



**Espacio Aberto Cuaderno Venezolano de Sociología**  
ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44  
Vol. 18 No. 4 (octubre-diciembre, 2009): 605 - 625

## **Sustentabilidade e participação. O papel dos executivos municipais no envolvimento das populações**

*João Guerra\**

---

### **Resumen**

En base a algunos resultados preliminares de una indagación en los municipios portugueses, este artículo discute y analiza las condiciones de participación en iniciativas de sustentabilidad de corte municipal en Portugal. Las señales de ciudadanía participativa en la sociedad portuguesa, en términos de la participación en los mecanismos e instituciones de la propia democracia representativa, no pueden dissociarse de las nuevas condiciones socioeconómicas que surgen con la revolución de 1974 (institucionalización del estado de derecho democrático, integración a la Comunidad Europea, inserción en la vida políticoeconómica internacional...). De allí que las dificultades y los avances alcanzados en estos procesos participativos deben ser leídos i) a la luz de una experiencia democrática relativamente reciente y ii) como resultado del creciente impulso de instancias de gobernanza internacional.

**Palabras clave:** Agenda 21 Local, Sustentabilidad local, Municipios, Participación Pública, Gobernanza.

\* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Portugal. E-mail: Joao.Guerra@ics.ul.pt

## Sustainability and Participation. The Role of Two Municipal Executives in Involvement of the Populations

---

### **Abstract**

Based on some preliminary results of a survey applied to Portuguese municipalities, this paper will discuss and analyze existing conditions for participation in municipal sustainability initiatives in Portugal. However, signs of participatory citizenship in Portuguese society—as well as participation in representative democracy—can not be dissociated from the new socioeconomic conditions emerged from the 1974 revolution (institutionalization of democratic rule of law, accession to European Community/European Union, integration in an increasingly globalized international market and political arena). That is why the difficulties and successes in these participatory processes have to be read i) in the light of a relatively new democratic path and ii) as a result of the growing momentum of international governance.

**Key words:** Local Agenda 21, local sustainability, municipalities, public participation, governance

### **Impulso internacional, participação e sustentabilidade**

O crescente interesse por formas de desenvolvimento mais sustentáveis é exemplo paradigmático do crescente impulso que os instrumentos de governança internacional têm vindo a assumir, determinando, há quase trinta anos, um olhar atento sobre as formas e os incentivos à participação também ao nível nacional e local. Com efeito, já em 2003 o Conselho Nacional para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Portugal sublinhava que “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).

Este pendor participativo geral terá ganho ímpeto com a tentativa de resposta e readaptação aos desafios impostos pelas transformações socioeconó-

micas e sociopolíticas globais que ocorreram nas últimas décadas –i.e., desregulamentação e retração do Estado e conseqüente privatização e redução de serviços públicos e aumento da dependência do sector público de decisões tomadas por agentes económicos privados– (Frey, 2001), mas ter-se-á iniciado anteriormente a partir de instâncias de governança internacionais como a U.E. e a O.N.U e com a contribuição fundamental de alguns marcos capitais dessa estratégia de implementação de um desenvolvimento sustentável participado de que, a seguir, procuraremos dar conta de alguns dos mais emblemáticos.

Começemos, então, pela Conferência de Estocolmo (1972) que, em Portugal, está na origem da Comissão Nacional de Ambiente, criada ainda na vigência do governo autoritário de Marcello Caetano em 1971 para preparar a participação portuguesa naquela conferência internacional. Fora e dentro de portas 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<sup>1</sup>. O termo desenvolvimento sustentável, no entanto, surgiria quase uma década depois em dois documentos fundadores do percurso do conceito de sustentabilidade e, pelo menos na sua vertente mais conciliadora e reformista, do pensamento ecológico e do movimento ambientalista no século XX.

