. Acrescente-se ainda que, embora as regiões tenham vindo a surgir como novas unidades territoriais de governança, em Portugal não parece haver indícios de mudanças significativas nos sentimentos de pertença dos cidadãos às suas regiões. Por outras palavras, como refere, Marco Antonsich, “o redimensionamento dos processos de produção económica e de governança do nível nacional para o nível regional (e supra-nacional) não foi claramente acompanhado por uma transformação similar nas identidades colectivas” (2010: 264), o que, se não impediu, pelo menos não incentivou a prossecução destes projectos comuns.

Por outro lado, não exclusivamente nestes casos, 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

⁶⁸ Casos houve em que, na resposta ao nosso inquérito, os municípios ignoraram (como se de facto não existisse) o processo de A21L regional supostamente a decorrer no seu município.

limitado. Estabelecido para colmatar exigências processuais dos fundos comunitários a que se candidataram, o prazo para finalizar o projecto 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 cumpridas. A Agenda 21 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 menor envolvimento das populações locais) já realizadas e, portanto, fechadas.

Figura VI.40 – Cronograma da Agenda 21 Local d Alter do Chão



Fonte: *Proposta Final da Agenda 21 Local de Alter do Chão* elaborada pelo Centro de Estudos sobre Cidades e Vilas Sustentáveis/Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (Abril de 2008).

Reproduzindo uma situação que nos parece estar longe de ser única, o cronograma da Agenda 21 de Alter do Chão, apresentado na Figura VI.38, constitui, talvez, um indício importante das razões que poderão ter levado muitos dos respondentes ao nosso inquérito a acusarem a existência da Agenda 21 Local apenas quando deram o assunto por encerrado e não desde o início da sua implementação. Ainda que, neste como noutros casos, a última tarefa prevista no cronograma tenha sido publicitada como “entrega do projecto de Agenda 21 Local” — abrindo espaço a eventuais acções e/ou projectos subsequentes —, a verdade é que não é invulgar perceber-se que, com esta “entrega da agenda 21 local”, os compromissos e as actividades com ela relacionadas ficaram, para muitos técnicos e políticos autárquicos, implicitamente cumpridos e encerrados. Perdendo-se, fatalmente, a noção da dinâmica contínua da A21L.

Não sabemos como estes projectos são “adquiridos” pelas autarquias e, em grande parte, faltam-nos dados sobre como são posteriormente desenvolvidos no terreno. Não temos, para além disso, motivos para questionar o profissionalismo, a capacidade técnica e muito menos a verticalidade das empresas (muitas delas ligadas a instituições universitárias) que têm vindo a promover e a dinamizar a implementação deste tipo de iniciativas de sustentabilidade local. Contudo, alguns factores podem ajudar a explicar este aparente insucesso que, ainda assim, não é prudente generalizar. Os mais evidentes serão, por um lado, o “negócio” em que se terá transformado o processo de implementação das A21L (que pode implicar maior atenção à possibilidade de conseguir um contrato e menos à qualidade da iniciativas a desenvolver) e, por outro lado, a manifesta falta de recursos que se faz sentir, sobretudo, entre os municípios mais pequenos. Aliada a um formato quantificado e objectivo em que os serviços técnicos e os responsáveis políticos municipais são, em geral, impelidos a utilizar para interagir com a generalidade de fornecedores de bens e serviços — por tradição, mas também por imperativos legais —, esta situação pode estar a contribuir para uma aparente confusão que delimita as actividades de um processo de Agenda 21 (que se pretende contínuo, duradouro e consequente) a alguns meses coincidentes com os prazos de financiamento obtidos e com os compromissos assumidos nesse âmbito restrito.

Nesta perspectiva, teme-se que os técnicos e os políticos locais estejam abertos, sobretudo, a apostar num produto que possa vir a ser apresentado publicamente e que justifique, de forma inequívoca, o investimento. Por seu lado, as assessorias técnicas externas tendem a apresentar um produto que se adequa, mais do que às exigências de continuidade da A21L, às condicionantes burocráticas de forma a garantir mais hipóteses de contratação. Com este tipo de procedimentos, corre-se muitas vezes o risco de desperdiçar a dinâmica de transformação, que a implementação destes processos e a sua manutenção a médio/longo prazo podem representar, no envolvimento dos cidadãos, na mudança efectiva da administração e na gestão partilhada dos processos decisórios. Até porque as dinâmicas internas impostas quer pelas dificuldades em angariar recursos (humanos, técnicos e financeiros), quer pela normal alternância no poder das diversas forças políticas, já seria suficiente para travar a engrenagem.

O que se torna claro nestes resultados é que muitos processos participativos que se têm vindo a desenvolver nos municípios portugueses parecem ter deixado sementes pouco férteis. Na perspectiva da participação (defendida por todos os intervenientes) será, portanto, necessário repensar os processos utilizados e garantir uma maior internalização de práticas e

procedimentos, mas que, obviamente, dependerão não apenas das assessorias técnicas, mas também das dinâmicas internas aos próprios municípios.

Um exemplo igualmente paradigmático desde desencontro entre propósitos e resultados é a situação exposta pelo panfleto (anexo V.2) de 14 de Novembro de 2007 da TECNOFORMA, empresa de consultoria que, no âmbito da Agenda 21 da Cova da Beira, desenvolveu vários projectos de A21L, entre os quais, o do município de Manteigas. No referido panfleto pode ler-se: “(...) ocorreu no passado dia 29 de Outubro, pelas 16 horas, no Auditório Municipal, o Seminário de Encerramento do Projecto Agenda 21 Local”⁶⁹, cerca de um ano após o início do processo, portanto. Contactado, posteriormente o município, ficámos a saber que:

“o projecto não avançou (...), sobretudo, por alguma inércia dos serviços. Concretizando, um dos membros do anterior executivo camarário até estava entusiasmado com a Agenda 21 Local, especificamente no que respeita à constituição dos fóruns participativos. No entanto, os recursos humanos da autarquia, sobretudo ao nível técnico, são muito reduzidos e na altura foram definidas outras prioridades para eles (nós) concretizarem para o concelho, não havendo qualquer desistência do projecto, pelo menos intencional. O projecto ficou (...) à espera que um membro do executivo ou um dos técnicos envolvidos no projecto (onde me incluo) desencadeasse os passos seguintes tendentes à implementação dos estudos [diagnóstico produzido pela Tecnoforma].

Esta situação não chegou a ocorrer e em Outubro de 2009 o executivo municipal muda de maioria (e de presidente). Eu próprio, numa das primeiras reuniões que tive com o novo executivo, chamei a atenção para a existência do estudo e se teriam vontade em retomá-lo e implementá-lo. O presidente disse-me que queria futuramente analisar o estudo de forma mais aprofundada e logo se decidiria sobre a sua implementação. Chegados aqui e sem qualquer desenvolvimento, a conclusão que tiro deste processo é que o estudo embora tenha permanecido “na gaveta” pode vir a ser reaberto a qualquer momento, porque os actores-chave deste concelho encontram-se há muito despertos para as temáticas relacionadas com o desenvolvimento sustentável” (Declarações de João Gabriel, Técnico da Câmara Municipal de Manteigas, 17 de Maio de 2011).

Em suma, em Manteigas, tal como em muitos outros concelhos, a A21L emergiu com o impulso da associação de municípios regional, resumindo-se, neste caso em particular, a um diagnóstico produzido por uma empresa externa que não resistiu à alternância de poder.

⁶⁹ Sublinhado nosso.

Sobretudo nestas iniciativas de génese regional, a um período de maior dinamismo ocorre, em geral, um período de estagnação nas actividades de envolvimento cidadão que acaba por desembocar no remate da iniciativa.

A alternativa participada e partilhada, subentendida nas Agendas 21 Locais, tende, nestes casos, a soçobrar perante os sentimentos de desresponsabilização criados pela origem e liderança externa das iniciativas, com o desgaste do empenhamento de alguns dos protagonistas locais (que, mais cedo ou mais tarde, acabaram por desistir ou por perder o ímpeto que os fez lançar a iniciativa), ou esgota-se no cumprimento dos compromissos legais ou oficiais assumidos pelas diferentes administrações locais.

Descura-se, afinal, muito frequentemente, a necessidade de garantir resultados consequentes que mudem práticas governativas pouco abertas a participação, por demais arreigadas na administração. Situações que, aliás, já anteriormente haviam sido assinaladas (ainda que de forma menos precisa) noutros estudos semelhantes (Schmidt, Nave e Guerra, 2006). 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, sobretudo após a retirada das assessorias técnicas contratadas por um período determinado, pareciam mesmo ter encerrado o processo, tendo, inclusive, sido atribuídas novas funções aos técnicos antes ocupados do acompanhamento da A21L, sem que mais ninguém os substituísse.

Afinal o caminho afigura-se, em qualquer caso, delimitado por uma tradição cívica pouco interventiva e um poder político local que peca, ora por ser demasiado distante e descrente nos processos participativos, ora porque demasiado colado ao que já perceberam ser uma forma de aproximação ao eleitorado, numa estratégia que se pode confundir com manipulação. Num caminho tão estreito, onde estas pressões se desenrolam explícita ou implicitamente, o esforço de uns e de outros — tanto dos governantes, como dos governados — tem, ainda assim, revelado ganhos inegáveis para a sustentabilidade local e para as estratégias de governança participada. Tudo depende dos equilíbrios conseguidos entre forças sociais e forças políticas, num jogo que se vai desenrolando entre a usurpação do mérito colectivo e o reconhecimento do trabalho feito; entre a integração de resultados das sessões deliberativas e a manipulação desses resultados; entre a disseminação de métodos participativos e a aplicação de cartilhas descartáveis inadaptadas às especificidades locais; entre a manutenção de práticas e atitudes que prolongam o *status quo* socioeconómico e a assunção dos novos valores ecológicos mais ajustados a uma sociedade pós carbono.

VII

Conclusões

VII.1 Paradoxos da sustentabilidade

Fruto do processo de globalização, que deu lugar a uma intensificação da conectividade mundial e a uma percepção nova e integral do planeta, as condições de actuação dos municípios, bem como dos cidadãos, decorrem hoje num ambiente permeável a factores exógenos. Especificamente no caso português, estes factores incluem as várias instâncias de governança político-económica global, cuja influência é filtrada, com maior ou menor eficácia, quer pela União Europeia, quer pelo governo nacional, num contexto de instabilidade que, nestas últimas décadas, se apresenta radicalmente diferente (Fuchs, 2002), com fronteiras esbatidas e fluxos comerciais, financeiros e humanos jamais experimentados. Neste contexto, reagindo de uma forma ou de outra às investidas globais, as especificidades locais ganham novos sentidos que ora caminham para a convergência, ora para a divergência.

Todavia, apesar desta multidireccionalidade dos vínculos sociais, económicos e ambientais que, vulgarmente, é apontada ao processo de globalização, a circulação de recursos, de riscos e de pessoas continua correlacionada e dependente das desigualdades de poder económico e político. Há, certamente, situações, lugares e pessoas mais aptas a beneficiar, ou mais susceptíveis de vir a sofrer com as consequências, desta mobilidade acrescida, assim como dos fluxos inconstantes e, muitas vezes, imperceptíveis que decorrem dos problemas ambientais globais. O poder continua, apesar da volatilidade dos fluxos, a ser desigualmente distribuído, sendo que, apenas uma pequena parte dos cidadãos e das instituições sociais, consegue controlar “não apenas em geral, mas em particular, os fluxos de capital, mercadorias e pessoas” (Gille, 2006: 144). Compreender a mecânica desses fluxos implica, por isso, uma análise a partir dos lugares de poder e do poder dos lugares.

É, aliás, nesta perspectiva que a proliferação de actores da sociedade civil nas arenas de decisão política, advogada e regulada por instrumentos de governança participativa, como as A21L, se integra neste contexto complexo, onde decorrem alterações de poder, desequilíbrios inesperados e novos reptos, numa tentativa de resposta que, melhor ou pior, procura condicionar pressões, interesses e desafios que escapam às instituições e formas de governança tradicional.

Assim, concomitantemente com a emergência do “imperativo cosmopolita: cooperar ou falhar” (Beck, 2010), que resulta da percepção dos riscos ambientais como hierárquicos (porque afectam, antes de mais, os grupos sociais e as comunidades mais fracas e menos privilegiadas), mas, sobretudo, como democráticos (porque dificilmente se conseguem delimitar os seus efeitos e consequências), assistimos a impulsos globais que integram dinâmicas conflituantes, nem sempre facilmente descodificáveis, fomentadas por situações de concorrência global. As evidências da degradação ambiental global convergem com o debilitar de barreiras fronteiriças e originam uma pressão acrescida para que, em geral, se assumam os imperativos ecológicos do desenvolvimento sustentável, o que tem impulsionado medidas de modernização ecológica (Thai, Rahm e Coggburn, 2007) sustentadas em práticas locais mais racionais, mais tecnologicamente induzidas, mais consentâneas com a preservação de recursos e, igualmente, mais democráticas porque, em princípio, mais integradoras da sociedade civil e de cidadãos responsáveis e capacitados. Por outro lado, contraditoriamente e porque nem sempre todas estas condições prévias estão preenchidas, assistimos a uma cada vez maior capacidade de pressão de grupos económicos globais (por natureza, desligados dos valores locais) que, aproveitando as mesmas brechas oferecidas pela globalização, favorecem a sobre-exploração de recursos, a desintegração de identidades, a desestruturação das economias locais e o aumento das iniquidades sociais (Ritzer, 2007; McGrew, 2007).

Para compreender as dinâmicas do processo de globalização nos contextos e nas iniciativas de sustentabilidade local, é preciso ter em conta, desde logo, a sua condição sistémica na arena internacional e a complexificação das relações sociais que daí decorrem, bem como a ideia integral de humanidade que deriva da emergência do mundo como um todo (o planeta Terra, casa de todos nós), do reequacionamento do seu lugar na natureza e do seu papel no desequilíbrio ecológico. Ideias que se complementam com uma perspectiva que não encara a globalização apenas como um processo macro, mas reforça o papel do nível micro e, sobretudo, realça a área de confluência entre os dois pólos, onde a permanência/resistência do

peso institucional do Estado-nação se mantém com uma relevância inegável (Robertson e White, 2007), ainda que com moldes de actuação substancialmente diferentes, porque pressionado por ambos os lados: o global e o local. É, pelo menos, essa a conclusão que podemos retirar dos resultados alcançados no Capítulo III onde, às diversas estratégias políticas nacionais, corresponderam diferentes estágios de desenvolvimento de implementação da Agenda 21 e da sustentabilidade local.

