

* 1 Introdução

O presente Guia Metodológico é um dos resultados do Projecto "DITAL 21: Desenho e Implementação Transfronteiriça da Agenda 21 Local", apoiado pelo Programa de Iniciativa Comunitária INTERREG III-A - Cooperação Transfronteiriça Portugal Espanha. As entidades promotoras do projecto são a Associação de Municípios do Distrito de Évora e a Diputación de Badajoz.

Em termos genéricos, o projecto DITAL 21 pretende promover a elaboração da Agenda 21 enquanto plano de acção para o desenvolvimento sustentável, nos concelhos do Distrito de Évora e nas comarcas da Província de Badajoz.

Iniciado em Janeiro de 2003, este projecto apoiou, no lado Português, a elaboração das Agendas 21 Locais de Arraiolos e de Redondo e, no lado Espanhol, as Agendas 21 Comarcais de Campiña Sur, Llanos de Olivenza, Tierra de Barros e Jerez-Sierra Suroeste.

Para além do carácter demonstrativo que se pretende com a concretização das seis Agendas 21, o projecto tem igualmente como objectivo central a sensibilização de todas as autoridades locais e regionais para a necessidade de implementação da Agenda 21 enquanto via essencial para a promoção de um desenvolvimento sustentável.

O presente Guia baseou-se na experiência em curso, procurando recolher contributos válidos para apoio a outras iniciativas integradas nos objectivos da Agenda 21. Assim, para além da elaboração das Agendas 21 em curso, outras acções levadas a cabo pelo projecto foram igualmente relevantes na definição dos conteúdos do Guia, das quais se destacam as acções de formação dirigidas para eleitos dos órgãos de poder local/regional assim como para técnicos autárquicos, dotando-os de diversos conhecimentos e ferramentas necessários à elaboração e implementação da A21L, bem como diversas acções de sensibilização e divulgação sobre desenvolvimento sustentável e A21L.

As equipas técnicas contratadas para a elaboração das Agendas 21 Locais de Arraiolos e Redondo foram respectivamente a Empresa Geoideia - Estudos de Organização do Território, Lda e a Associação Trilho - Associação para o Desenvolvimento Rural. Em Badajoz, a elaboração das quatro Agendas 21 Comarcais de Campiña Sur, Llanos de Olivenza, Tierra de Barros e Jerez-Sierra Suroeste foi adjudicada à Empresa TAU Consultores, do Grupo IMEDES - Instituto Mediterráneo para el Desarrollo Sostenible. As Câmaras Municipais e as Comarcas são as coordenadoras ao nível local dos processos de elaboração e posteriormente da implementação.

O Projecto DITAL 21 contou com a colaboração do Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente (DCEA) da Universidade Nova de Lisboa (UNL) no acompanhamento e assessoria técnica à AMDE para algumas das actividades acima referidas e, em particular, para a elaboração do Guia Metodológico, sendo assim o seu responsável científico.

1.2 Objectivos e Estrutura do Guia Metodológico

O Guia tem por objectivo central apoiar as autoridades que pretendam iniciar ou que estejam em fase inicial do processo da Agenda 21 Local, tirando partido dos ensinamentos recolhidos no âmbito do Projecto DITAL 21. Não resulta directamente de nenhum caso de estudo em particular, apesar de ter em conta os casos referidos, mas emerge de uma reflexão à posteriori.

O âmbito de aplicação do Guia incide sobre o contexto de inserção do próprio Projecto DITAL 21, ou seja, o Guia está essencialmente orientado para territórios e realidades socio-económicas cujas características sejam as que marcam a região Alentejana e a Extremadura Espanhola. Estas características, essencialmente relacionadas com contextos territoriais de interioridade, apontam para a

necessidade de desenvolvimento de estratégias específicas. De facto reside aqui o interesse mais marcante deste Guia, já que em termos genéricos e sob o ponto de vista teórico estão disponíveis, na literatura da especialidade, vários guias metodológicos.

Pretende-se que o presente Guia seja um instrumento útil e de cariz bastante prático, capaz de auxiliar autarquias e outros actores locais no seu processo dinâmico e participado de planejar o desenvolvimento sustentável.

O Guia estrutura-se em seis capítulos. Os quatro capítulos do meio, ou seja os capítulos dois, três, quatro e cinco, incidem respectivamente sobre as quatro grandes etapas do ciclo de planeamento da Agenda 21 Local: Elaboração; Implementação; Monitorização e Avaliação; e Aprendizagem e Aumento de Capacidades para a A21L.