Na *Estratégia Mundial para a Conservação*, publicada em colaboração com o PNUA/UNEP - Programa das Nações Unidas para o Ambiente e o WWF - World Wildlife Fund, é introduzido pela primeira vez o conceito de “desenvolvimento sustentável”. A estratégia de 1980 explora os interfaces entre conservação de espécies e ecossistemas e entre manutenção da vida no planeta e a 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 cidadãos, todas as organizações, todos os países). Mudança que, de acordo com Brown, já teria começado, mas que, ainda assim, era preciso aprofundar e dinamizar. Neste sentido, “alguns ajustes iriam ocor-

1 Claro que com níveis e intensidades muito díspares. No caso português, a participação na conferência é, inclusive, vista como uma tentativa de contrariar o crescente isolamento a que o país tinha sido votado devido à questão colonial. Como refere Margarida Queirós, “se bem que a CNA tivesse sido criada para a participação de Portugal na Conferência de Estocolmo, as condições para que a política de ambiente pudesse ser concebida e executada de uma forma coordenada eram mínimas” (Queirós, 2002: 37/38).

rer em resposta a mudanças na economia, alguns em resposta a alterações nalgumas políticas públicas e outros, ainda, como resultado de mudanças voluntárias nos estilos de vida” (Brown, 1981:284). A participação dos cidadãos, coadjuvada ou não pelas instituições públicas e pelos impactos socioeconómicos da escassez e degradação de recursos, surge, nesta óptica e em qualquer caso, indispensável para se atingir um modelo de desenvolvimento mais sustentável.

Foi, no entanto, o Relatório Bruntland que marca o início da progressiva visibilidade e afirmação sociopolítica do ambiente e, sobretudo, do desenvolvimento sustentável. Assumindo a necessidade de equidade intra e inter geracional, defende-se no documento que a justiça social é indispensável para a prossecução de um verdadeiro desenvolvimento sustentável. A justiça social deve, no entanto, 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, 1987:17), 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 afetam o ambiente. (...) É preciso fomentar as iniciativas dos cidadãos, dar poderes às organizações populares e reforçar a democratização local” (CMAD, 1987:78).

Cinco anos antes da Conferência da Terra do Rio de Janeiro, portanto, a ideia de sustentabilidade local surgia já como um imperativo inadiável, assim como as condições para a sua efectiva prossecução: a democracia e, sobretudo, a democracia participativa. Estavam lançados os fundamentos da sustentabilidade, em particular da sustentabilidade local, que viriam a ser reforçados na Conferência do Rio e assumidos como compromisso internacional. Como se pode ler no capítulo 28 da Agenda 21 (versão portuguesa editada pelo IPAMB em 1993): “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).

A Agenda 21 e a Declaração do Rio (os dois 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. À escala europeia, a implementação de processos de A21L ganhou ainda maior relevância, destacando-se a Campanha Eu-

ropeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, cujo percurso é marcado por, pelo menos, quatro momentos fundamentais que deram origem a alguns documentos que traçaram estratégias, metodologias e campos de acção para a sustentabilidade das cidades e vilas europeias. São eles: *i*) a Conferência de Aalborg de 1994 que deu origem à famosa *Carta de Aalborg*; *ii*) a Conferência de Lisboa de 1996 de onde saiu o *Plano de Acção de Lisboa*<sup>2</sup>; *iii*) a Conferência de Hanôver de 2000 e a *Declaração de Hanôver* e, finalmente, *iv*) a Conferência Aalborg + 10 em 2004 e a revitalização e redefinição dos *Compromissos de Aalborg*.

A estratégia europeia não se limita, no entanto, apenas à Campanha Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis. 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 que precederam a futura rectificação da Convenção de Aarhus e que já procuravam 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, mais do que poder, tem o direito ao acesso a informação variada, como dados sobre emissões, o seu impacte na saúde pública e os resultados dos estudos de impacte 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, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, 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 pela U.E. em 17 de Fevereiro de 2005, na sequência da Decisão 2005/370/CE do Conselho<sup>3</sup>. A convenção confirma a necessidade

- 2 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.
- 3 Portugal procedeu à ratificação pelo Decreto do Presidente da República nº 9/2003, de 25 de Fevereiro.