Apesar de todos os esforços e sinais, a institucionalização da política ambiental global está longe de alcançar os níveis de execução almejados, sendo dificilmente concebível sem uma efectiva complementaridade nacional e até local (Biermann: 2007). Os vários padrões de adesão à “Carta” e aos “Compromissos” de Aalborg e os níveis de implementação desiguais de Agendas 21 Locais entre os vários países europeus, corroboram esta ideia e apontam as políticas nacionais como factores fundamentais para o sucesso/insucesso do processo de implementação da sustentabilidade participada local. Sendo inquestionável o peso que as dimensões locais e nacionais detêm no processo de degradação ecológica global (bem como nas medidas de mitigação e adaptação adoptadas), a debilidade de alguns contextos socioeconómicos nacionais, como é o caso do português, é fundamental para se compreender o desenrolar de tais processos. Nesta linha, não se podem descurar os desequilíbrios de poder que tornam algumas sociedades/comunidades mais permeáveis do que outras aos ditames da governança global e, mais ou menos, aptas a assumir os imperativos da sustentabilidade.

Mais do que globalização, afinal, deveríamos falar de “grobalização”, para usar o neologismo proposto por Ritzer, que acrescenta a ideia de que não basta limitarmo-nos apenas à integração do global no local e do local no global. Importa realçar, para além disso, a imposição de um sobre o outro, a influência, por vezes esmagadora, exercida pelos grandes grupos económicos e Estados-nação mais poderosos, e a daí decorrente, homogeneização de culturas e políticas socioeconómicas (Ritzer, 2004) que, apesar disso, estão longe de ter vindo a desembocar na equidade intra e inter-geracional apregoada pela retórica do desenvolvimento sustentável. As relações desiguais de poder, de afinidades, de interesses, de recursos e de capacidades mantêm-se constantes quer global, quer localmente, e isso reflecte-se nos processos de tomada de decisão e, sobretudo, nas direcções seguidas e nos conteúdos que os fundamentam (Fisher e Green, 2010).

Estamos perante um processo complexo que conflui, como procurámos deixar claro, na transmutação do paradigma de desenvolvimento sustentável que, num primeiro momento, se

cingia sobretudo à protecção ambiental, mas que alargou o seu campo de acção às áreas social e económica, passando pela institucional e pela governança (Carter, 2001). O sucesso da sua implementação depende, por isso, da existência de recursos económicos, mas também sociais e políticos. Daí que as diferenças de desempenho se coloquem quer ao nível nacional (espelhando os desequilíbrios socioeconómicos regionais), quer ao nível global, onde, apesar da retórica, prevalecem os interesses de países e grupos económicos mais poderosos, num contexto onde as dificuldades de implementação têm vindo a arrastar-se.

De facto, se a ideia de desenvolvimento sustentável se expandiu e tornou ubíqua, também é verdade que o “oxímoro” que a constitui (desenvolvimento + sustentabilidade) não impediu uma consensualização alargada, mas, no que diz respeito a efeitos práticos, implicou resultados muito aquém do anunciado pelas próprias instâncias de governança global e pelos decisores políticos nacionais e locais. Haverá, aliás, sinais de que o consenso alargado conseguido se veio, ele próprio, a transformar numa das suas maiores fragilidades. A sustentabilidade é hoje uma *catchword* ambígua de que decorrem uma série de abordagens práticas paralelas, frequentemente superficiais e/ou contraditórias, nem sempre coincidentes com os objectivos originalmente propostos. Apesar de alguns avanços inegáveis que se contam, sobretudo, ao nível local/nacional, globalmente este padrão de execução terá vindo a contribuir mais para mascarar do que para transformar, mais para dar continuidade do que para inovar, mais para a permanência do que para a ruptura, mais para o desperdício do que para a eficiência.

O caminho do desenvolvimento sustentável estará, afinal, delimitado pelo *status quo* político-económico que tende a estreitar-se, sobretudo, em tempos de crise. As dificuldades económico-financeiras atravessadas pelo mundo, em geral, e pelas economias periféricas da UE em particular, determinarão, certamente, maiores carências sociais e insuficiências democráticas, assim como maiores desequilíbrios ambientais (“a mão esquerda do estado”, para usar a expressão de Bourdieu, tende sempre, nestas ocasiões, a tornar-se menos efectiva). Ainda assim, o mesmo *status quo* económico não deixará de ser, ele próprio, condicionado pelo jogo interactivo de avanços e recuos, onde entram os sinais de degradação ambiental, a consciencialização ecológica por eles despoletada e uma mobilização cívica alimentada por uma nova ética ecológica. Neste sentido, a construção do desenvolvimento sustentável depende de um movimento colectivo empenhado que exija e apoie medidas pro-sustentáveis e se revele capaz de pressionar quer o poder político, quer o poder económico instituídos.

Assim se explica a razão pela qual os maiores sucessos nesta área se tenham vindo a alcançar, sobretudo, em contextos sociais onde a sociedade civil se mostra mais capacitada e a tradição de intervenção cívica tem raízes mais profundas.

Aliás, numa estratégia que procura responder a esse desafio de influência, acompanhando a referida transmutação do conceito de sustentabilidade, a posição, o papel e a ideologia dos movimentos ambientalistas transformou-se nas últimas décadas, surgindo, crescentemente, mais empenhados nos processos de tomada de decisão, dentro da arena político-institucional instituída. Daí que — é certo que a diferentes velocidades — legitimidade, transparência, responsabilização e reforma institucional e social surjam como os novos princípios e valores, que proporcionam aos movimentos sociais de defesa ambiental e à sociedade civil em geral, recursos que lhes facultam uma posição mais determinante nos processos de transformação social e ambiental, numa estratégia bipolar de cooperação e conflito (Mol, 2010).

Estaremos perante um processo que depende, antes de mais, dos níveis de confiança institucional e do capital social presentes em cada sociedade que, como vêm defendendo Putman e Fukuyama, desempenham um papel crucial não apenas no bom funcionamento da democracia, como na própria prosperidade económica (Putman, 1993; Fukuyama, 1999). Essa será, portanto, a pedra na engrenagem de tal estratégia de influência, quando a tradição cívica (com base em normas de reciprocidade e de cooperação) escasseia e o poder de decisão permanece tendencialmente fechado. Os níveis de confiança institucional dependem, com efeito, da transparência nos procedimentos e, sobretudo, dos resultados consequentes que, em contextos marcados por tradições de governança menos abertas à participação, nem sempre surgem com clareza. Daí que os desempenhos locais na prossecução dos objectivos da sustentabilidade se mostrem desiguais e tendam a acompanhar as iniquidades sociais.

Apesar disto e dos discursos em sentido contrário, há sinais de que o conceito de desenvolvimento sustentável deixa cada vez mais na sombra as dinâmicas socioeconómicas relativas à sustentabilidade e ao desenvolvimento. Com a desregulação económico-financeira, estaremos a assistir a uma crescente marginalização das questões da redistribuição de recursos, da pobreza e da justiça social (Redclift, 2009) e, apesar da relevância que, desde os primórdios do conceito, lhes foi atribuída, as desigualdades sociais são um mal não apenas inultrapassado, como até agravado nas últimas décadas. Neste contexto, desgastar o futuro, valorizá-lo menos do que ao presente é, certamente, uma tentação para governos locais e nacionais que se vêm coagidos por premências socioeconómicas imediatas.

Se os sinais de degradação ecológica deixam cada vez menos espaço para os cépticos, dando lugar à consensualização antes aludida, faltarão, certamente, mais certezas sobre as formas de actuar, sobre os níveis de consumo aceitáveis e sobre quem deverá regredir nesses níveis de consumo. Afinal, o crescimento é — apesar de todas as evidências que aconselhariam o contrário, sobretudo, nas sociedades mais afluentes — um objectivo declarado pela generalidade dos políticos, qualquer que seja o seu nível de actuação.

As questões da justiça ambiental, os conflitos e as desigualdades socioeconómicas que decorrem e acompanham os processos de reestruturação ecológica adquirem, por isso, uma centralidade acrescida, não apenas entre os autores tradicionalmente mais críticos como são os casos de Allan Schnaiberg, ou de Michael Redclift, mas também com alas mais consentâneas com o *status quo* económico. Arthur Mol e Gert Spaargaren, por exemplo, apontavam já no início do século, como factores centrais no processo de degradação ecológica, as desigualdades na relação entre humanidade e natureza, as desigualdades como consequências distributivas das políticas ambientais, as desigualdades relacionadas com os riscos ambientais e, ainda, as desigualdades mundiais, que em certa medida, atravessam os dois últimos tipos (Mol e Spaargaren, 2000: 38). Crescimento/decrescimento, igualdade/desigualdades e justiça/injustiça são, por conseguinte, dicotomias centrais que a implementação do desenvolvimento sustentável seja local, seja global, dificilmente poderá continuar a ignorar.

VII.2 Impulsos e desafios

Tendo em conta que em Portugal a sociedade civil emergiu com algum vigor só após a revolução de 1974, os sinais de cidadania participativa não podem 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 político-económica internacional...), mas também do legado que persiste nas formas de actuar tendencialmente fechadas de aparelhos administrativos e dos cidadãos que, por inércia, desconfiança, ou tradição, tendem a manter-se distantes dos processos de tomada de decisão.

As atitudes e os comportamentos de governantes e governados emergem do mesmo caldo cultural que integra já características novas advindas do convívio democrático (nesta altura com quase quatro décadas percorridas), mas também de uma herança dificilmente descartável, impregnada em práticas e atitudes de desconfiança mútua. Encontram-se, por isso, marcas

simultaneamente concomitantes e contraditórias quer nos discursos empenhados e nas aparentes dificuldades das instituições da administração municipal para integrarem os cidadãos na tomada de decisão, quer numa vontade expressa, mas nem sempre consequente, dos cidadãos em participar em processos que, não raras vezes, surgem aos seus olhos como simulacros ou manipulações dos poderes instituídos.

Acresce que os órgãos políticos e económicos da comunidade internacional que, com o fim do regime autoritário do Estado-Novo, ganharam uma influência antes inusitada na sociedade portuguesa, adoptaram o desenvolvimento sustentável como objectivo global do desenvolvimento mundial do início do século XXI, fazendo-o acompanhar por um progressivo reforço de uma ideia já surgida no relatório Bruntland: a necessidade de envolvimento e de mobilização das populações no desenvolvimento sustentável local, onde se produzem e ocorrem os problemas globais que determinarão o “nosso futuro comum” (CMAD, 1987). Sendo certas as dificuldades que permanecem em ultrapassar o nível do *wishful thinking* na implementação da sustentabilidade (Dryzek, 1996, 2005 [1997]), dentro, como fora de portas, há alguns sinais da sua penetração na sociedade. Um deles é, sem dúvida, a emergência de dinâmicas de participação local (mais ou menos reguladas pela administração, mais ou menos controladas pela sociedade civil), de que as Agendas 21 Locais, os Orçamentos Participativos e outros processos similares são exemplares.

O intuito destas iniciativas participativas locais (sobretudo das A21L que têm na sua génese a ideia holística de desenvolvimento sustentável) é contribuir para um modelo que, a um só tempo, integre as necessidades do desenvolvimento económico, a defesa do ambiente e dos recursos naturais e a promoção da qualidade de vida. Esta abrangência, aliada ao impulso que decorre do patrocínio de instâncias de poder político-económico como a União Europeia, fez com que as A21L tenham vindo a conquistar cada vez mais adeptos na administração e na sociedade civil, emergindo como ferramentas de proximidade aos problemas e às populações mais ajustadas à implementação do conceito de desenvolvimento sustentável em territórios específicos.

Estamos, afinal, perante programas de acção complexos e exigentes quer do ponto de vista do empenho do poder político instalado (de quem, em última análise e no mínimo, depende a aplicabilidade dos resultados alcançados nas sessões deliberativas), quer da capacidade de mobilização das populações locais (enquanto últimos destinatários das políticas formuladas e de cuja aquiescência depende o seu sucesso). Assim e mais uma vez na perspectiva normativa

e programática que lhes determina um carácter holístico de continuidade, estes processos participativos projectar-se-iam como instrumentos poderosos de mudança a dois níveis:

- **Ao nível do planeamento** porque requerem uma abordagem contextualizada do acto de planear que, simultaneamente, se revele abrangente nas variáveis a ter em conta, exigente na integração dos problemas, inovadora nos modelos prospectivos que propuser e que contribua para resolver a tradicional tensão entre ambiente e desenvolvimento.
- **Ao nível da democratização** porque desafiam todos os trâmites de participação pública e exigem novos métodos de obtenção de consensos. A participação pública alargada é um elemento-chave deste processo, não só porque permite aos cidadãos o exercício do direito de auscultação nos processos de decisão política, mas também porque aumenta a eficiência dessas decisões, apostando na responsabilidade partilhada, na definição dos problemas e na programação das acções para os resolver.

Por conseguinte, “atreito a particularismos e dificuldades concretas decorrentes da sua própria natureza, o processo de implementação de uma A21L exige uma acomodação permanente a realidades locais específicas” (Schmidt, Nave e Guerra, 2005: 16), sem receituários únicos nem visões dogmáticas ou estandardizadas. Seja qual for a escala a que se pretenda aplicar (desde o nível de bairro até ao nível nacional), os procedimentos a seguir impõem uma criteriosa adaptação aos condicionalismos do local e aos meios logísticos, económicos e humanos disponíveis. “Tratando-se de um processo de experimentação, de tentativa e erro, que se constrói à medida que se aplica” (*ibidem*), abre-se espaço a um sem número de soluções de implementação. Soluções que, no terreno, nem sempre corresponderão ao espectável programático, quer porque a falta de recursos assim o determinou, quer porque o processo foi atravessado por uma qualquer estratégia de desinvestimento, ou mesmo de manipulação das metas e dos objectivos pré determinados.

