

Carlos Laranjo Medeiros
Paula Padrel de Oliveira

AGENDA 21 LOCAL
PROGRAMA LOCAL DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL
METODOLOGIA DE DESENVOLVIMENTO



CENTRO DE ESTUDOS DOS POVOS E CULTURAS DE EXPRESSÃO PORTUGUESA
Universidade Católica Portuguesa

LISBOA • 2006

AGENDA 21 LOCAL
PROGRAMA LOCAL DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
METODOLOGIA DE DESENVOLVIMENTO*

*Carlos Laranjo Medeiros***

*Paula Padrel de Oliveira****

I. INTRODUÇÃO

1. O exercício da actividade económica não é uma tarefa que possa considerar-se opção exclusiva do governo, do sector privado ou dos cidadãos, dado que os recursos naturais, tal como hoje os conhecemos, não são inesgotáveis.

Nas últimas décadas aumentou a consciência de que a concepção de progresso e desenvolvimento baseada sobretudo no crescimento do nível de vida não tinha em conta aspectos fundamentais para a sobrevivência e a qualidade de vida do Homem.

As diferenças notórias na qualidade de vida não só entre países, mas também dentro de cada Estado, e os riscos que tais desequilíbrios implicam, tanto activa como passivamente, obrigam a reflectir sobre o objectivo do desenvolvimento: não é uma noção abstracta de progresso, mas a procura de que todos os homens e mulheres, num horizonte temporal e espacial, reconheçam que a sua existência faz sentido e os conduz a uma realização efectiva do seu potencial humano.

Importa, ainda, ter em conta os crescentes desequilíbrios demográficos, quer pela existência de baixos índices de natalidade e uma conseqüente população envelhecida, quer por natalidades muito altas, conjugadas muitas vezes com uma esperança de vida limitada.

Um desenvolvimento saudavelmente prosseguido tem de ser sustentável, visando melhorar a eficiência económica, restaurar os sistemas ambientais e promover a qualidade de vida de todas as populações. O desenvolvimento não pode, pois, visar somente o crescimento económico em si, mas a «melhoria qualitativa no bem-estar humano».

O conceito de Desenvolvimento Sustentável surgiu em 1987 no Relatório «O Nosso Futuro Comum», mais conhecido por Relatório Brundtland, que o definiu como: «*O processo de desenvolvimento que permite às gerações actuais*

* Esta metodologia contou com a participação e a colaboração activas dos senhores Engenheiros João Boléo Tomé e João Vila Lobos.

** Membro da Direcção do CEPCEP/UCP. Director da IPI - Inovação, Projectos e Iniciativas, Lda.

*** Directora-Adjunta da IPI - Inovação, Projectos e Iniciativas, Lda.

satisfazerem as suas necessidades sem colocar em perigo a satisfação das necessidades das gerações futuras.» Este conceito centra-se na ideia de desenvolvimento das sociedades actuais sem exploração exaustiva de recursos naturais, sob pena de comprometer a sobrevivência das gerações futuras. Para isso, o Desenvolvimento Sustentável implica necessariamente a articulação das áreas económica, social e ambiental num contexto de economia global.

O Desenvolvimento Sustentável é um conceito em evolução que parte de valores como:

- ✓ Liberdade, enquanto fundamento e meta de um desenvolvimento centrado na pessoa e implicando que as opções tomadas e implementadas asseguram o pleno respeito das liberdades e a garantia de expressão destas;
- ✓ Justiça e Equidade, tendo em vista garantir os direitos dos mais pobres e das gerações vindouras.

E neste contexto, o Desenvolvimento Sustentável fomenta a ligação entre o local e o global, o desenvolvido e o em desenvolvimento e a cooperação entre sectores da sociedade. Não é um plano de acção detalhado, nem uma fórmula única. As soluções diferem no tempo e no espaço e dependem de um conjunto de valores e de recursos. Uma tomada de decisão numa perspectiva de Desenvolvimento Sustentável requer uma análise cuidada da realidade em estudo, de forma a determinar as acções mais adequadas à sua consecução.