O capítulo sexto, ou seja o último, incide sobre o Processo de Participação, tendo em conta que se trata de um aspecto central mas bastante complexo da A21L. O capítulo inicial visa dar uma visão do contexto do Guia assim como disponibilizar conceitos fundamentais e introduzir o leitor no ciclo de planeamento adoptado para estruturar o Guia.

1.3 Definição do Âmbito de Aplicação do Guia

O âmbito de aplicação do Guia centra-se principalmente em regiões com características rurais e de acentuada interioridade. Verificam-se aí frequentemente várias das seguintes características:

- Desertificação humana;
- Baixa densidade populacional;
- Populações envelhecidas;
- Desertificação biofísica;
- Elevadas taxas de desemprego, essencialmente feminino;
- Elevadas taxas de analfabetismo;
- Fortes traços de ruralidade com perda progressiva de importância da base económica tradicional assente na agricultura e pecuária;
- Forte dependência do emprego público nos pólos urbanos existentes;
- Grande riqueza ao nível do património natural e histórico-cultural;
- Pressões ambientais pouco significativas/problemáticas.

Estas características colocam desafios bastante diferentes dos que existem por exemplo em grandes cidades ou em regiões com forte crescimento económico.

1.4 Conceitos Fundamentais sobre Agenda 21 Local

* A A21L, UM INSTRUMENTO ÚTIL!

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

* IMPULSOS INTERNACIONAIS

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

Desde então a A21L tem-se imposto por mérito próprio. Presentemente mais de 5.000 autarquias locais da Europa já aderiram a esta forma de planear e trabalhar para a sustentabilidade.

* RAZÕES DO SUCESSO DA A21L

Existem basicamente duas grandes novidades, muito fortes, associadas à A21L:

- 1 O modo como "faz as coisas", e
- 2 A "d direcção que procura imprimir ao desenvolvimento local".

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

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

A A21L tem a perspectiva de que todos, instituições e sociedade civil, são necessários para a enorme tarefa de

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

Relativamente à "d direcção para onde se vai", a A21L tem por objectivo fundamental aumentar a qualidade de vida da população presente mas sem hipotecar a qualidade de vida das gerações futuras. Visa acautelar os recursos e o sistema necessário à vida, tornar o tecido económico local mais forte e competitivo, alcançar comunidades socialmente mais justas e integradoras, proteger e valorizar o património natural e aumentar as capacidades cívicas e de governação local.

* ONDE PRETENDE CHEGAR?

A A21L tem assim por finalidade fundamental conseguir comunidades locais sustentáveis e isso significa a necessidade da correcta integração dos aspectos económicos, sociais, ambientais e de boa governação. Em termos mais concretos, por exemplo, a população tem de

ter oportunidades de emprego, habitação condigna a preços acessíveis, dispor de infra-estruturas de qualidade, equipamentos colectivos e serviços de saúde, educação, cultura, lazer e formação profissional adequados.

* NOVAS ATITUDES!

Reconhece-se também que há limites claros para as nossas atitudes de consumo e de desperdício, o que implica uma mudança de valores e de comportamentos por parte dos cidadãos e instituições. A educação para a sustentabilidade é uma tarefa urgente.

* O LOCAL E O GLOBAL!

Na A21L reconhece-se que o âmbito local tem responsabilidades para com os sistemas globais. As comunidades locais estão integradas em amplos sistemas ecológicos, em mercados económicos de grande escala e em territórios vastos cada vez com maior integração espacial. Estes espaços e sistemas vão desde a região, ao país e mesmo ao planeta. O âmbito local não só influencia o global mas está também exposto às influências provenientes do exterior.

* A21L, MUITO MAIS QUE SÓ AMBIENTE!

Por vezes a A21L é confundida com um plano de carácter ambiental. É porém uma ideia demasiado parcial e portanto errada. A A21L tem uma dimensão de integração dos diversos sistemas e visa aumentar a qualidade de vida da população e conseguir comunidades locais não só ambientalmente sustentáveis mas também sustentáveis nos outros aspectos. Isto revela a necessidade da correcta integração dos aspectos económicos, sociais, ambientais e de boa governação.

* A21L e PDM's

A relação entre a A21L e os planos de uso do solo deve também ser esclarecida. Ambos são importantes e um não esgota o outro. Apesar da sua relevância, os planos de usos do solo só por si não satisfazem todos os desafios colocados pelo desenvolvimento sustentável, nem conseguem sozinhos a melhoria da qualidade de vida da população em todas as suas vertentes. Os processos que este tipo de planos desencadeiam também deixam muito a desejar nos princípios de participação alargada preconizados na A21L. Deste modo, uma tarefa a realizar é integrar cada vez melhor a dimensão da sustentabilidade nos vários instrumentos de ordenamento do território, assim como implementar estes planos de forma mais eficiente, com melhor monitorização e muito melhor participação da comunidade local.