Mais implícita do que declaradamente, portanto, a participação nestas iniciativas surge, antes de mais e ainda que não exclusivamente, como uma forma de gerar aquiescência e garantir legitimidade às políticas *top-down*, mas nem por isso deixa de constituir-se como uma oportunidade de fortalecer a consistência, o impacto e a influência dos cidadãos e da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. De acordo com os resultados alcançados nesta pesquisa e tal como já tinha sido assinalado para o contexto espanhol (Martinez, Montero e Garcia, 2008) — confirmando a similitude destes processos delineados sob o chapéu comum das instâncias de governança europeia e internacional —, a participação nestas iniciativas reguladas e coordenadas pela administração resulta, é certo, num dispositivo de

integração dos anseios e da contestação popular no processo político. Mas, se por vezes os resultados não vão além da "domesticação" do descontentamento, ocasiões há em que daí emergem alternativas pragmáticas e eficazes de integração popular nos critérios de escolha e na consolidação dos métodos de partilha e deliberação.

Para que tal aconteça, no entanto, os capitais locais acumulados parecem ser factores determinantes. Com efeito, tendo em conta os desequilíbrios sócio-geográficos no território português, se o caminho adoptado pela comunidade internacional no delinear do desenvolvimento sustentável surge indelevelmente marcado nas opções nacionais e locais, os resultados práticos dessas linhas programáticas globais tendem — apesar do discurso politicamente correcto transversal que valoriza a sustentabilidade e a participação — a rarear, sobretudo, em contextos socioeconómicos mais desfavorecidos: municípios onde os *scores* do Índice Sintético de Desenvolvimento Municipal (construído numa óptica de sustentabilidade) se ficaram abaixo da média, onde a actividade económica e o mercado de trabalho se mostraram mais débeis, onde as populações apresentavam os índices de envelhecimento mais elevados e os níveis de escolarização mais baixos... A falta de recursos explicará, certamente, grande parte do insucesso e determina um menor potencial às iniciativas de participação regulada, seja nas suas condições de emergência, seja nos seus resultados, seja, ainda, nas suas hipóteses de permanência e capacidade de provocar mudança social.

A ideia de desenvolvimento sustentável surgiu, no entanto, num contexto de “escassez ecológica”, para parafrasear a expressão famosa de Schnaiberg (1980). Ora os recursos escassos no passado, escassearão ainda mais no futuro e num contexto global em que é possível alargar o potencial de escolha (em diversidade e em quantidade de recursos), em detrimento do potencial alheio (Redclift e Hinton, 2008), as economias mais frágeis tenderão, forçosamente, a assumir maiores quotas de efeitos perversos do consumo excessivo, ou a reduzir esse consumo pela simples inexistência de recursos disponíveis e, sobretudo, pelo agravamento das desigualdades sociais que, por seu lado, implicarão maiores níveis de distância ao poder, maior alheamento do bem-comum e maiores dificuldades no envolvimento popular.

Não se adivinham, assim, tempos fáceis para o processo de implementação da sustentabilidade, incluindo a sustentabilidade local. Mas também é verdade que estando perante forças tão díspares e motivações e capacidades tão diversas, o desafio que se impõe é conseguir uma integração adequada de entendimentos, de sentido e de acção para efectivar o

proclamado desejo de mudança e trazer os cidadãos e as organizações da sociedade civil a delinear e a assumir as políticas de sustentabilidade. Tarefa que parece talhada para os mecanismos de governança participativa, como as Agendas 21 Locais.

Acresce que, não sendo aconselháveis expectativas demasiado ambiciosas, a verdade é que, em Portugal, muito do poder local parece menos susceptível (ainda que não isento) a fenómenos de distância ao poder e de desafeição política. Seja porque mais próximo dos problemas que afligem o dia-a-dia dos cidadãos, seja porque mais próximo dos próprios cidadãos, os portugueses parecem reservar-lhe uma relação mais afectiva e de maior confiança (Schmidt, Nave e Guerra, 2005). Daí que a implementação destas iniciativas locais, coordenadas e apoiadas pelo poder municipal, com a necessária transparência, com recursos técnicos, com recursos humanos, com recursos financeiros e com infra-estruturas se revele ainda hoje, passadas quase duas décadas sobre a Cimeira da Terra do Rio de Janeiro, uma ferramenta fundamental para dinamizar o envolvimento e a mudança social rumo a uma sociedade mais sustentável. Resta saber se os tempos de crise que atravessamos deixam espaço e vontade política para apostar nos caminhos menos previsíveis, mas (de acordo com os seus defensores) mais eficazes da sustentabilidade local participada.

É certo que este tipo de “participação regulada é muito menos do que alguma retórica grandiloquente apresenta (...), como uma correcção substancial para as limitações e insuficiências da delegação política, mas também não pode ser reduzida a um mero e unilateral procedimento de integração e assimilação de iniciativas políticas não convencionais” (Martinez, Montero e Garcia, 2008: 198). Estas experiências de implementação da sustentabilidade local têm vindo a revelar-se numa espécie de laboratórios de aplicação prática de instrumentos deliberativos e, não estando o sucesso forçosamente garantido, as sementes que potencialmente podem germinar a partir delas ajudam, certamente, a criar inquietação e vontade de mudança, bem como maior capacidade de intervenção das populações e, consequentemente, o reforço da resiliência local.

VII.3 Equívocos e realidade

Apesar dos desajustes e das inegáveis insuficiências que se vão detectando em muitas iniciativas lançadas no terreno, a subida do número de A21L é inquestionável. A nível internacional, este instrumento participativo de implementação da sustentabilidade local

sofreu um acréscimo de 353,8% no período entre 1996 e 2001 (ICLEI, 2002). Em Portugal os números evoluíram mais tardiamente, mas, entre 2006 e 2009 — em contra-ciclo com a Europa do norte, mas convergindo mais com Espanha e Itália —, atingiu-se uma Taxa Anual de Crescimento Médio de 230% (www.agenda21local.info.pt). Ímpeto que se explica por duas ordens de razão: a primeira liga-se ao impulso externo advindo da União Europeia que, em matéria ambiental e de sustentabilidade, assumiu um papel dinamizador e orientador na sociedade portuguesa; a segunda, igualmente determinante para compreender estes números, prende-se com a inexistência de um processo avaliativo que permite que se mantenham nas estatísticas muitas “A21L fantasma” *ad infinitum*, independentemente da sua manifesta inactividade.

Começando pela **primeira razão** apresentada, importa assinalar o papel desempenhado pelo contexto europeu na promoção destas iniciativas. Por um lado, através de algum financiamento suplementar conseguido através de linhas de apoio ao desenvolvimento local e regional e, como vimos, transfronteiriço. Por outro lado, através da Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis e do impulso que representou no processo gradual de subscrição da Carta e dos Compromissos de Aalborg e, mais recentemente, através do programa “Pacto dos Autarcas” patrocinado pela Comissão Europeia.

Entendido como um acto voluntário agregador de vontades de um conjunto de autoridades locais preocupadas com a implementação de processos de sustentabilidade local, o envolvimento na Campanha Europeia de Vilas e Cidades Sustentáveis facilita uma interacção *inter pares* cadenciada e pautada pela organização regular de conferências de âmbito europeu. Estas foram pensadas para dinamizar a angariação de novos signatários e alargar o movimento, mas, sobretudo, para disseminar os princípios de sustentabilidade local participada e divulgar os casos de maior sucesso como exemplos a seguir. A levar a sério estes objectivos e tendo em mente o crescimento de signatários nos últimos anos em Portugal, verifica-se que, pelo menos ao nível formal, a sustentabilidade local terá vindo a ganhar terreno entre os municípios portugueses.

Reforçando ou complementando este movimento, mais recentemente (2008), depois de um aparente desinvestimento da União Europeia na Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, surgiu uma nova iniciativa direccionada, uma vez mais, aos governos locais. O *Pacto dos Autarcas* (*Covenant of Mayors*) foi apresentado pela Comissão Europeia com o objectivo de reduzir, até 2020, as emissões de gases com efeito de estufa em 20%, tendo

registado, para já, a adesão de sessenta e oito signatários portugueses (www.eumayors.eu). Procurando resultados concretos, a estratégia delineada prevê, desta feita, que os signatários se comprometam a apresentar os respectivos planos de acção para a energia sustentável no prazo de um ano após a sua adesão e, consequentemente, a indicar de que modo alcançarão os seus objectivos até 2020⁷⁰.

É, portanto, dentro deste enquadramento europeu, acoplado aos mais abrangentes princípios e orientações da ONU, da OCDE, do Banco Mundial... que foi evoluindo a atenção e o interesse dos municípios portugueses pela sustentabilidade local e pela Agenda 21 Local, muito em confluência com os mecanismos de consulta, acesso à informação e participação institucionalizados, por força da adopção de normas, compromissos e convenções europeias. Nestas últimas décadas, aliás, como já foi referido, a União Europeia transformou-se numa referência basilar para as questões ambientais e para o desenvolvimento sustentável, servindo como parâmetro de aferição da qualidade de muitas decisões nacionais, num processo que sublinha frequentemente os desajustes entre as leis e as práticas (Schmidt, 2008). Neste contexto, habituámo-nos a assistir ao contraste entre os impulsos de política ambiental que nos chegam da União Europeia e “os persistentes impasses e bloqueios internos no que diz respeito a processos de implementação política desses compromissos, particularmente quando as iniciativas de implementação estão mais dependentes de recursos internos” (Schmidt, Nave e Guerra, 2010: 214).

A integração na Europa torna Portugal inevitavelmente atreito às directrizes europeias, o que é potenciado pelo processo histórico que antecedeu a adesão do país à então Comunidade Económica Europeia: a revolução de Abril e o fim de quase 50 anos de ditadura. Processo que fez coincidir a semântica da Europa e, em geral, tudo o que lhe está associado com a semântica da democracia, da liberdade e, claro, do bem-estar social e da protecção ambiental. Daí o papel que, na sociedade portuguesa, têm desempenhado iniciativas como as da Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, o Pacto dos Autarcas e a generalidade deste tipo de programas europeus, na promoção da sustentabilidade municipal. Ser deles membro ou signatário é importante porque, de alguma forma, integra simbolicamente o município num “espaço europeu cosmopolita e desenvolvido” que se contrapõe à ideia de desajuste própria de processos de modernização frágeis e fragilizados.

⁷⁰ Em Agosto de 2011 eram onze os municípios portugueses que já tinham submetido o Plano de Acção: Almada, Boticas, Cabeceiras de Basto, Cascais, Lagoa -Algarve, Lisboa, Nazaré, Oeiras, Porto, Santiago do Cacém e Vila Nova de Gaia.

Assim, e ainda que a Agenda 21 e os seus sucedâneos locais não integrem especificamente directivas e resoluções europeias de transposição obrigatória (como acontece, por exemplo, com as questões da água, do ar ou dos resíduos), a pressão política faz-se sentir em simultâneo com a importante possibilidade de aceder a fundos comunitários que, de outra forma, estariam perdidos. O êxito português em termos de A21L assenta, por conseguinte, pelo menos em parte, nas iniciativas mobilizadoras de influência europeia e, não menos importante, nos financiamentos comunitários em municípios onde houve engenho e aptidão para lhes aceder.

Todavia, se em termos numéricos o crescimento de A21L parece exponencial, na prática, a falta de avaliação dos processos relativiza estes bons resultados. É esta a **segunda razão** que ajuda a explicar a inusitada taxa de crescimento entre 2002 e 2009. Como bem mostram os resultados do inquérito, da análise lexical, da pesquisa *on-line* e da observação no terreno, muitos dos municípios que surgiam na base de dados do Portal da Agenda 21 Local como casos positivos (com A21L em curso) não apresentavam nenhum sinal de actividade participativa a acontecer, nem sequer um interlocutor que se pudesse contactar sobre esta temática. Muitos destes processos encontravam-se, afinal, numa espécie de limbo de onde dificilmente sairão ou, pior ainda, ter-se-ão iniciado como um processo, ganhando a confiança dos cidadãos, mas arriscando-se a perdê-la, de modo irreversível, por falta de continuidade. Grande parte das A21L recenseadas não passa, pois, de iniciativas-fantasma sem existência real, devendo-se a sua permanência nas bases de dados à incapacidade em detectar tais situações. Para isso, concorre a inexistência de uma política nacional que permita enquadrar ou avaliar os processos de A21L no terreno.

A ausência de um programa específico deste género, que poderia funcionar também como ferramenta de orientação e apoio, actuando como dinamizador e facilitador de processos, induz duas consequências: *i)* dificulta a emergência de processos de A21L consistentes e duradouros e, *ii)* ao não avaliar as iniciativas em curso, impede a “limpeza periódica” dos casos de insucesso que, assim, sustentam estatísticas enganosas. Um programa, uma instituição ou um instrumento regulador que salvaguardasse o livre arbítrio dos municípios mas, para além da avaliação, permitisse também dinamizar e enquadrar as A21L numa rede nacional de boas práticas, impulsionando-as para novas etapas e novos desafios, evitaria, pelo menos em parte, esta derrapagem para a inacção que tem, como consequência, o desmoronamento de um dos seus objectivos fundamentais: a inclusão nas práticas da

administração de iniciativas de participação nas suas diferentes vertentes (*top-down* e *bottom-up*). Trata-se, de resto, de uma mudança já consensualmente advogada, mas bastante menos praticada. Uma mudança que implica, antes de mais, transparência, justiça e abertura nas práticas e nos procedimentos da administração nos processos de tomada de decisão, promovendo, com isso, um envolvimento dos cidadãos de forma permanente e sustentada nas práticas regulares de governança.

Globalmente, portanto, e dadas as expectativas criadas em 1992, as dificuldades portuguesas podem justificar-se também pela forma como a Agenda 21 foi assumida pelos sucessivos governos centrais. Não como um programa consistente (com regras e vínculos legais que tornassem claros os procedimentos e as diversas etapas de implementação dos processos), mas apenas como uma vaga cartilha de intenções, sem quaisquer consequências para o seu incumprimento, o que acaba por repercutir-se na forma como os municípios abraçam estes projectos, deixando a porta aberta a um conglomerado de iniciativas locais desiguais e imprecisas nos métodos e nos objectivos. Com efeito, quer na análise lexical, quer nos resultados do inquérito tornou-se clara a existência de situações que ora revelam interesse, com acções concretas e continuadas, em prosseguir os princípios da sustentabilidade e da democracia participativa, ora parecem interessadas, antes de mais, em acautelar os benefícios que uma Agenda 21 local pode representar no panorama nacional: prestígio, capital simbólico e fundos comunitários.