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).

Reafirmam-se, portanto, os caminhos já antes delineados para a sustentabilidade, e parece inquestionável que os órgãos políticos da comunidade internacional tenham (pelo menos ao nível do discurso) adoptado o desenvolvimento sustentável como objectivo global do desenvolvimento mundial do início do século XXI, vislumbrando-se uma invariável ligação das questões da participação às da sustentabilidade local e sublinhando-se, como se refere 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).

## **2. Delimitação das áreas conceptuais centrais**

Creemos ter deixado suficientemente clara a ligação entre a ideia de desenvolvimento sustentável, os impulsos que têm emergido para o implementar e a melhor forma de o conseguir — partilha de responsabilidades, saberes e poder de decisão. Importa, por conseguinte, focar a atenção, ainda que sumariamente, nas duas áreas conceptuais que confluem neste processo: *i*) desenvolvimento sustentável e sustentabilidade<sup>4</sup> e *ii*) participação e governança.

### **2.1. Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável**

Começando pela área da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, refira-se que desde a publicação do Relatório Bruntland se sucedem as enunciações. De facto, espelhando a diversidade de iniciativas que no terreno se vão multiplicando (sejam de âmbito local, sejam de âmbito global), os conceitos transformaram-se em constructos sociais imprecisos, simultaneamente adaptados às exigências particulares de cada contexto sócioespacial, mas também pouco eficazes na transformação social que apregoam. A definição presente em "O Nosso Futuro Comum" – "desenvolvimento que dê resposta às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras darem resposta às suas próprias necessidades" (CMAD, 1987:54) – é ainda hoje a mais reconhecida e fundamenta e inspira numerosas definições al-

4 Para simplificar o termo sustentabilidade é aqui usado enquanto corolário do desenvolvimento sustentável.

ternativas consentâneas com objectivos particulares. Dá-se, por conseguinte, uma ênfase especial a um ou outro aspecto do conceito, associando-se ora a imperativos e realidades gerais –como desenvolvimento (desenvolvimento sustentável), como sociedade (sociedade sustentável), como ecologia (sustentabilidade ecológica), como estratégia (sustentabilidade estratégica) ...–, ora a propósitos e âmbitos mais específicos, como comunidade (comunidade sustentável), como mobilidade (mobilidade sustentável), como energia (energia sustentável) ou mesmo como crescimento (crescimento sustentável).

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

Em segundo lugar, tal como já era sublinhado na definição de Bruntland, o foco sobre a equidade intra e inter geracional é outra das características fulcrais do conceito de desenvolvimento sustentável que (pelo menos ao nível dos discursos) tende a ser consensual. Nesta perspectiva, os horizontes espaço-temporais alargam-se para abranger: *i)* todo o sistema-mundo, todos os países e todas as comunidades com os seus diferentes, mas interdependentes graus de desenvolvimento, produção e consumo de recursos e *ii)* todas as gerações presentes e futuras, tendo como exemplo a história e as gerações passadas.

A ênfase do empenhamento individual e colectivo para além da mera conformidade com as leis e regulamentos é o terceiro aspecto compartilhado pela generalidade das definições de sustentabilidade que sublinhamos. Dos decisores políticos espera-se imaginação e inovação na administração da coisa pública, procurando desempenhos que ultrapassem os mínimos exigidos pela lei. Dos empresários e das empresas espera-se que superem as normas regulamentares e as determinações da administração como forma de garantir vantagens competitivas a curto/médio prazo e, simultaneamente, assumir uma responsabilidade social antes (e porventura ainda) inusitada. Dos cidadãos e da sociedade civil em

geral espera-se maior intervenção e maior empenho na discussão e na defesa da qualidade ambiental e na qualidade de vida que afinal dependerão dos equilíbrios conseguidos entre os vários vértices do triângulo da sustentabilidade. Daí a centralidade que a participação e o envolvimento de todos os actores sociais (qualquer que seja o seu estatuto e o seu papel na sociedade), detêm nas questões da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável.