Digamos que um dos vectores de intervenção estratégica da A21L podem ser os planos de uso do solo. De facto, um mau ordenamento do território ou um urbanismo desqualificado é uma das piores ameaças à sustentabilidade, que mais frequentemente se encontra nos municípios portugueses. Mas não esgota de modo algum os desafios da sustentabilidade.

Há bastantes outros vectores de intervenção estratégica eventualmente mais relevantes e exigir aprofundamento de questões mais próximas da acção e de projectos concretos. Por exemplo, a requalificação dos recursos humanos, o aumento da educação cívica da população, a criação de empregos locais, o reforço da competitividade do tecido produtivo ou a requalificação das linhas de água também são vertentes prioritárias muito frequentes e, num determinado contexto local, poderão até ser mais urgentes e prioritários do que realizar o Plano Director Municipal ou um Plano de Urbanização ou um Plano de Pormenor.

* UMA ABORDAGEM DIFERENTE

A abordagem efectuada numa A21L situa-se a um nível distinto (nem melhor nem pior, ver figura seguinte) e é marcadamente diferente da contida nos instrumentos de ordenamento do território. É mais abrangente, mais estratégica, mais focada no prioritário, muito mais centrada na qualidade de vida da comunidade local, mais virada para a acção, mais participada, mais geradora de parcerias e muito

mais fácil de entender e atraente para o cidadão normal.
A A21L coloca as perguntas fundamentais sobre o futuro comum da comunidade local e procura as respostas estratégicas em parceria com toda a comunidade para chegar a projectos e acções concretos.

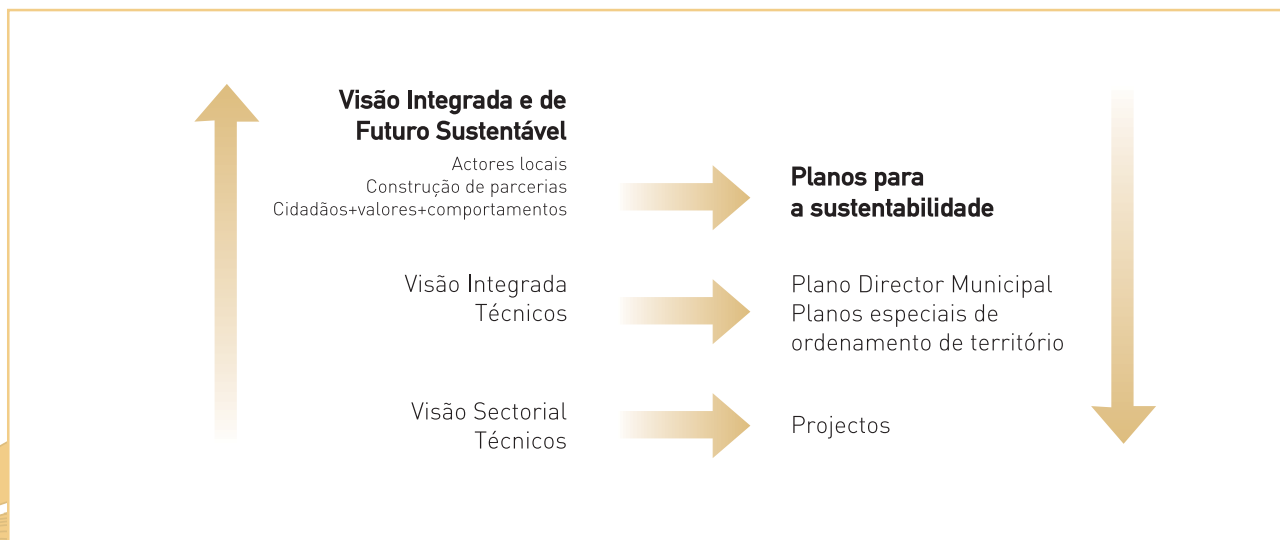


Figura 1: Esquema da relação entre a A21L, os planos de uso do solo e os projectos sectoriais tradicionais

1.5 As Fases do Ciclo de Planeamento da Agenda 21 Local

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

1 A fase de **Elaboração da Agenda 21 Local**, onde se inclui a definição da estratégia, o plano de acção e as respectivas fichas de projectos prioritários.

2 A fase de **Implementação**, em que se tomam decisões guiadas pela estratégia e se implementam as acções no terreno. Esta fase também se pode chamar de **Acção 21 Local**.