VII.4 Obstáculos e derrapagem

O problema posto pela falta de um instrumento/organismo de referência nacional de enquadramento e avaliação das A21L — mais do que permitir a permanência nas estatísticas de um conglomerado impreciso de experiências — é a impossibilidade de separar “o trigo do joio”. Ainda assim, e apesar das renitências dos municípios em admitir o insucesso, algumas evidências disso mesmo ressaltaram das várias incursões no terreno. Desde logo, percebeu-se que, muitos dos casos de insucesso mais flagrante, localizam-se, por um lado, nas regiões menos afluentes, onde os recursos socioeconómicos escasseiam e as populações tendem a apresentar taxas de envelhecimento e níveis de desqualificação acima da média. Por outro lado e concomitantemente, resultam maioritariamente de iniciativas supra ou multimunicipais, lideradas por associações de municípios, sem o envolvimento directo dos executivos municipais.

Os recursos disponíveis revelam-se, assim, importantes quer para a emergência de projectos e iniciativas de sustentabilidade local, quer para a sua qualidade, quer, como também já vimos, para a sua longevidade (que, muitas vezes, se reduz aos meses contratados com as equipas externas de assessoria técnica). Neste contexto, os esquemas de financiamento utilizados (FEDER, QREN e, muitas vezes, as suas alternativas para o desenvolvimento transfronteiriço), aliados a um formato rígido e quantitativo por norma usado nas transacções dos municípios com o exterior, parecem confluir nalguns efeitos perversos. Mais do que uma mudança sustentada e permanente nas práticas administrativas que integrem definitivamente a participação e o envolvimento público na tomada de decisão, incentiva-se, sobretudo, o cumprimento de um caderno de encargos a que os municípios se comprometem para aceder aos fundos comunitários (*e.g.*, um diagnóstico prévio; umas quantas reuniões, normalmente distribuídas pelas freguesias do concelho; um relatório final; uma sessão de apresentação de resultados), mas que, rapidamente, é esquecido quando as formalidades previstas estão cumpridas, voltando-se muitas vezes à situação inicial, como se nunca tivesse acontecido um processo participativo.

Situação que tende a agravar-se tanto mais, quanto maior é a dependência das assessorias técnicas externas, como acontece na generalidade dos pequenos municípios. Nestes casos, onde a escassez de recursos humanos e financeiros, bem como a falta de *know-how* são normalmente apontados como óbice ao desenrolar dos processos participativos, os municípios ficam numa situação de maior fragilidade que acentua as suas desvantagens, desde logo, na negociação dos termos contratualizados, mas, igualmente, na inaptidão dos aparelhos administrativos municipais em acrescentar valor aos processos participativos dirigidos e delineados pelas equipas de assessoria externa e, sobretudo, para lhes dar continuidade futura. A influência destas empresas (que, nalguns casos, parecem recorrer ao *copy past* de planos de implementação de iniciativas conexas, desenvolvidas ou não, num momento anterior) emergiu claramente, aliás, na análise lexical, em que se verificou repetição constante de fórmulas, conteúdos, temáticas e modos de actuação.

Não negando a importância do seu papel mediador (entre um poder político pouco habituado e adaptado às lides da participação e as populações tradicionalmente distantes do poder político) que pode dar credibilidade aos processos⁷¹, os resultados desta pesquisa apontam para indícios de uma insuficiência geral na esperada adaptação das iniciativas participativas às

⁷¹ Algumas destas empresas de assessoria externa estão ligadas a centros universitários credíveis (*e.g.*, Universidade Nova de Lisboa, Universidade Católica Portuguesa do Porto).

especificidades locais. Situação, aliás, referida por alguns participantes destas iniciativas. Ora, tratando-se de um serviço contratualizado e pago pelos municípios, não podemos, em primeiro lugar, descartar a hipótese de que o interesse comercial tenda (pelo menos nalguns casos) a sobrepor-se aos princípios que se procuram instalar. Em segundo lugar, a distância e a desafeição destes técnicos contratados relativamente aos valores e realidades sócio-culturais das comunidades onde intervêm (e que tantas vezes desconhecem⁷²) potenciam contextualizações e diagnósticos insuficientes e podem, mesmo, facilitar alguma manipulação de dados.

O que parece incontestável é que, nestes casos, se tornou quase inevitável o abandono do projecto quando o período contratado se esgotou. Pior ainda, denotando alguma confusão de princípios e metodologias, foram frequentes os municípios que, no inquérito, declararam possuir uma A21L, apenas depois de efectuada a cerimónia de “entrega oficial da Agenda 21 Local” prevista na parte final dos cronogramas de desenvolvimento dos projectos. Desconsiderando todo o processo de construção anterior, pelo menos simbolicamente, os processos supostamente contínuos e progressivos transformaram-se numa Agenda 21 Local de “chave-na-mão”, num galardão obtido após alguns meses de actividade. Afinal, num relatório-remate que fecha e arruma o processo, mas que se revela totalmente insuficiente para sustentar o interesse continuado de uma população que, segundo os próprios representantes dos municípios, não tem interesse em participar, ou está imersa numa cultura de inércia que dificulta a sua mobilização. Os efeitos perversos desta participação “mecânica”, concluímos nós, dificilmente ajudará a interessar populações tradicionalmente desmobilizadas e que, certamente, menos interesse terá após ter experimentado um processo de participação que “caduca”.

Um outro factor que, talvez mais surpreendentemente, parece jogar a favor desta derrapagem liga-se à origem das iniciativas. Se é verdade que os processos de iniciativa regional (supra ou multimunicipal) têm dado mostras de eficácia na resolução de problemas ambientais específicos, como a água, ou os resíduos, permitindo criar sinergias adicionais, de acordo com os nossos resultados, são muito menos profícuos no que à dinamização e implementação da A21L diz respeito. Tal explicar-se-á, por um lado, porque, em grande parte, a proximidade aos cidadãos referida no capítulo 28 da Agenda 21 se perde, sobretudo, quando não há uma história regional que justifique esta ou aquela agregação de municípios e, por outro lado,

⁷² Talvez a diminuta presença de especialistas em ciências sociais não seja alheia a este estado de coisas.

certamente ainda mais importante, porque se assiste, em muitos casos, a um fenómeno de desresponsabilização do poder político local e das próprias máquinas administrativas locais que vêem o projecto como responsabilidade de outrem, normalmente a associação de municípios.

Acresce que, nestas situações em particular, a tendência para que os municípios (se e quando assumem alguma responsabilidade) se limitem a cumprir as exigências processuais formais, assumidas aquando das candidaturas aos fundos europeus, parece aumentar decididamente: avocando-se à A21L não as exigências de um programa contínuo e aprofundado com envolvimento e disponibilidade de tempo, vontade política e meios, mas uma espécie de caderno de encargos a “despachar” tão depressa quanto possível. Nestes casos, portanto, as iniciativas de A21L nasceram e desenvolveram-se com um horizonte temporal pré-determinado e limitado estritamente ao necessário para cumprir os compromissos assumidos, podendo, ainda assim, ser quebrado quando muda o ciclo eleitoral.

Com efeito, as rivalidades entre diferentes facções políticas locais (a luta pelo poder e a necessidade de marcar a diferença em relação ao adversário) determinam outros tantos casos de insucesso. São frequentes os municípios onde, depois de uma mudança no poder político, se abandonou ou deixou esmorecer o projecto participativo (*e.g.* Orçamento Participativo de Santarém, A21L de Mértola, A21L de Manteigas...). Efectivamente, a inevitável alternância de poder parece, apesar das posições contrárias normalmente defendidas em público — que advogam o envolvimento do conjunto de sensibilidades políticas presentes nas câmara e assembleia municipais —, desembocar no abandono e na desvalorização da obra feita pelos executivos anteriores. Quando muda o poder político, do ponto de vista dos seus novos detentores parece ser, muitas vezes, preferível ignorar ou denegrir os resultados das iniciativas ligadas aos seus antecessores, marcando a diferença pela negativa e não com um aprofundamento qualitativamente superior das iniciativas anteriores.

Estes são, afinal, factores de derrapagem que desembocam numa dificuldade generalizada em alcançar as etapas mais avançadas (implementação e revisão) das A21L. A maioria dos processos que recenseámos ultrapassou a barreira inicial (fase de elaboração e preparação do terreno), conseguiu elaborar o diagnóstico — mesmo que com algumas insuficiências — e encontra-se na fase de elaboração do plano de acção. Implementá-lo, ou seja, transpô-lo para a vida comunitária dos cidadãos, bem como avaliá-lo e revê-lo periodicamente é que se revela mais difícil, seja pelas dificuldades inerentes às etapas anteriores, seja porque entretanto se

fecharam portas políticas e económicas e os processos só aparentemente permanecem activos. Contudo, mesmo sem passarem à prática e porque nenhuma entidade as avalia, os municípios mantêm a ideia ilusória de que existirá uma A21L, apesar de, em muitos casos, nada mais aconteça após a saída das equipas de assessoria técnica externas.

Ao lado e em simultâneo com exemplos de sucesso, que também são inegáveis, não faltam indícios no terreno que apontam para a permanência de equívocos e práticas insustentáveis que perpetuam rotinas e modos de agir dos aparelhos administrativos que depois se queixam de dificuldades em mobilizar os cidadãos, como se constatou no inquérito. A enraizada desconfiança das populações na administração pública, no entanto, decorre ou, pelo menos, é potenciada por práticas administrativas de clausura enraizadas que tendem a perpetuar-se, apesar de e por via da persistência de experiências inconsequentes e/ou manipuladas desenvolvidas sob o rótulo “A21L”.

A alegada “falta de interesse das populações em participar”, a que se juntam, também com percentagens elevadas, a alegada “cultura de inércia instalada” e as alegadas “exigências irrealistas dos munícipes” são justificações comuns a grande parte dos respondentes ao inquérito que, no entanto, resultam em parte contrariadas por vários indícios que apontam para uma maior mobilização pública pelo bem-comum, sobretudo, quando em causa estão problemas de âmbito local. Dados estatísticos e estudos recentes têm, de facto, vindo a sugerir um crescente interesse dos cidadãos em participar: o recurso cada vez maior ao Tribunal Europeu, o avolumar das queixas à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, os resultados dos vários inquéritos levados a cabo pelo Observa... (Schmidt, Nave e Guerra, 2005: 29-30). Entre os cidadãos, a apetência para participar ganha terreno, mas estes precisam reconhecer a estas iniciativas de participação regulada pelos municípios, transparência de procedimentos, justiça no tratamento das partes e consequência nos resultados. Menosprezar qualquer destes factores pode, por isso, ter efeitos contrários aos objectivos proclamados e hipotecar o interesse e a confiança dos cidadãos para acções futuras.

VII.5 Potencial e desenlace

Seja como for, mais importante do que encontrar um bode expiatório (são reconhecidas, aliás, as características pouco reivindicativas e ainda menos interventivas da população portuguesa) é do envolvimento entre as duas esferas — governantes e governados — que pode surgir, tal como ditam as linhas programáticas saídas de Brundtland e da Agenda 21, a oportunidade para

identificar questões prioritárias e delinear estratégias mais adaptadas às urgências sociais locais. Desiderato que parece ser ensaiado pela maioria dos processos recenseados no inquérito e escrutinados na análise lexical que conjugam uma pluralidade de temáticas — *e.g.*, coesão social, ordenamento territorial, serviços públicos, recursos, património, inovação —, numa percepção holística e transversal do desenvolvimento sustentável onde a A21L surge como uma oportunidade para potenciar os recursos locais e para promover a qualidade de vida. A preocupação em seguir os princípios da sustentabilidade surge transversalmente nos discursos, afirmando-se, acima de tudo, o papel fundamental do envolvimento da comunidade e dos cidadãos em geral, no delinear de uma estratégia de desenvolvimento mais equilibrado e adaptado aos condicionalismos locais.

O turismo, como factor de desenvolvimento transversal almejado pela generalidade dos municípios respondentes, surgiu nesta linha de orientação como factor de aproveitamento de recursos endógenos, numa perspectiva de valorização do local e dos recursos locais (como saída para os impasses actuais do desenvolvimento). Sendo raros os sinais que lhe apontam consequências mais negativas e sendo clara a ligação da actividade turística à preservação das condições ecológicas, às actividades tradicionais e às restantes actividades económicas, os resultados apontam para uma menor ligação ao ordenamento do território, referido, sobretudo, pelos municípios de maior dimensão. Aparentemente, o ordenamento é visto como algo que diz respeito às grandes aglomerações urbanas, onde acontecerão as maiores disfuncionalidades. Como já tínhamos percebido anteriormente (Schmidt, Nave e Guerra, 2005), o ordenamento do território em geral e, em particular, as imposições da REN (Rede Ecológica Nacional), da RAN (Rede Agrícola Nacional), bem como de outros instrumentos similares são, muitas vezes, percepcionados como ingerências inadequadas do poder central que desconhece as realidades locais. Entre os municípios de maior dimensão, no entanto, surgem sinais de uma progressiva integração do ordenamento do território nas questões da sustentabilidade.

Como decorre, então, nos vários contextos sócio-geográficos, a estratégia de mudança, implícita nos ditames da governança ambiental global? É inegável a evolução de disponibilização de informação e serviços que decorreu da generalização de sítios municipais na internet, como fica claro nos resultados obtidos no nosso inquérito e é confirmado por outros estudos internacionais (UN-DESA, 2008). Estes novos meios electrónicos de informação e comunicação parecem ter conquistado definitivamente os municípios

portugueses, impondo-se (a diferentes graus, porque os recursos, como vimos, também são desiguais) como ferramentas basilares nas novas abordagens participativas, comprometidas com o envolvimento das populações nos processos de tomada de decisão. A generalização de serviços e meios de divulgação e informação, potenciada pelas novas tecnologias, contribui para a concretização dos imperativos da governança participativa, como, de resto, se depreende a partir das correlações entre o Índice de Esforço na Promoção da Participação e o Índice de Informação e Serviços Disponibilizados.