## **2.2. Governança e Participação Pública**

Difundidas, como já verificámos, em confluência e *quasi* em uníssono com a de desenvolvimento sustentável, as ideias de participação e de governança têm vindo a ser aplicadas nas mais diversas situações e contextos sociais, nas mais variadas escolas teóricas e disciplinares. No campo da sustentabilidade (que aqui nos interessa particularmente) há mesmo quem defenda a sua liminar impossibilidade prática sem a prévia implementação de processos de governança participativa (Zeijl-Rozema *et al*, 2007). O conceito de governança ultrapassa, de qualquer forma, este círculo mais restrito e há muito que entrou nos domínios da ciência política e da sociologia através do debate sobre a governança global. Neste âmbito, a fórmula “governança sem governo” surge na análise dos processos de acção colectiva (onde uma autoridade central do estado podia estar ausente ou, pelo menos, partilhar poderes com outros parceiros usualmente não detentores de poder) em contextos diversificados e plurais de desenvolvimento (desenvolvimento local, desenvolvimento rural, desenvolvimento urbano, 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 e aos processos de auto-regulação aí usualmente presentes (Heinelt *et al*, 2006:25).

Nesta óptica, a administração pública é progressivamente encarada não como *locus* privilegiado de poder e decisão, mas apenas como um entre muitos outros actores com capacidade para influenciar e envolver-se na formulação e implementação de políticas públicas. Daí que o estímulo à participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão (seja de mote individual seja colectivo, seja através de redes de parcerias e interesses criadas, muitas vezes, por iniciativa da própria administração) surja, cada vez mais, como potencial saída para ajudar a resolver os problemas sociais da actualidade. Garantem-se, assim, com maior probabilidade de sucesso, os desejados níveis de consenso e aquiescência social nos processos de tomada de decisão, a partir do envolvimento, numa lógica organizativa tendencialmente não hierarquiza-

da, desde logo, de outras instituições da administração, de empresas e de outros agentes económicos e, certamente, dos cidadãos em geral e outros representantes da sociedade civil. Deste ponto de vista, a ideia de governança que aqui se pretende apresentar 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 incontestado das instituições do Estado (Haus & 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, 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, ainda que parcialmente autónomas, desenrolam-se a par de intervenções do estado de cariz mais centralizado e hierárquico (Davies, 2003:325; Heinelt *et al*, 2006:26) e com elas interagem num ambiente de concorrência nem sempre justo e equitativo.

Assim, se o uso do termo governança indicia, em geral, mudanças nos mecanismos institucionais de acção e de coordenação, reservando para o Estado e suas instituições um papel bem mais marginal e contingente, propomo-nos, à semelhança de Heinelt, a estender o conceito a campos mais latos e abrangentes de forma a permitir a inclusão de processos dirigidos de forma mais ou menos hierárquica, mais ou menos condicionada pelo poder que determinadas instituições e/ou stakeholders podem exercer sobre o conjunto de parceiros. Se, em teoria, os processos de governança participada 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*, 2006:26) e pelos recursos diferenciados que cada grupo ou agente é capaz de mobilizar nesse 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