2. A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada de 03 a 14 de Junho de 1992 no Rio de Janeiro, também conhecida por Conferência da Terra, trouxe a palco políticos, cientistas, jornalistas, representantes de organizações não governamentais de 179 países num esforço de entendimento de temas chave como as alterações climáticas, desertificação e desflorestação. Em resultado desta Conferência foram assinadas diversas convenções, entre as quais a Agenda 21, definida como plano de acção geral para o ambiente e desenvolvimento a adoptar nas décadas seguintes por todos os países, e a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, cuja mensagem se centra na necessidade de mudança ao nível das atitudes e comportamentos para permitir a aplicação das medidas necessárias ao Desenvolvimento Sustentável, uma vez que tanto a pobreza como o consumo exagerado provocam danos irreversíveis no meio ambiente e nos recursos naturais. Os participantes reconheceram a necessidade de redireccionar as políticas nacionais e internacionais no sentido de garantir que todas as decisões tomem em consideração os factores económicos, sociais e ambientais. Esta Conferência deu «o pontapé de saída» para que todas as conferências das Nações Unidas seguintes virassem a sua atenção para a importância do Desenvolvimento Sustentável.

A Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada de 26 de Agosto a 04 de Setembro de 2002 na cidade de Joanesburgo, foi o culminar de todo o esforço desenvolvido desde 1992. Procurou-se avaliar o progresso realizado e definir acções que ajudem a erradicar a pobreza, a alterar os padrões de consumo e produção insustentáveis e a assegurar uma gestão eficaz com protecção dos recursos naturais. Nesta Conferência assistiu-se ao lançamento de parcerias entre governos, sector privado e sociedade civil. No final foi elaborado o Plano de Implementação de Joanesburgo com a definição de novas metas concretas e acções faseadas no tempo.

Entretanto, foram desenvolvidos vários planos de sustentabilidade regionais e sectoriais e uma variedade de grupos (desde empresas, governos e organizações internacionais como o Banco Mundial) adoptaram imediatamente este conceito de Desenvolvimento Sustentável às suas realidades concretas, iniciativas que contribuíram para o entendimento desta ideia em diferentes contextos. Todavia, como ficou demonstrado na Conferência Mundial de Joanesburgo, a implementação do Desenvolvimento Sustentável tem registado um avanço relativamente lento¹.

O Desenvolvimento Sustentável é uma preocupação não só dos governos, mas também dos cidadãos e é através da interacção de todos os sectores da sociedade que se cria mudança. Neste sentido, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) das Nações Unidas, criada em Dezembro de 1992, é responsável pela revisão do progresso e pelo cumprimento dos compromissos assumidos nas Conferências Mundiais, desempenhando um papel importante no diálogo e no estabelecimento de relações de parceria entre governos, comunidade internacional e grandes grupos sociais (organizações não governamentais, municípios, sindicatos, indústria e serviços, comunidade científica, etc.) considerados actores chave na Agenda 21.

A Comissão desenvolveu um Programa de trabalho multi-anual (2003-2017), com ciclos de 2 anos e reuniões anuais, para discussão de temas específicos da agenda de Joanesburgo. No primeiro ano do ciclo avalia-se o progresso efectuado e, no segundo ano, identificam-se opções políticas para acelerar o trajecto no

¹ Excepção a registar é o caso do Canadá. Com efeito, de forma a cumprir os compromissos assumidos na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, o Governo Federal Canadense decidiu implementar, a partir de 2003, um programa de Conservação da Natureza à escala nacional. O programa visa, por um lado, a participação de todos os canadianos na conservação da natureza e, por outro, a adopção de novas ferramentas que valorizem o capital natural. Este capital natural composto pelas florestas, rios, planícies geladas do Ártico, oceanos e outras riquezas naturais tem um valor incalculável, pois no entendimento dos canadianos representam a sua história, economia, comunidades e a sua própria identidade. Este programa tem como ambicioso objectivo posicionar o Canadá como o líder mundial em Conservação da Natureza em 2010, através de medidas inovadoras e bem definidas proporcionando ao país e ao resto do mundo, ar puro, água limpa, abundante vida selvagem, qualidade de vida das populações e uma economia sólida e diversificada.

sentido do Desenvolvimento Sustentável. No ciclo 2004/2005, o foco político assentou na água e saneamento básico. O próximo ciclo, 2006/2007, tratará de temas como energia, desenvolvimento industrial, poluição atmosférica e alterações climáticas. Em todos os ciclos são ainda abordados temas transversais tais como governação, finanças, consumo e produção sustentável.

3. Nos últimos anos, a União Europeia deu passos importantes em matéria de Desenvolvimento Sustentável, um dos objectivos principais inscritos nos Tratados, mas ficou aquém das expectativas, pois muitos dos problemas detectados foram agravados. Em 2001, os líderes europeus delinearam uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável, baseada num número chave de tendências (alterações climáticas, transporte, utilização de terras, saúde pública, gestão dos recursos naturais, pobreza, exclusão social e envelhecimento da população) e propondo uma nova abordagem de tomada de decisões, de modo a garantir a correcta interdependência das políticas económicas, sociais e ambientais e a alargar o horizonte de visão a longo prazo. Uma nova revisão desta estratégia está actualmente em curso prevendo-se que os resultados possam surgir na Primavera de 2006. Este documento final assentará no reforço de prioridades e políticas europeias e de compromissos internacionais em matéria de Desenvolvimento Sustentável, com o estabelecimento de objectivos concretos e de indicadores de análise, promovendo a cooperação entre entidades públicas e privadas a todos os níveis.