Neste contexto, a Agenda 21 Local e as iniciativas que, melhor ou pior, se têm vindo a desenrolar no terreno, apresentam-se, elas próprias, como despoletadoras de mudança e de promoção de novos e mais exigentes procedimentos participativos, mesmo que, na prática, nem sempre correspondam ao que se preconiza. Com efeito, sessões públicas, inquéritos, sondagens, comités, grupos de trabalho, fóruns temáticos, júris e painéis de cidadãos são instrumentos que, no panorama autárquico português, parecem ter ganho uma importância acrescida a partir e decorrendo das iniciativas de A21L. De acordo com os resultados do inquérito, estes métodos alternativos de envolvimento público nos processos de tomada de decisão, outrora raros, parecem estar a ser (ou ter sido) utilizados pelos municípios, fundamentalmente, no âmbito das A21L e da implementação dos seus planos de acção.

Num panorama de austeridade global, cujo reverso é a crescente relevância do local, mesmo com as reticências e falhas atrás evidenciadas, os resultados apontam para que as iniciativas de A21L surjam, no terreno, como factores despoletadores de formatos e instrumentos participativos mais inovadores e mais inclusivos. De resto, o realce dado a uma maior capacidade de envolvimento das populações e à dinamização da cultura cívica local parece ter-se afirmado no panorama político local, beneficiando de dimensões contíguas da governança não descuradas pelos muitos executivos municipais que, a partir destas experiências, já terão percebido o seu potencial para melhorar os seus níveis de eficácia política e a agilização dos seus serviços e canais de comunicação.

Quando os processos são desenvolvidos com transparência, seriedade e envolvimento de técnicos e políticos — de quem depende a efectiva transposição dos resultados deliberativos para as práticas administrativas —, verifica-se que as conquistas são inúmeras e fazem a diferença: aumentam os níveis de confiança entre governantes e governados; facilitam a implementação e aquiescência pública de políticas e instrumentos da administração local, reforçando-a face à administração central; favorecem melhorias na qualidade de vida local e

no bem-estar social; potenciam os sentimentos de pertença, a (re)apropriação dos espaços públicos e o exercício de uma cidadania mais pró-activa. Resta esperar que o profissionalismo das equipas de assessoria externa e o sentido de responsabilidade dos políticos (no poder e na oposição) permitam que se ultrapassem interesses mais restritos, a favor da comunidade. Em suma, que uns e outros contribuam para o desenvolvimento local, através da dinamização sinérgica das interacções entre os vários parceiros em presença nas comunidades locais.

Para tal, no entanto, é preciso que haja recursos disponíveis que estão longe de se limitar aos financeiros e técnicos. A ilusão de que o acesso a fontes de financiamento alternativas e ao saber-fazer oferecido pelas assessorias técnicas externas seriam suficientes para despoletar a mudança ficou, aliás, bem a descoberto nos casos de insucesso mais flagrante. É da vontade política dos eleitos (no poder e na oposição), do empenhamento dos técnicos municipais, da capacitação das populações e da confiança entre uns e outros, que se podem esperar melhores resultados e colmatar melhor as falhas que a crise económica e o desagregar da sociedade do carbono não deixarão de trazer ao de cima. Momento de transição que já iniciámos e que torna cada vez mais evidente a impossibilidade de manter os actuais níveis de crescimento económico baseado na exploração dos recursos naturais.

O desafio que se põe não é, certamente, pequeno, na medida em que implica o renovar dos processos de democratização, onde a escala local assume uma definitiva relevância, assim como a participação das suas populações. Como refere Tim Jackson (2009), aproximando-nos (a mal ou a bem) do “fim da era da irresponsabilidade” — que pressupunha recursos infinitos —, a prosperidade decorre, agora, da capacidade de participação dos cidadãos. Nesta perspectiva, assumindo-se que cidadãos mais capazes e mais interventivos podem ajudar a promover comunidades mais resilientes e melhor preparadas para enfrentar os choques económicos presentes e futuros (nomeadamente os que inevitavelmente decorrerão da transição para uma sociedade pós-carbono), urge instrumentos políticos específicos que, como as A21L, promovam a participação (Jackson, 2009: 105 e seguintes). Nomeadamente, na criação e na protecção da partilha dos espaços públicos, na facilitação e/ou criação de condições de acesso à aprendizagem e à aquisição de competências ao longo da vida e, sobretudo, na co-responsabilização de cidadãos e comunidades no planeamento das cidades e nos processos de tomada de decisão.

A A21L surge, assim, mais actual do que nunca, como um instrumento valioso não apenas ao nível das comunidades, mas também ao nível global, contribuindo para reencontrar um

caminho que reintegre o local no quotidiano e, com base nos recursos endógenos, potencie uma prosperidade que não equivalha, necessariamente, a crescimentos inúteis e a desequilíbrios ambientais globais. Importaria, por isso, consolidar os resultados que, apesar de tudo, se alcançaram e promover os factores que mais se têm vindo a mostrar determinantes para o êxito das iniciativas de A21L, como já se preconizava em parte na Carta de Cascais:

- a) Um comprometimento e um envolvimento do poder político com legitimidade necessária para fazer vingar a vontade de partilha do poder de decisão com as populações; caucionar informação e procedimentos claros e transparentes e garantir que o processo deliberativo levará em linha de conta os resultados da discussão, da auscultação pública e das aspirações dos cidadãos.
- b) Uma viabilização dos processos de A21L para além dos mandatos dos executivos municipais procurando, para tal, um envolvimento duradouro e abrangente das forças políticas e cívicas locais em presença.
- c) Uma actuação proactiva, que vá para além do cumprimento dos compromissos legais ou oficiais assumidos pelas diferentes administrações locais, numa óptica em que a A21L seja encarada como um processo contínuo que não se esgota num caderno de encargos assumido para garantir financiamentos.
- d) Um acautelamento de resultados consequentes que impliquem uma mudança nas iniciativas de base local e, sobretudo, nas práticas governativas historicamente pouco abertas à participação.
- e) Uma priorização dos valores e da cultura local num mundo progressivamente mais globalizado, reforçando a diferença e a autenticidade, mas sem ignorar os processos globais a que, actualmente, todos estamos sujeitos.
- f) Um desenvolvimento de uma agenda inclusiva que envolva todos os cidadãos, tendo por base a justiça social, o apoio às empresas locais e a criação de emprego, de forma a garantir uma prosperidade local consistente, baseada em recursos e práticas sustentáveis.

Não se trata de encarar os processos de Agenda 21 Local como solução para todos os males, ou como a única “panaceia” participativa para resolver todos os problemas. Sem dúvida que nos processos participativos que se têm vindo a implementar deste que fechámos o inquérito (*e.g.*, São Roque do Pico, Lisboa, Montemor-o-Novo...) e noutros que certamente surgirão com etiqueta, ou não, de Agenda 21 local, haverá sucessos e insucessos, simulacros e realizações conseguidas, mas é certo que a sociedade portuguesa está a mudar, sobretudo nas suas franjas mais jovens e mais escolarizadas, e muitos cidadãos se mostram cada vez mais capazes para intervir e exigir ser ouvidos nos processos de tomada de decisão de escala local. O sucesso depende, então, da vontade política dos poderes instituídos e da transparência de procedimentos que permita mantê-los envolvidos e mobilizados, surgindo a A21L como uma

ferramenta que, para este efeito, continua a mostrar-se não só adequada, como mais actual do que nunca, por ser local e por facilitar os meios que levem os cidadãos a confiar no real impacto da sua participação nos processos de decisão e nos seus responsáveis políticos.

Afinal, a partir destes processos que, certamente, nem sempre decorrerão sem problemas e contrariedades e até, como vimos, assentam, muitas vezes, em meias verdades que mantêm, mais do que questionam, o *status quo* socioeconómico e a sociedade de consumo, as pessoas aprendem a participar e, sobretudo, aprendem que podem participar. Funcionando como ferramenta de aquiescência para com as políticas públicas, a A21L pode revelar-se, igualmente, num meio de “coação pública” que expõe e condiciona a acção do poder político e, nessa óptica, complementa as instituições da democracia participativa. Mostrando-se, por conseguinte, como instrumento de desenvolvimento da cultura cívica e institucionalizando a democracia participativa, nestes tempos de transição, a A21L garante, ou pelo menos dinamiza ou favorece, a implementação e consolidação da ideia de sustentabilidade local que, apesar das generalizações e usurpações abusivas, pode vir a potenciar recursos e dinâmicas, bem como gerar desenvolvimento a partir de uma óptica menos baseada no crescimento.

Se, a bem ou a mal, o paradigma socioeconómico terá que mudar, a questão é saber como se poderá processar a transição de forma menos penosa, contando, tanto quanto possível, com a anuência das populações. O papel das A21L mostra-se, aqui, fundamental porque permite integrar os principais interessados que são, simultaneamente, os principais actores dessa mudança: as populações. A alternativa que se põe a esta estratégia de envolvimento público nas questões da sustentabilidade/decrescimento será a imposição de soluções, certamente, menos democráticas, mais autoritárias e potenciadoras da injustiça social. Não se vislumbrando caminhos fáceis, mas tratando-se de uma questão social chave, a resposta mais óbvia, como refere Ernest Garcia, será “discutir os caminhos mais compatíveis com a democracia, pondo-se como questão fulcral encontrar as condições em que o decrescimento seja visto como desejável pela maioria” (2011: 13). Este, como qualquer outro processo de mudança social, só poderá acontecer de forma consistente com o envolvimento do próprio tecido social. Encontrar formas pró-activas e funcionais de integração pode, por isso, ser um passo decisivo para minorar os conflitos sociais que se antevêm.

VIII

Bibliografia

- 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.
- Adger, Neil, e Andrew Jordan (orgs.) (2009), *Governing Sustainability*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Agarwal, Anil, *et al.* (2001), *Poles Apart*, New Delhi, Thomson Press.
- Agência de Desenvolvimento Gardunha 21 (2009), *Rotas e Percursos na Gardunha: Dossier de Imprensa*, ADG21, 2009.
- Alba, Martha de (2004), “El método Alceste y su aplicación al estudio de las representaciones sociales del espacio urbano: el caso de la ciudad de México”, *Papers on Social Representations*, 13: 1-20.
- Almeida, Ana Nunes, e Maria Manuel Vieira (2006), *A Escola em Portugal: Novos Olhares, Outros Cenários*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Almeida, João Ferreira de (org.) (2000), *Os Portugueses e o Ambiente: I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras, Celta.
- Almeida, João Ferreira de (org.) (2004), *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras, Celta Editora.
- Almeida, Paulo Roberto de (2003), “ ‘Una sombra pronto seras...’: Idealpolitik e o Consenso de Buenos Aires”, *O Debatedouro*, 38(II), disponível on-line em <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1135ConsBAires.html>, acedido em 21/12/2010.
- Alphandéry, Pierre, Pierre Bitoun e Yves Dupont (1993 [1991]), *L'Équivoque Écologique*, Paris, Éditions de la Découverte/Essais.
- Amaral, Arthur Bernardes do (2010), “Os conceitos de regimes internacionais e de governança global: semelhanças e diferenciações”, *Revista Eletrônica Boletim do TEMPO*, 10, disponível on-line em http://www.tempo.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article

[&id=5355%3Aos-conceitos-de-regimes-internacionais-e-de-governanca-global&catid=209&Itemid=100076&lang=pt](#), acedido em 28/04/2010.

- Antonsich, Marco (2010), “Exploring the correspondence between regional forms of governance and regional identity: The case of Western Europe”, *European Urban and Regional Studies*, 17 (3): 261-276.
- Appadurai, Arjun (1998), *Modernity at Large*, Minneapolis, Minnesota University Press.
- Arking, Robert (2006 [1991]), *The Biology of Aging: Observations and Principles*, Oxford, Oxford University Press.
- Arneil, Barbara (2006), *Diverse Communities: The Problem with Social Capital*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- Atkinson, Giles, Simon Dietz e Eric Neumayer (orgs.) (2007), *Handbook of Sustainable Development*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing Limited.
- Barreto, António (2002), “A participação cívica e política e a evolução da sociedade portuguesa”, in AAVV, *Actas dos VIII Cursos Internacionais de Verão de Cascais* (2 a 7 de Julho de 2001), Cascais, Câmara Municipal de Cascais, 1: 45-60.
- Bauman, Zygmunt (2007), *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*, Cambridge, Polity Press.
- Beck, Ulrich (1992 [1986]), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, Newbury Park e Nova Deli, Sage Publications.
- Beck, Ulrich (2010), “Climate for change, or how to create a green modernity?”, *Theory, Culture & Society*, 27 (2/3): 254–266
- Beck, Ulrich (2009), *World at Risk*, Cambridge, Polity Press.
- Benavente, Ana, *et al.* (1996), *A Literacia em Portugal: Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Conselho Nacional de Educação.
- Berger-Schmitt, Regina, e Heinz-Herbert Noll (2000), “Conceptual framework and structure of a European system of social indicators”, *EuReporting Working Paper No. 9*, Mannheim, Centre for Social Research and Methodology.
- Bhagwati, Jagdish (2004), *In Defense of Globalization*, Oxford, Oxford University Press.
- Biermann, Frank (2005), “Global environmental governance”, in Khi V. Thai, Diane Rahm e Jerrell D. Cogburn (orgs.) *Handbook of Globalization and the Environment*, Boca Raton, CRC Press: 137-154.
- Blaikie, Norman (2000), *Designing Social Research: The Logic of Anticipation*, Cambridge, Polity Press.
- Blowers, Andrew (2000), “Ecological and political modernisation: the challenge for planning”, *The Town Planning Review*, 71 (4): 371-393.