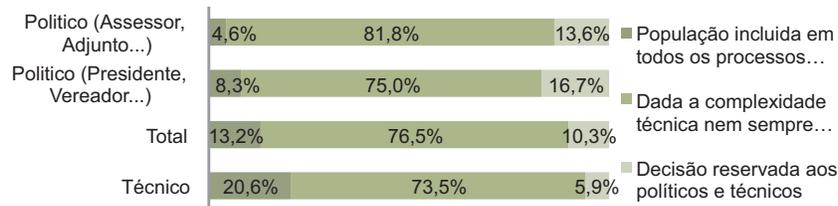
contextos. A pluralidade de situações é algo que a realidade impõe pelo que é essencial garantir “a combinação adequada de estratégias de governança e as formas mais apropriadas de integração de conhecimentos nas diversas modalidades de implementação, a fim de desenvolver uma abordagem para a sustentabilidade holística, fundada no contexto em que se insere e amplamente reconhecida como legítima” (Heinelt *et al*, 2006:27). Convém, sobretudo, ter em conta que cada iniciativa participativa levada a cabo assume características próprias que decorrerão das especificidades e do contexto em que se insere.

### **3. Municípios, participação e sustentabilidade**

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

Sublinhe-se, desde logo, que 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. Neste processo árduo que se arrastou por um ano completo (Junho de 2008 e Junho de 2009), percebemos que muitos dos processos participativos por nós previamente localizados perderam folgo ou não conseguiram ganhar a aposta da participação e do envolvimento público na administração do bem-comum, não se vislumbrando reais consequências para as formas e práticas governativas que lhes sucederam. Mais frequentemente do que seria desejável, ter-se-á descurado a necessidade de garantir resultados consequentes que permitissem fazer mudar práticas governativas pouco abertas a participação por demais arreigadas nos vários níveis da administração. Daí que muitos dos municípios onde previamente tínhamos localizado processos de A21L em curso não se tivessem mostrado tão receptivos a partilhar a sua experiência. Muitos deles, aliás, pareciam mesmo ter encerrado o processo, tendo inclusive, aos técnicos antes ocupados do acompanhamento da A21L, sido atribuídas novas funções, sem que mais ninguém os substituísse.

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



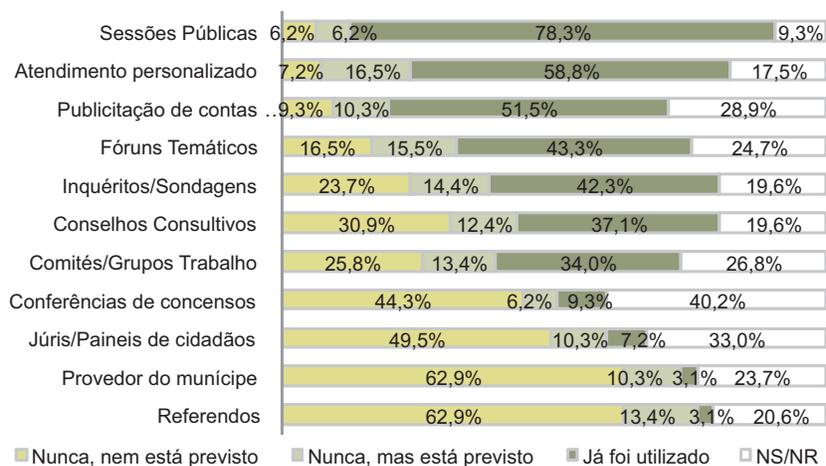
Mas vejamos, mais concretamente, como se posicionam os respondentes (representantes dos municípios) em relação a algumas questões da participação e sustentabilidade locais. Começemos pela posição assumida em relação à participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. De acordo com a Figura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

Notar-se-ão, então, diferenças entre os posicionamentos dos políticos e dos técnicos que responderam ao inquérito? Num trabalho anterior (ainda que com métodos de recolha de informação diferente) tínhamos percebido uma maior abertura dos autarcas em relação a esta questão. Será que a intervenção dos técnicos que, ainda assim, contabilizam cerca de 50% das respostas a esta questão poderá ter determinado este aparente recuo na abertura à participação? Ainda de acordo com a Figura 1 tal não parece verificar-se e se influência houvesse, ela repercutir-se-ia em sentido contrário<sup>5</sup>.