No âmbito da nova abordagem ao processo de tomada de decisões, a Comissão Europeia introduziu um novo método, intitulado «Avaliação de Impacte», integrando anteriores análises de sectores isolados. Este método tendo por base uma avaliação dos problemas e objectivos propostos, identifica as principais opções e analisa os seus prováveis impactes no campo económico, social e ambiental. A avaliação de impacte visa ser um contributo para uma melhor regulamentação na União Europeia.

4. A Agenda 21 é, como vimos, um programa dinâmico com a participação activa de diversos intervenientes respeitando rigorosamente os princípios contidos na Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento. Este programa marca efectivamente o início de uma parceria de todos os Estados no sentido de enfrentar os novos desafios do Desenvolvimento Sustentável.

A Agenda 21 Local, definida no capítulo 28 do documento da Agenda 21² consiste num Plano de Acção ao nível das comunidades locais, envolvendo diversos grupos de actores cujos objectivos visam atingir um grau de desenvolvimento em concordância com os costumes e as tradições locais que assegure a viabilidade

² (<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=52>).

económica, a protecção do ambiente e a melhoria da qualidade de vida das populações. Pela grande proximidade entre as autoridades locais e os cidadãos, aquelas ganham uma importância relevante na execução da Agenda 21 Local, sendo que uma das metas definidas consistia em que, em 1996, a maioria das autoridades locais em cada país tivesse realizado um processo de consultas às suas populações e alcançado consenso quanto a uma Agenda 21 Local para as suas comunidades.

A Agenda 21 é, pois, uma abordagem territorial de Desenvolvimento Sustentável, que nos últimos anos foi também direccionada para assuntos transversais, como o Turismo e a Cultura.

O turismo, tal como outros sectores, utiliza recursos, cria custos e benefícios dentro da comunidade. Assim, o Turismo Sustentável foi incluído no capítulo IV, parágrafo 43 do Plano de Implementação de Joanesburgo e aplica-se a todas as formas de turismo e a todos os tipos de destinos. Os seus princípios baseiam-se no equilíbrio entre aspectos ambientais, económicos e sociais, de forma a garantir uma sustentabilidade de longo prazo.

Por seu lado, os trabalhos sobre cultura e desenvolvimento realizados pela UNESCO na década 1988-1997 levaram à constatação de que o desenvolvimento cultural gera desenvolvimento económico, mas o contrário pode não ser verdadeiro. Assim, surgiu a ideia de realizar uma Agenda 21 da Cultura³ no sentido de identificar aspectos críticos e definir qual a dimensão cultural de desenvolvimento num contexto de globalização.

A nível europeu no âmbito da Agenda 21 Local há que salientar a Campanha Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis, patrocinada pela União Europeia, onde se destacam as seguintes conferências e respectivos documentos finais: Conferência de Aalborg (Carta de Aalborg, 1994) comprometendo as autoridades locais signatárias a preparar planos de acção locais promotores da sustentabilidade, bem como a definir sistemas e processos de monitorização e apresentação de relatórios sobre os progressos realizados nesse sentido; Conferência de Lisboa (Da Carta à Acção, 1996), baseado em experiências locais e incluindo os princípios e recomendações especificados na Carta de Aalborg; Conferência de Hannover (Declaração de Hannover, 2000); Conferência Aalborg mais 10 (Compromissos de Aalborg, 2004) onde se reforçam e actualizam os objectivos da Agenda 21 Local.

5. O capítulo 40 da Agenda 21 apela aos países e à comunidade internacional no sentido da criação de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Estes indicadores, como uma iniciativa em matéria de monitorização, reflectem as interacções entre os factores económicos, sociais e ambientais, servindo para medir os avanços ou retrocessos em matéria de sustentabilidade, bem como a identificação de tendências da mudança ao longo do tempo.

³ Em Espanha a Agenda 21 da Cultura solicita o compromisso das entidades públicas da cultura, das organizações privadas e não governamentais em cada uma das regiões espanholas.

Um conjunto de 134 indicadores e suas metodologias foi definido e testado por um grupo de especialistas resultando num agrupamento de 58 indicadores adoptado pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e disponível para todos os países. Este grupo de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável está sob discussão, estando prevista a divulgação da sua eventual reformulação para 2006.