- Boff, Leonardo (2008), *Essential Care: An Ethics of Human Nature*, Waco, Baylor University Press.
- Bosselmann, Klaus, Ron Engel e Prue Taylor (2008), *Governance for Sustainability: Issues, Challenges, Successes*, Gland, IUCN.
- Bourcier, Danièle (2002), *Is Governance merely a form of Regulation? Balancing the Roles of the State and the Civil Society*, IWM Working Paper 6/2002, Vienna, Institut für die Wissenschaften vom Menschen.
- Bourdieu, Pierre (1985), “The social space and the genesis of groups”, *Social Science Information*, 24 (2): 195-220.
- Bourdieu, Pierre (1986), “The forms of capital”, in John G. Richardson (org.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Slough, Greenwood Press: 241-58.
- Bourdieu, Pierre (1992), “Thinking about limits”, *Theory, Culture & Society*, 9 (1): 37-49.
- Bourdieu, Pierre (1997 [1994]), *Razões Práticas: Sobre a Teoria da Acção*, Oeiras, Celta Editora.
- Bowen. Katryn A. (1996), *The Sin of Omission – Punishable By Death To Internal Validity: An Argument For Integration Of Qualitative And Quantitative Research Methods To Strengthen Internal Validity*, Ithaca, NY, Cornell University Working Paper, disponível em <http://trochim.human.cornell.edu/gallery/bowen/hss691.htm>, acedido em 11/10/2009.
- Brecher, Jeremy, Tim Costello e Brendan Smith (2000), *Globalization from Below: The Power of Solidarity*, Cambridge, South End Press.
- Brenner, Neil (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Brown, Lester R. (1981), *Building a Sustainable Society*, Washington, Worldwatch Institute.
- Bunker Steven G. (1996), “Raw materials and the global economy: oversights and distortions in industrial ecology”, *Society and Natural Resources*, 9: 419-429.
- Buttel, Frederick H. (2010 [1997]) “Social institutions and environmental change” in Michael R. Redclift e Graham Woodgate (orgs.), *The International Handbook of Environmental Sociology*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar: 33-47.
- Byrch, Christine, Kate Kearins, Markus Milne e Richard Morgan (2007), “Sustainable “what”? A cognitive approach to understanding sustainable development”, *Qualitative Research in Accounting & Management*, 4 (1): 26-52.
- Cabral, Manuel Villaverde (2000), “O exercício da cidadania política em Portugal”, in Manuel Villaverde Cabral, Jorge Vala e João Freire (orgs.), *Atitudes Sociais dos Portugueses: Trabalho e Cidadania*, Lisboa, ICS/ISSP: 123-162.
- Camargo, Brígido V. (2005), “ALCESTE: Um programa informático de análise quantitativa de dados textuais”, in Antonia Silva Paredes Moreira *et al.* (orgs.), *Perspectivas*

- Teórico-Metodológicas em Representações Sociais*, João Pessoa, Editora Universitária da UFPB: 511-539.
- Campbell, Scott, e Gregory Currie (2006), “Against Beck: In defense of risk analysis”, *Philosophy of the Social Sciences*, 36 (2): 149-172.
- Carmin, JoAnn (2010), “Civic engagement in environmental governance in Central and Eastern Europe”, in Michael R. Redclift e Graham Woodgate (orgs.), *The International Handbook of Environmental Sociology*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar: 394-407.
- Carter, Neil (2001), *The Politics of the Environment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Castells, Manuel (1998), “The education of city planners in the information age”, *Berkeley Planning Journal*, 12: 25-31.
- Castells, Manuel (2003 [1997]) *O Poder da Identidade*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Catton, William R., Jr., e Riley E. Dunlap (1978), “Environmental sociology: a new paradigm”, *The American Sociologist*, 13: 41-49.
- Catton, William R., Jr., e Riley E. Dunlap (1980), “A new ecological paradigm for post-exuberant sociology”, *American Behavioural Scientist*, 24 (1): 15-47.
- CE (2001), *European Governance: A White Paper*, Bruxelas, Commission of the European Communities.
- Christie, Ian (2010), “Foreword”, in Michael Peters, Shane Fudge e Tim Jackson (orgs.), *Low Carbon Communities: Imaginative Approaches to Combating Climate Change Locally*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing: xiv- xviii.
- Clark, John (1990), *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*, West Hartford, Kumarian Press.
- CMAD (1987), *O Nosso Futuro Comum: Relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento*, Lisboa, Meribérica.
- CNADS (2003), *Reflexão sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- CNUAD (1992), *Agenda 21: Documento da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (versão portuguesa)*, Lisboa, IPAMB.
- Cobb, Clifford W. (2000), *Measuring Tools and the Quality of Life*, São Francisco, Redefining Progress.
- Cobb, Clifford, Gary Sue Goodman e Mathis Wackernagel (1999), *Why Bigger Isn't Better: The Genuine Progress Indicator – 1999 Update*, São Francisco, Redefining Progress.

- Cohen, Jean (1999), “Trust, voluntary association and workable democracy: the contemporary American discourse on civil society”, in Mark Warren (org.), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press: 208–248.
- Commission on Global Governance (1995), *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford e Nova Iorque, Oxford University Press.
- Conselho Europeu de Urbanistas (2003), *A Nova Carta de Atenas 2003: A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do Séc. XXI*, Lisboa, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Associação dos Urbanistas Portugueses.
- Costa, Pedro (1993), “Cidades e urbanização em Portugal: uma sociologia, geografia ou economia urbanas?”, *SOCIUS Working Papers*, 4/93, Lisboa, ISEG/UTL.
- Decrop, Alain (1999), “Triangulation in qualitative research”, *Tourism Management*, 20 (1): 157-161.
- Delanty, Gerard, e Chris Rumford (2007), “Political globalization”, in George Ritzer (org.) *The Blackwell Companion to Globalization*, Oxford, Blackwell Publishing: 414-428.
- Delbrück, Jost (2003), “Exercising public authority beyond the State: Transnational democracy and/or alternative legitimation strategies?” *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10 (29): 29-43.
- Dietz, Thomas, e Paul C. Stern (orgs.) (2008), *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*, Washington, National Academies Press.
- Directorate of Environment and Local Authorities of Council of Europe (1998), *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Estrasburgo, Council of Europe.
- Dodds, Felix, et al. (2002), *Post Johannesburg: The Future of the UN Commission on Sustainable Development – Paper 9*, Londres, Stakeholder Forum for Our Common Future.
- Dryzek, John S. (1996), “Foundations for environmental political economy: The search for Homo Ecologicus?”, *New Political Economy*, 1 (1): 27-40.
- Dryzek, John S. (2005 [1997]), *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*, Oxford e Nova Iorque, Oxford University Press.
- Dryzek, John S., et al. (2003), *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, and Norway*, Oxford e Nova Iorque, Oxford University Press.
- Duit, Andreas (2008), *The Ecological State: Cross-National Patterns of Environmental Governance Regimes*, Berlim, Ecologic - Institute for International and European Environmental Policy.
- Dunlap, Riley E. (1993), “From environmental to ecological problems”, in C. Calhoun & G. Ritzer (orgs.), *Social Problems*, Nova Iorque, McGraw-Hill: 707-738.

- Dunlap, Riley E., e Kent D. Van Liere (1978), “The new environmental paradigm: A proposed measuring instrument and preliminary results”, *Journal of Environmental Education*, 9: 10-19.
- Dunlap, Riley E., e William R. Catton, Jr. (1979), “Environmental sociology”, *Annual Review of Sociology*, 5: 243-273.
- Dunlap, Riley E., e William R. Catton, Jr. (1993), *Struggling with Human Exemptionalism: the Rise, Decline and Revitalization of Environmental Sociology*, Washington, Department of Sociology of Washington State University.
- Dunlap, Riley E., et al. (2000), “Measuring endorsement of the new ecological paradigm: a revised NEP scale”, *Journal of Social Issues*, 56 (3): 425-442.
- Dunlap, Riley E. (2008), “The New Environmental Paradigm Scale: From marginality to worldwide use”, *The Journal of Environmental Education*, 40 (1): 3-18.
- Durant, Robert F., Daniel J. Fiorino e Rosemary O’Leary (2004), *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Durlauf, Steven N. (2002), “Bowling Alone: a review essay”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 47: 259–273.
- Eden, Sally (1996), “Public participation in environmental policy: considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions”, *Public Understanding of Science*, 5: 183-204.
- Elliott, Lorraine (2002), “Global environmental governance” in Roeden Wilkinson e Steve Hughes (orgs.), *Global Governance: Critical Perspectives*, Londres, Routledge: 57–74.
- Featherstone, Mike, e Scott Lash (1995), “Globalization, modernity and the spatialization of social theory: an introduction”, in Mike Featherstone, Scott Lash e Roland Robertson (orgs.) *Global Modernities*, Londres, Sage Publications: 1-24.
- Fernandes, Ernesto (2002), “O associativismo no tempo da globalização: voluntariado e cidadania democrática”, *Intervenção Social*, 27: 159-190.
- Ferrão, João (2002) “Portugal, três geografias em recombinação: espacialidades, mapas cognitivos e identidades territoriais”, *Lusotopie*, 2: 151-158.
- Ferrão, João (2004) “Dinâmicas territoriais e trajetórias de desenvolvimento: Portugal 1991-2001”, *Revista de Estudos Demográficos*, 34: 17-25.
- Ferrão, João, e João Guerra (2004), *Municípios, Sustentabilidade e Qualidade de Vida: Contributos para a Construção de um Sistema de Indicadores de Monitorização da Qualidade de Vida nos Municípios Portugueses (Continente)*, Lisboa, Observa: Ambiente, Sociedade e Opinião Pública.
- Ferrão, João, Francisco Vala e José Fernando Gomes (2003), “Actividades Económicas”, in José António Tenedório (org.), *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*, Lisboa, Área Metropolitana de Lisboa: 164-187.

- Ferreira, Virgínia (1986), “O inquérito por questionário na construção de dados sociológicos”, in Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto, Edições Afrontamento.
- Ferreira, Vítor Matias (2001), *Cidade e Democracia: Ambiente, Património e Espaço Público – Uma Cidadania Urbana?*, Lisboa, Departamento de Sociologia, ISCTE.
- Fine, Ben (2006), “New growth theory: more problem than solution”, in Jomo K. S. e Ben Fine (orgs.), *The New Development Economics: After the Washington Consensus*, Nova Iorque, Zed Books: 68-86.
- Fischer-Kowalski, Marina, e Helga Weisz (1999), “Society as a hybrid between material and symbolic realms: Towards a theoretical framework of society-nature interaction”, in Lee Freese (org.), *Advances in Human Ecology*, Vol. 8, Stamford, CT, JAI Press: 215–251.
- Fisher, Dana R. (2010), “COP15 in Copenhagen: How the merging of movements left civil society out in the cold”, *Global Environmental Politics*, 10 (2): 11-17.
- Fisher, Dana R., and Jessica Green (2004), “Understanding disenfranchisement: Civil society and developing countries’ influence and participation in global governance for sustainable development”, *Global Environmental Politics*, 4 (3): 65–84.
- Fisher, Dana R., e William R. Freudenburg (2001), “Ecological modernization and its critics: assessing the past and looking toward the future”, *Society and Natural Resources*, 14: 701–709.
- Foster, John B. (2002), *Ecology Against Capitalism*, Nova Iorque, Monthly Review Press.
- Freeman, R. Edward, et al (2010), *Stakeholder Theory: The State of the Art*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Freeman, R. Edward, et al. (1984), *Strategic Management: A stakeholder Approach*, Boston, MA, Pitman.
- Freire, André (2003), “Desempenho da democracia e reformas políticas: o caso português em perspectiva comparada”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 42: 133-160.
- Frey, Klaus (2001), “A dimensão político-democrática das teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local”, *Ambiente & Sociedade*, 9 (2): 115-143.
- Frey, Klaus (2002), “Democracia e sustentabilidade das cidades na era digital”, *Actas do I Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*, Indaiatuba-SP, Brasil, s/ed.
- Fuchs, Doris (2002), “Globalization and global governance: Discourses on political order at the turn of the century”, in Doris Fuchs e Friedrich Kratochwil (orgs.), *Transformative Change and Global Order: Reflections on Theory and Practice*, Münster, LIT Verlag.

- Fukuyama, Francis (1999), “Social capital and civil society”, *Conference on Second Generation Reforms*, IMF Headquarters, Washington, D.C., s/ed.
- Garcia, Ernest (2011), “Visions of Human Nature and Degrowth”, *10th Conference of the European Sociological Association*, Genebra, s/ed.
- Garzillo, Cristina, e Stefan Kuhn (2007), *The Aalborg Commitments Implementation Guide: A 5-Step Approach*, Frankfurt, ICLEI.
- Gibbs, David (2000), “Ecological modernisation, regional economic development and regional development agencies”, *Geoforum*, 31: 9-19.
- Giddens, Anthony (1995 [1990]), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta.
- Giddens, Antony (2009), *The Politics of Climate Change*, Cambridge, Polity Press.
- Gille, Zsuzsa (2006), “Detached flows or grounded place-making projects?”, in Gert Spaargaren, Arthur Mol e Frederick Buttel (orgs.), *Governing Environmental Flows: Global Challenges to Social Theory*, Cambridge, MIT Press.
- Goldstein, Judith e Robert Keohane (1993) (orgs.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca-NY, Cornell University Press.
- Gomila, Maria Francesca (2000), “La Agenda 21 Local en Europa: un análisis comparado” in Nuria Font e Joan Subirats (orgs.) *Local Y Sostenible: La Agenda 21 Local en España*, Barcelona, Icaria Editorial: 29-64.
- Gonçalves, Ana, e João Guerra (2007), "Do ensino experimental da ciência à cidadania ambiental: o caso EuroLifeNet", AAVV, *I Congreso Internacional de Educación Ambiental dos Países Lusófonos e Galicia*, A Coruña, Centro de Extensión Universitaria e Divulgación Ambiental de Galicia (CEIDA).
- Gould, Kenneth A. (2009), “Technological change and the environment”, in Kenneth A. Gould e Tammy L. Lewis (orgs.), *Twenty Lessons in Environmental Sociology*, Oxford e Nova Iorque, Oxford University Press: 95-106.
- Gould, Kenneth A., e Tammy L. Lewis (2009) (orgs.), *Twenty Lessons in Environmental Sociology*, Oxford e Nova Iorque, Oxford University Press.
- Gupta, Joyeeta (2007), “Globalization, environmental challenges and North–South issues”, in Khi V. Thai, Diane Rahm e Jerrell D. Coggburn (orgs.), *Handbook of Globalization and the Environment*, Boca Raton, CRC Press: 449-472.
- Habermas, Jürgen (1999 [1996]), *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge, Polity Press.
- Hajer, Maarten A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Oxford University Press.
- Hannigan, John A. (1995), *Environmental Sociology: A Social Constructionist Perspective*, Londres e Nova York, Routledge.