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

4 A fase de **Aprendizagem**, em que se aumentam os conhecimentos e se melhoram as capacidades dos diversos intervenientes relativamente à A21L.



Figura 2: Esquema das quatro fases do processo de planeamento da A21L.

* OUTRAS DIFERENÇAS!

Em que é que a Agenda 21 Local é diferente dos outros instrumentos já existentes? É muito pouco burocratizada, visa a acção e a mudança, centra-se nos vectores essenciais para o desenvolvimento sustentável sejam eles de carácter social, ambiental, económico ou de governação local e equaciona os problemas e as soluções de forma participada. A A21L é também integradora no sentido em que efectua análises sistémicas e tem em conta os vários tipos de fluxos. Um município que decide adoptar este modo de trabalhar revela coragem e visão política. Coragem, no sentido em que aceita ouvir e partilhar parte do seu poder com toda a comunidade que representa, num processo novo de cidadania e de corresponsabilização. Visão política, porque vai liderar e implementar um processo essencialmente democrático e integrador que colocará a comunidade local em muito melhor posição para enfrentar os desafios actuais e futuros.

* A21L, PELA POSITIVA!

Por último, há mais um conceito que convém ser esclarecido e que diz respeito à atitude perante a realidade local. Por vezes as caracterizações, os diagnósticos e as análises que se realizam tendem a esquecer os aspectos positivos e a dar demasiada relevância aos problemas existentes, às dificuldades e aos aspectos negativos. Sem distorcer a

realidade, nem criar falsas expectativas, há que descobrir e colocar em realce as capacidades locais, os pontos fortes, as oportunidades e os projectos de sucesso já realizados. Há que reconhecer o lado bom de uma comunidade local e celebrar pequenos sucessos.

A A21L tem que contribuir para criar uma atitude positiva, de optimismo, geradora de autoconfiança, e mobilizadora das forças locais no sentido em que é possível vencer os desafios que se colocam e que o sucesso pode estar ao nosso alcance se trabalharmos para isso.

A figura 2 apresenta as 4 fases esquematizadas num círculo, do tipo "bolo de 4 fatias", sendo cada fatia de idêntico tamanho. Pode-se no entanto conceber que a dimensão de cada fatia seja diferente, consoante o acento tónico que se pretenda imprimir. Cada fatia pode ainda ser subdividida em várias sub-fatias (ou sub-fases).

O gestor do processo de planeamento pode decidir, em face de cada caso concreto e da abordagem escolhida, qual a dimensão (o tamanho) a dar a cada fatia e a cada sub-fatia e a ocasião em que ela é concretizada.

Esta imagem de um bolo, ao qual vão sendo retiradas fatias, é interessante porque permite flexibilizar o processo metodológico. Ou seja, não é necessário que se complete

toda a fase 1 e só depois passar à fase 2 e assim sucessivamente, nem que as dimensões das fases ou de sub-fases (duração temporal, recursos envolvidos, etc.) sejam iguais em todas elas. A imagem a reter é de um "bolo" com muitas fatias pequenas ao qual se vão retirando fatias de acordo com a metodologia específica que se adoptar.

* DUAS PERSPECTIVAS!

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

As experiências acompanhadas no âmbito do Projecto DITAL 21 e as experiências em geral, tanto em Portugal como em Espanha, tendem a ser de carácter mais de acordo com a escola de planeamento racional e compreensiva, aliás em sintonia com o processo de planeamento com tradição nestes países.

* APROXIMAR AO TERRITÓRIO E ÀS PESSOAS!

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

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

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

A visão e o rumo estratégico devem ser completados com o incrementalismo pragmático. Deve ser evitado o risco de serem elaborados planos estratégicos abstractos e muito complexos, numa arquitectura de vectores, quadros estratégicos, linhas de acção, metas e objectivos que, apesar de poderem ser conceptualmente e tecnicamente acertados e fazerem todo o sentido em termos sistémicos e teóricos,

podem na prática, só por si, ser demasiado complexos, distantes e secos para o comum dos cidadãos e outros actores locais.

* CUIDADO COM A DESMOTIVAÇÃO DOS ACTORES!

A desmotivação e o alheamento da sociedade civil tendem a surgir com o passar do tempo se não houver acções mobilizadoras e o plano em elaboração torna-se um assunto técnico e quase só dependente da vontade e capacidade da autarquia, ou de organismos desconcentrados do estado, que estão habituados a trabalhar em planeamento tradicional. Não são estes certamente os resultados que se pretendem com a A21L.