6. As autoridades locais estão numa posição ideal para formular uma estratégia colectiva e integrada de desenvolvimento sustentável e contribuir e dinamizar a sua execução. E isto, tendo em consideração que, na sua qualidade de órgãos públicos eleitos detentores de poder regulamentar, servem de exemplo, informam e aconselham as comunidades e são entidades prestadoras directas e indirectas de serviços, parceiras e mobilizadoras de recursos, iniciadoras do diálogo e do debate.

Neste contexto, em 1990 foi fundado o ICLEI – Conselho Internacional para Iniciativas Locais do Ambiente, que abrange mais de 475 cidades, vilas e aldeias em todo o mundo como membros associados e promove a Campanha da Agenda 21 Local entre outras. Esta campanha consiste num plano estratégico participativo a longo prazo que auxilia as autoridades locais na identificação de prioridades de sustentabilidade e na implementação de planos de acção. Dada a forte adesão de autoridades locais a esta campanha, o ICLEI tornou-se numa força mundialmente crescente de conhecimento (*know-how*) na implementação de Agendas 21 Locais. Todos os interessados na colaboração desta entidade aquando da execução da sua Agenda 21 Local estabelecem um compromisso formal com a Carta de Aalborg de 1994, de acordo com o qual são obrigados a respeitar uma metodologia de cinco etapas que passam pela identificação e diagnóstico dos problemas do município, pela construção de parcerias, pela definição de metas, preparação de planos de acção e respectiva monitorização e avaliação periódica. Esta metodologia, composta por cinco etapas, pode ser adaptada ou aperfeiçoada pelos próprios intervenientes⁴. Segundo um inquérito realizado pelo ICLEI, em finais de 2001, sobre a implementação da Agenda 21 Local, os países mais desenvolvidos, com destaque para os países europeus, são os maiores impulsionadores deste processo local de implementação da sustentabilidade.

7. Em termos nacionais, a primeira referência à Agenda 21 Local surge na primeira versão da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável em 2002, com uma nova versão actualizada em 2004.

⁴ Por exemplo, no âmbito desta metodologia o Governo Inglês desenvolveu um teste de diagnóstico («checklist») que avalia o potencial impacto de uma iniciativa em termos económicos, sociais e ambientais e aprecia se esse serviço respeita os princípios de sustentabilidade, constituindo uma ferramenta que fornece informações objectivas e comparáveis no decurso do processo da sustentabilidade.

A nível nacional, a implementação da Agenda 21 Local «... tem sido um processo que pode ser classificado de largamente incipiente e que se defronta com inúmeros obstáculos, que vão desde a inércia da administração central, à das autarquias e dos próprios cidadãos»⁵.

A metodologia de implementação da Agenda 21 Local que se apresenta de seguida foi desenvolvida no âmbito da rede IPI, que abrange para além de Portugal, a França, o Canadá, a Bélgica, a Espanha e os Estados Unidos da América, e aperfeiçoada no decurso dos trabalhos que entretanto foram realizados⁶.

A abordagem metodológica desenvolvida responde a necessidades diferenciadas num contexto global de mudança e crescente exigência ética, destina-se a ser continuamente aperfeiçoada em função da experiência, acrescenta valor à definição e concretização da Agenda 21 Local e visa:

- ✓ Contribuir para a definição de orientações e instrumentos de análise e avaliação dos processos de desenvolvimento sustentável;
- ✓ Apoiar o envolvimento activo das comunidades nos seus percursos de desenvolvimento sustentável;
- ✓ Ser eficaz e operativa em contextos diversificados e em diferentes escalas espaciais;
- ✓ Operacionalizar um programa local de gestão do desenvolvimento sustentável assente na Agenda 21 Local, para uma dada comunidade, num período determinado, através de:
 - incorporação dos objectivos da Agenda 21 Local;
 - concretização de um conjunto de princípios entendidos como a base de referência da Agenda 21 Local;
 - formação e informação para a sustentabilidade.

⁵ Luísa SCHMIDT, Joaquim Gil NAVE e João GUERRA (2005), *Autarquias e Desenvolvimento Sustentável*, Porto, p. 98.

⁶ Em Portugal esta metodologia foi aplicada e aperfeiçoada em quatro municípios portugueses: Freixo de Espada à Cinta (Distrito de Bragança), Fronteira (Distrito de Portalegre), Nazaré (Distrito de Leiria) e Sertão (Distrito de Castelo Branco), estando actualmente em curso outros processos de implementação da Agenda 21 Local.

Separata da Revista «POVOS E CULTURAS»

N.º 10 — 2005-2006

Os avós como educadores