- Hansla, André, *et al.* (2008), “The relationships between awareness of consequences, environmental concern, and value orientations”, *Journal of Environmental Psychology*, 28: 1-9.
- Hardt, Michael, e Antonio Negri (2004), *Multitude*, Nova Iorque, Penguin.
- Harris, Jerry (2005), “Emerging Third World Powers: China, India and Brazil”, *Race & Class*, 46 (3): 7-27.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer e Volker Rittberger (2003 [1997]), *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Haus, Michael, e Hubert Heinelt (2005), “How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement”, in Michael Haus, Hubert Heinelt e Murray Stewart (orgs.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, Londres, Routledge: 12-39.
- Hawken, Paul, Amory Lovins e L. Hunter Lovins (2000), *Natural Capitalism: The Next Industrial Revolution*, Snowmass-CO, Rocky Mountain Institute.
- Heberlein, Thomas (1981), “Environmental attitudes.”, *Zeitschrift fur Umweltpolitik*, 2: 241-270.
- Heinelt, Hubert, *et al.* (2006), *Governance for Sustainability*, Darmstadt Erkner, G-FORS.
- Held, David (2004), *Global Covenant*, Cambridge, Polity Press.
- Held, David, *et al.* (1999), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press.
- Hempel, Lamont C. (1999), “Conceptual and analytical challenges in building sustainable communities”, in Daniel A. Mazmanian e Michael E. Kraft (orgs.), *Toward Sustainable Communities: Transition and Transformation in Environmental Policy*, Cambridge, MA, MIT Pres Books.
- Hinojal, Iñaki Barcena, e Rosa Lago Aurrekoetxea (2010), “Ecological debt: an integrating concept for socio-environmental change”, in Michael R. Redclift e Graham Woodgate (orgs.), *The International Handbook of Environmental Sociology*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar: 150-163.
- Holton, Robert J. (2005), *Making Globalization*, Basingstoke, Palgrave.
- Huber, Joseph (2004), *New Technologies and Environmental Innovation*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar.
- Hulot, Nicolas (2006), *Pour un Pacte Écologique*, Paris, Calmann-Lévy.
- ICLEI (2002), *Second Local Agenda 21 Survey*, Nova Yorque, United Nations Secretariat for the World Summit on Sustainable Development/International Council for Local Environmental Initiatives, disponível *on-line* em http://www.iclei.org/documents/Global/final_document.pdf, acedido em 03/01/2009.

- Iglesias, Mercedes Martínez, Ignacio Lerma Montero e Ernest Garcia (2008), “Políticas de medio ambiente y participación ciudadana”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 61: 179-201.
- IMAGE (2006), *Alceste, une Méthodologie Robuste et Pertinente: Manuel*, Toulouse, IMAGE-ZAFAR.
- INE (2010), *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional: 2007*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
- Ingeborg Niestroy (2005), *Sustaining Sustainability: A Benchmark Study on National Strategies Towards Sustainable Development and the Impact of Councils in Nine EU Member States*, Den Haag, Lemma Publishers.
- IUCN (1980), *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Gland, IUCN-International Union for Conservation of Nature.
- Ivanova, Maria (2007), “Moving forward by looking back: learning from UNEP's history”, in Lydia Swart e Estelle Perry (orgs.), *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, Nova Iorque, Center for UN Reform Education: 26-47.
- Ivanova, Maria (2009), “The global environmental governance project: global environmental governance in the 21st century, way ahead wide open”, *Report from the Global Environmental Governance Forum: Reflecting on the Past, Moving into the Future*, Glion, s/ed.
- Jackson, Tim (2009), *Prosperity without Growth? The Transition to a Sustainable Economy*, Londres, Sustainable Development Commission.
- Kaasa, Stine M. (2007), “The UN Commission on sustainable development: which mechanisms explain its accomplishments?”, *Global Environmental Politics*, 7 (3): 107-129.
- Kahler, Miles (2004), “Global governance redefined: revised version”, *The Conference on Globalization, the State, and Society*, Washington University School of Law, St. Louis, s/ed.
- Kalampalikis, Nikos (2003), “L’apport de la méthode Alceste dans l’analyse des représentations sociales” in Jean-Claude Abric (org.), *Méthodes d’étude des représentations sociales*, Paris, Editions Erès: 147-163.
- Katz, Eric (1996), “Searching for intrinsic value: pragmatism and despair in environmental ethics”, in Andrew Light e Eric Katz (orgs.), *Environmental Pragmatism*, Londres e Nova Iorque, Routledge.
- Kellner, Douglas (2002), “Theorizing globalization”, *Sociological Theory*, 20 (3): 285-305.
- Kellner, Douglas e Clayton Pierce (2007), “Media and globalization”, in George Ritzer (org.), *The Blackwell Companion to Globalization*, Oxford, Blackwell Publishing: 385-395.

- Kemp, Rene, Saeed Parto, e Robert B. Gibson (2005), “Governance for sustainable development: moving from theory to practice”, *International Journal of Sustainable Development*, 8 (1/2): 12–30.
- Kiel, Roger, e Gene Desfor (2003), “Ecological modernisation in Los Angeles and Toronto”, *Local Environment* 8 (1): 27-44.
- Krasner, Stephen D. (1982), “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, *International Organization*, 36 (2): 185-205.
- Kumar, Krishan (1993), “Civil society: an inquiry into the usefulness of an historical term”, *The British Journal of Sociology*, 44 (3): 375-395.
- Lafferty, William (2001b), “Adapting government practice to the goals of sustainable development”, *The OECD/PUMA Seminar in Improving Governance for Sustainable Development*, Paris, s/ed.
- Lafferty, William (org.) (2001a), *Sustainable Communities in Europe*, Londres, Earthscan Publications.
- Lafferty, William M., e James Meadowcroft (2001), *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Lafferty, William, (2002), “Grounding the evaluation of ‘sustainable development’” in William Lafferty, Morten Nortskog e Hilde Annete Aakre (orgs.) (2002) *Realizing Rio in Norway: Evaluative Studies of Sustainable Development*, Oslo, University of Oslo & PROSUS-Program for Research and Documentation for a Sustainable Society.
- Larkin, Bruce D. (1996), *Nuclear Designs: Great Britain, France, and China in the Global Governance of Nuclear Arms*, New Brunswick, Transaction.
- Lascombes, Pierre, e Patrick le Galés (2004), “L’action publique saisie par ses instruments”, in Pierre Lascombes e Patrick le Galés (orgs.), *Gouverner par les Instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques: 11-44.
- Latouche, Serge (2009), *Farewell to Growth*, Cambridge, Polity Press.
- Le Moigne, Jean-Louis (1990), *La Théorie du Système General: Théorie de la Modélisation*, Paris, PUF.
- Lélé, Sharachandra M. (2005 [1991]), “Sustainable development: a critical review”, in Michael Redclift (org.), *Sustainability: Critical Concepts in the Social Sciences*, Vol. 2, Londres, Routledge: 165-190.
- Leopold, Aldo (1949 [2005]), “The land ethic”, in Michael Redclift (org.), *Sustainability: Critical Concepts in the Social Sciences*, Vol. 1, Londres, Routledge: 43-57.
- Lima, Aida Valadas, e João Guerra (2004a), “Degradação ambiental, representações e novos valores ecológicos”, in João Ferreira de Almeida (org.), *Os Portugueses e o*

Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente, Oeiras, Celta: 7-64.

- Lima, Aida Valadas, e João Guerra (2004b), “Ambiente e cidadania: dimensões da mobilização ambiental em 4 países europeus”, in Luísa Lima, Manuel Villaverde Cabral e Jorge Vala (orgs.), *Ambiente e Desenvolvimento: Atitudes Sociais dos Portugueses (4)*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais: 113-156.
- Lima, Gustavo F. da Costa (1998), “Consciência ecológica: emergência, obstáculos e desafios”, *Revista Eletrônica Política e Trabalho*, 14: 139-154.
- Lima, Laura C. (2008), “Programa Alceste, primeira lição: a perspectiva pragmatista e o método estatístico”, *Revista de Educação Pública*, 17 (33): 83-97.
- Madanipour, Ali, Angela Hull e Patsy Healey (orgs.) (2001), *The Governance of Place: Space and Planning Processes*, Aldershot, Ashgate.
- Magalhães, Pedro (2005), “Disaffected democrats: political attitudes and political action in Portugal”, *West European Politics*, 28 (5): 973-991.
- Manson, Michael (2006 [1999]), “Conceptualizing Environmental Democracy”, in Michael Redclift (org.), *Sustainability: Critical Concepts in the Social Sciences*, Vol. 4, Londres, Routledge, 66-182.
- Marandola Jr., Eduardo, e Hogan, Daniel (2007), “Em direção a uma demografia ambiental? Avaliação e tendências dos estudos de população e ambiente no Brasil”, *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, 24 (2): 191-223.
- Massey, Alexander (1999), “Methodological triangulation, or how to get lost without being found out”, in Geoffrey Walford e Alexander Massey (orgs.), *Explorations in Methodology, Studies in Educational Ethnography*, Vol. 2, Stamford, CT, JAI Press: 183-197.
- Meadows, Donella, et al. (1972), *Os Limites do Crescimento*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Mela, Alfredo, et. al. (2001), *A Sociologia do Ambiente*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Meuleman, Louis, Ingeborg Niestroy e Christian Hey (org.) (2003), *Environmental Governance in Europe*, Den Haag, Lemma Publishers.
- Miles, Ian (1985), *Social Indicators for Human Development*, Londres, Frances Pinter.
- Mol, Arthur P. J. (1999), “Ecological modernization and the environmental transformation of Europe: between national variations and common denominators”, *Journal of Environment Policy and Planning*, 1: 167–181.
- Mol, Arthur P. J. (2000), “The environmental movement in an era of ecological modernization”, *GeoForum*, 31: 45–56.
- Mol, Arthur P. J., e Gert Spaargaren (2000), “Ecological modernisation theory in debate: a review”, *Environmental Politics*, 9 (1): 17-49.

- Mol, Arthur P. J., e Sander Van Den Burg (2004), “Local governance of environmental flows in global modernity”, *Local Environment*, 9 (4): 317-324.
- Mol, Arthur P.J. (2010), “Environmental reform in modernizing China”, in Michael R Redclift e Graham Woodgate (orgs.), *The International Handbook of Environmental Sociology*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar: 378-293.
- Mol, Arthur P.J., e David A. Sonnenfeld (2000), “Ecological modernization around the world: an introduction”, *Environmental Politics*, 9 (1): 3-16.
- Mota, Isabel, *et al.* (2005), *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (2005/2015)*, Lisboa, Pandora.
- Mozzicafreddo, Juan (2002), “A responsabilidade e a cidadania na administração pública”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 40: 9-22.
- Munro, David (1995), “Sustainability: rhetoric or reality”, in Thaddeus Trzyna (org.), *A Sustainable World: Defining and Measuring Sustainable Development*, Sacramento, California Institute for Public Affairs, disponível *on-line* em <http://www.interenvironment.org/cipa/munro.htm>, acessado em 28/05/2008.
- Murphy, Craig N. (1994), *International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850*, Oxford e Nova Iorque, Oxford University Press.
- Naim, Moisés (2000), “Washington Consensus or Washington Confusion?”, *Foreign Policy*, 118: 86-103.
- Nave, Joaquim Gil (org.) (1999), *Contextos Institucionais de Acção Colectiva e Participação na Área das Políticas do Ambiente: Relatório Final*, Lisboa, Observa.
- Nave, Joaquim Gil (org.) (2000), *As Organizações Não Governamentais de Ambiente: Elementos de Fenomenologia*, Lisboa, Observa.
- Neumayer, Eric (2010), *Human Development and Sustainability: Human Development Research Paper 2010/05*, Nova Iorque, UNDP-United Nations Development Program.
- Newton, Tim J. (2002), “Creating the New Ecological Order? Elias and actor-network theory”, *Academy of Management Review*, 27 (4): 523-540.
- Newton, Tim, e George Harte (1997), “Green business: technicist kitsch?”, *Journal of Management Studies*, 34 (1): 75-98.
- Norton, Bryan G. (1996), “The constancy of Leopold’s land ethic”, in Andrew Light e Eric Katz (orgs.), *Environmental Pragmatism*, Londres e Nova Iorque, Routledge.
- Nussbaum, Martha, e Amartya Sen (1993) (orgs.), *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press.
- OIT (2009), *Declaração da OIT Sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, adoptada pela Conferência Internacional do Trabalho na 97ª Sessão de 10 de Junho de 2008*, Genebra, Bureau Internacional do Trabalho.

- Olsthoorn, Xander, e Anna J. Wieczorek (orgs.) (2006), *Understanding Industrial Transformation: Views from Different Disciplines*, Dordrecht, Springer.
- Organização Mundial de Saúde (1999), *Monitoring Ambient Air Quality for Health Impact Assessment*, Copenhaga, WHO Regional Publications, European Series, N.º 85.
- Peters, Michael, Shane Fudge e Tim Jackson (2010), “Introduction”, in Michael Peters, Shane Fudge e Tim Jackson (orgs.), *Low Carbon Communities: Imaginative Approaches to Combating Climate Change*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing: 1-12.
- Petkova, Elena, *et al.* (2002), *Closing the Gap: Information, Participation, and Justice in Decision-making for the Environment*, Washington, World Resources Institute.
- Pinto, Marta, Marta Macedo e Pedro Macedo (2009), “Agenda 21 Local em Portugal: breve ponto de situação”, *Conferência Nacional sobre Agenda 21 Local e Sustentabilidade - GLOCAL 2009*, Cascais, s/ed.
- Pires de Lima, Marinús (1987), *O Inquérito Sociológico: Problemas de Metodologia*, Lisboa, Editorial Presença.
- PNUD (2003), *Relatório de Desenvolvimento Humano 2003, Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: Um Pacto entre as Nações para Eliminar a Pobreza Humana (Edição Portuguesa)*, Queluz, Mensagem.
- Porritt, Jonathon (2009), “Foreword”, in W. Neil Adger e Andrew Jordan (orgs.), *Governing Sustainability*, Cambridge, Cambridge University Press: xv-xvi.
- Porter, Gareth, e Janet Brown (1991), *Global Environmental Politics: Dilemmas in World Politics*, Oxford, Westview Press.
- Portes, Alejandro (1996), “Globalization from below: the rise of transnational communities”, in Roberto P. Korzeniewicz e William C. Smith (orgs.), *Latin America in the World Economy*, Westport, Greenwood Press: 151-168.
- Portes, Alejandro, *et al.* (org.) (2003), *La Globalización desde Abajo: Transnacionalismo Inmigrante y Desarrollo*, Cidade do México, FLACSO.
- Prescott-Allen, Robert (2001), *The Wellbeing of Nations: A Country-by-Country Index of Quality of Life and the Environment*, Londres, Island Press.
- Putnam, Robert, Susan Pharr e Dalton Russell (2000), “Introduction: what’s troubling the trilateral democracies?”, in Robert Putnam e Susan Pharr (orgs.), *Disaffected Democracies: What’s Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press: 3-30.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, Robert (1995), “Bowling Alone: the strange disappearance of civic America”, *Journal of Democracy*, 6: 65–78.

- Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nova Iorque, Simon & Schuster.
- Putnam, Robert, e Kristin A. Goss (2002), “Introduction”, in Robert Putman (org.), *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Nova Iorque, Oxford University Press: 3-21.
- Queirós, Margarida (2002), “O ambiente nas políticas públicas em Portugal”, *Finisterra*, XXXVII, 73: 33-59.
- Ramo, Joshua Cooper (2004), *The Beijing Consensus*, Londres, The Foreign Policy Centre.
- Redclift, Michael (1997), “Development and global environmental change”, *Journal of International Development*, 9 (3): 391-401.
- Redclift, Michael (2002), “Pós-sustentabilidade e os novos discursos de sustentabilidade”, *Raízes*, 21 (1): 124-136.
- Redclift, Michael (2005), “Sustainable development (1987-2005): an oxymoron comes of age”, *Sustainable Development*, 13 (4): 212-227.
- Redclift, Michael (2009), “The environment and carbon dependence: landscapes of sustainability and materiality”, *Current Sociology*, 57 (3): 369–387.
- Redclift, Michael, e Emma Hinton (2008), “Living sustainably: approaches for the developed and developing world”, *Proceedings of Progressive Governance Conference: An Inclusive Globalisation, Promoting Prosperity for All*, Londres, s/ed.
- Redclift, Michael, e Graham Woodgate (1997), “Sustainability and social construction”, in Michael Redclift e Graham Woodgate (orgs.), *The International Handbook of Environmental Sociology*, Londres, Edward Elgar: 55-70.
- Reinert, Max (1986), “Un logiciel d’analyse lexicale: Alceste”, *Les Cahiers de l’Analyse des Données*, 4: 471-484.
- Reinert, Max (1998), “Mondes lexicaux et topoi dans l’approche Alceste”, in *Mots chiffrés et déchiffrés, Mélanges offerts à Etienne Brunet*, Genebra, Slatkine: 289-303.
- Ritzer, George (2004), *The McDonaldization of Society: Revised New Century Edition*, Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- Ritzer, George (org.) (2007), *The Blackwell Companion to Globalization*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Robertson, Roland (1990), “Mapping the global condition: globalization as the central concept”, in Mike Featherstone (org.), *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*, Londres, Sage Publications: 15-30.
- Robertson, Roland (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londres, Sage Publications.
- Robertson, Roland (1997), “Social theory, cultural relativity and the problem of globality”, in Anthony D. King (org.), *Culture, Globalization and the World-system*:

- Contemporary Conditions for the Representation of Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press: 69-90.
- Robertson, Roland, e Kathleen E. White (2007), “What is globalization?”, in George Ritzer (org.), *The Blackwell Companion to Globalization*, Oxford, Blackwell Publishing: 54-66.
- Rodrigues, Jorge Nascimento, e Tessaleno Devezas (2009), *Portugal, O Pioneiro da Globalização: A Herança das Descobertas*, Vila Nova de Famalicão, Centro Atlântico Editora.
- Rosenau, James N. (1990), *Turbulence in World Politics: a Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press.
- Rosenau, James N. (1995), “Governance in the twenty-first century”, *Global Governance*, 1 (1): 13-43.
- Rosenau, James N. (2003), *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization*, Princeton, Princeton University Press.
- Samli, A. Coskun (2008), *Globalization from the Bottom Up: A Blueprint for Modern Capitalism*, Nova York, Springer.
- Sander, Thomas H., e Robert D. Putnam (2010), “Still Bowling Alone? The Post-9/11 Split”, *Journal of Democracy*, 21 (1): 9-16.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), “Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy”, *Politics and Society*, 26 (4): 461-510.
- Schmidt, Luísa (2003), *Ambiente no Ecrã: Emissões e Demissões no Serviço Público Televisivo*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, Luísa (2008) “Ambiente e política ambiental: escalas e desajustes”, in Manuel Villaverde Cabral *et al.* (orgs.), *Itinerários: A Investigação nos 25 anos do ICS*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, Luísa, e João Guerra (2010), “Da governança global à sustentabilidade local: Portugal e o Brasil em perspectiva comparada”, *Revista de Ciências Sociais*, 41 (2): 101-124.
- Schmidt, Luísa, Joaquim Gil Nave e João Guerra (2004), “Local Agenda 21 and citizenship: the Portuguese case within European context”, *11th Annual International Sustainable Development Research Conference: Conference Proceedings*, Helsínquia, University of Tampere.
- Schmidt, Luísa, Joaquim Gil Nave e João Guerra (2005), *Autarquias e Desenvolvimento Sustentável: Agenda 21 Local e Novas Estratégias Ambientais*, Porto, Fronteira do Caos.
- Schmidt, Luísa, Joaquim Gil Nave e 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): 181-198.

- Schnaiberg, Alan (1980), *The Environment: From Surplus to Scarcity*, Oxford e Nova Iorque, Oxford University Press.
- Schnaiberg, Alan (2009), “Labor productivity and the environment”, in Kenneth A. Gould e Tammy L. Lewis (orgs.), *Twenty Lessons in Environmental Sociology*, Oxford e Nova Iorque, Oxford University Press: 59-67.
- Scholte, Jan A. (2005 [2000]), *Globalization: A Critical Introduction*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Schumpeter, Joseph E. (1909), “On the concept of social value”, *Quarterly Journal of Economics*, 23: 213-232.
- Sen, Amartya (2009), *The Idea of Justice*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Silva, Filipe Carreira da (2001), “Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 35: 117-138.
- Silveira, Laureano (2005), “Desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável: o papel da escola no século XXI”, *Saber (e) Educar*, 10: 9-28.
- Sklair, Leslie (2002), *Globalization: Capitalism and Its Alternatives*, Oxford e Nova Iorque, Oxford University Press.
- Smith, Neil (2007), “Nature as accumulation strategy”, *Socialist Register*, 17: 16–36.
- Soromenho-Marques, Viriato (1998), *O Futuro Frágil: Os Desafios da Crise Global do Ambiente*, Mem Martins, Publicações Europa-América.
- Soromenho-Marques, Viriato (2005), *Metamorfoses: Entre o Colapso e o Desenvolvimento Sustentável*, Mem Martins, Publicações Europa-América.
- Southey, Sean (2001) “Accelerating sustainability: from agenda to action”, *Local Environment*, 6 (4): 483–489.
- Spaargaren, Gert (2000), “Ecological modernization theory and the changing discourse on environment and modernity”, in Gert Spaargaren, Arthur P. J. Mol e Frederick H. Buttel (orgs.), *Environment and Global Modernity*, Londres, Sage Publications: 41–72.
- Spaeth, Konrad (2002) “Inside global governance: new borders of a concept”, *Critical Perspectives on Global Governance Workshop*, Amerang, s/ed.: 1-13.
- Spangenberg, Joachim H. (1995), *Towards Sustainable Europe: A Study from the Wuppertal Institute for Friends of the Earth Europe*, Luton, FoE Publications.
- Stewart, Frances (1996), “Basic needs, capabilities, and human development”, in Avner Offer (org.), *In Pursuit of the Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press.
- Stiglitz, Joseph P. (2005), “The overselling of globalization”, in Michael M. Weinstein (org.), *Globalization: What’s New?*, Nova Iorque, Columbia University Press: 228-262.

- Stoker, Gerry (2000), “Urban political science and the challenge of urban governance”, in Jon Pierre (org.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford e Nova Iorque, Oxford University Press: 91-109.
- Strange, Susan (1983), “Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis”, Stephen D. Krasner (org.), *International Regimes*, Ithaca, NY, Cornell University Press: 337-354.
- Streck, Charlotte (2002) “Global public policy networks, international organizations and international environmental governance”, *Road to World Summit 2002*, disponível on-line em: <http://www.worldsummit2002.org/texts/streck.pdf>, acessado em 18/12/2007.
- Teunissen, Jan Joost, e Age Akkerman (orgs.) (2004), *Diversity in Development: Reconsidering the Washington Consensus*, The Hague, FONDAD-Forum on Debt and Development.
- Thai, Khi V., Diane Rahm e Jerrell D. Coggburn (2007), “Globalization and the environment: an introduction”, in Khi V. Thai, Diane Rahm e Jerrell D. Coggburn (orgs.), *Handbook of Globalization and the Environment*, Boca Raton, CRC Press: 1-18.
- Thomas, George M. (2007), “Globalization: the major players”, in George Ritzer (org.), *The Blackwell Companion to Globalization*, Oxford, Blackwell Publishing: 84-102.
- Thompson, Alexander, e Daniel Verdier (2010), “Multi-lateralisms: explaining variation in regime instruments – Discussion Paper 2010-34”, *Harvard Project on International Climate Agreements*, Cambridge, Harvard Kennedy School, disponível on-line em http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Thompson_Verdier_Final_2.pdf, acessado em 14/09/2009.
- UN-DESA (2008), *United Nations e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance*, Nova Iorque, Department of Economic and Social Affairs/Division for Public Administration and Development Management.
- UNDP (1990), *Human Development Report: 1990*, Oxford, Oxford University Press.
- UNDP (1997), *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*, *United Nations Development Programme*, disponível on-line em <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>, acessado em 24/03/2010.
- UNDP (2001), *UNDP Thematic Trust Fund: Environment*, Nova Iorque, United Nations Development Programme/Bureau for Development Policy.
- UNECE (1998), *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Aarhus, United Nations Economic Commission for Europe/Committee on Environmental Policy.
- Vala, Jorge, Manuel Villaverde Cabral e Alice Ramos (orgs.), (2003), *Valores Sociais: Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

- Vasconcelos, Lia (org.) (2006), *TAIDIS: Cidadania Ambiental, Informação e Participação no Contexto da Convenção de Aarhus*, Lisboa, FLAD.
- Vasconcelos, Lia T. (2001), “Institutional capacity building in local environmental planning”, *Paper ACSP*, Cleveland, s/ed.
- Verdier, Daniel (2008), “Multilateralism, bilateralism, and exclusion in the nuclear proliferation regime”, *International Organization*, 62 (3): 439-76.
- Voß, Jan-Peter, Dierk Bauknecht e René Kemp (eds.) (2006), *Reflexive Governance for Sustainable Development*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Voß, Robert O. (2007), “Perspective defining sustainability: a conceptual orientation”, *Journal of Chemical Technology and Biotechnology*, 82: 334-339.
- Wackernagel, Mathis, e William Rees (1996), *Our Ecological Footprint. Reducing Human Impact on the Earth*, Philadelphia, New Society Publishers.
- Weiss, Thomas G. (2009), *United Nations Intellectual History Project: Briefing Note Number 15*, Nova Iorque, Ralph Bunche Institute for International Studies/The CUNY Graduate Center.
- Wilkinson, Rorden (2007), “Global governance” in *The Encyclopedia of Governance*, Thousand Oaks, Sage Publications: 344-349.
- Williamson, John (1990) (org.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Peterson Institute for International Economics.
- Wolf, Martin (2004), *Why Globalization Works*, Oxford, Oxford University Press.
- Woodgate, Graham (2010), “Introduction”, in Michael R Redclift e Graham Woodgate (orgs.), *The International Handbook of Environmental Sociology*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar: 1-10.
- Woods, David (2002), “Sustainable development: a contested paradigm”, *Economics Forum of the Foundation for Water Research*, Birmingham, disponível on-line em <http://www.fwr.org/sustdev.pdf>, acessado em 23/04/2008.
- Yaro, Robert, e Tony Hiss (1996), *A Region in Risk: The Third Regional Plan for the New York-New Jersey-Connecticut Metropolitan Area*, Nova Iorque, Island Press.
- Yearley, Steven (2005), *Making Sense of Science: Understanding the Social Study of Science*, Londres, Sage Publications.
- York, Richard, e Eugene A. Rosa (2003), “Key challenges to ecological modernization theory”, *Organization and Environment*, 16 (3): 273-288.
- Young, Oran R. (1991), “Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society”, *International Organization*, 45 (3): 281-308.
- Young, Oran R. (1994), *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaka, NY, Cornell University Press.
- Young, Oran R. (1997), *Global Governance*, Cambridge, MIT Press.

- Young, Oran R., e Gail Osherenko (1993) “International regime formation: findings, research priorities, and applications”, in Oran R. Young e Gail Osherenko (orgs), *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes*, Ithaca e Londres, Cornell University Press: 223-261.
- Young, Oran R., e Gail Oshrenko (1995), “Testing theories on regime formation: findings from a large collaborative research project”, in Volker Rittberger (org.) *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press: 223-251.
- Zaccaï, Edwin (2009), “Développement durable: l’idéologie du XXI^e siècle”, *Grand dossier «Idéologies, le retour de flamme»*, *Sciences Humaines*, 14, disponível on-line em www.scienceshumaines.com/ideologies-2c-le-retour-de-flamme_fr_338.htm, acedido em 21/04/2007.
- Zeijl-Rozema, Annemarie Van, Ron Cörvers e René Kemp (2007), “Governance for sustainable development: a framework”, *Conference on Earth System Governance: Theories and Strategies for Sustainability*, Amesterdão, s/ed.