Procurámos, ainda, saber que formas e métodos os municípios portugueses utilizam para dar lugar à participação pública. De acordo com os resultados apurados (Figura 2), os referendos, tal como a figura de provedor do município, são ainda raros entre os municípios portugueses, não ultrapassando

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

**Figura 2**  
**Métodos e formas de envolvimento dos cidadãos.**



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

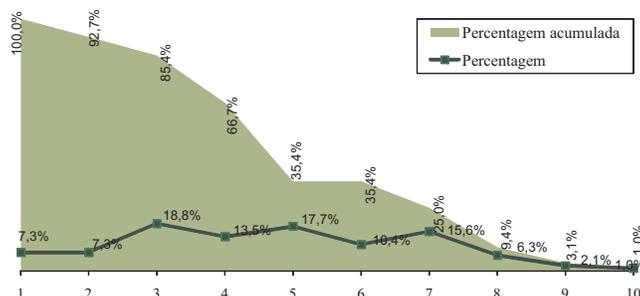
Haverá, então, alguma relação significativa entre a existência destas formas particulares de envolvimento e participação dos cidadãos e algumas características dos municípios? De acordo com os resultados do teste do *Chi* quadrado, no que diz respeito à região (NUTS 2) e à Força Política no Poder não há evidência estatística de tal relação. Situação que parece mudar no que diz respeito à dimensão do município. Neste caso são três as modalidades que mostram alguma relação estatisticamente significativa com o número de habitantes do município: a existência de Júris/Painéis de Cidadãos; a existência de Conselhos Consultivos e ainda a existência de provedor do municípe. Em ambos os casos parece haver uma maior tendência para desenvolver este tipo de envolvimento dos cidadãos entre os municípios de maior dimensão que, obviamente, correspondem aos que dispõem de mais recursos para implementar tais instrumentos.

De acordo com os dados expostos na Figura 3, podemos verificar que, se a maioria dos municípios já utiliza este tipo de instrumentos e formas de participação e envolvimento dos seus concidadãos, também é verdade que a maior

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

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

**Figura 3**  
**Número de instrumentos utilizados no envolvimento dos municípios.**



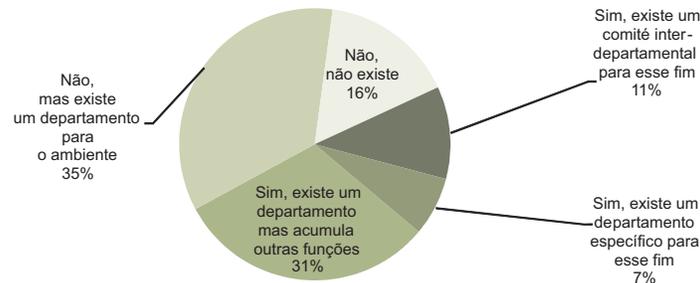
parte deles se fica por apenas algumas destas modalidades. Assim, 85,4% declara pelo menos 3 modalidades, mas apenas 35,4% declara pelo menos 5 e, não mais de um quarto dos municípios utiliza pelo menos 7 modalidades. Os valores de maior acumulação de instrumentos em utilização são, assim, os menos frequentes, não atingindo 9 e 10 modalidades desenvolvidas simultaneamente mais do que valores residuais.

Mas vejamos como se manifestam os municípios portugueses quando confrontados com questões mais directamente relacionadas com o desenvolvimento sustentável. De acordo com a Figura 4, 35% dos municípios tratam as questões do desenvolvimento sustentável a partir do seu departamento de ambiente, uma percentagem um pouco menor (31%) refere a existência de um departamento com essas responsabilidades, mas acumulando outras funções que não se prendem directamente com as questões da sustentabilidade local. Os municípios que confirmam a existência de uma estrutura especificamente desenvolvida para esse fim resumem-se, afinal a 18%, sendo que 11% refere um comité interdepartamental e 7% um departamento específico. Resta sublinhar que entre os respondentes, apenas 16% admite não possuir nenhuma estrutura responsável pela implementação da sustentabilidade local.

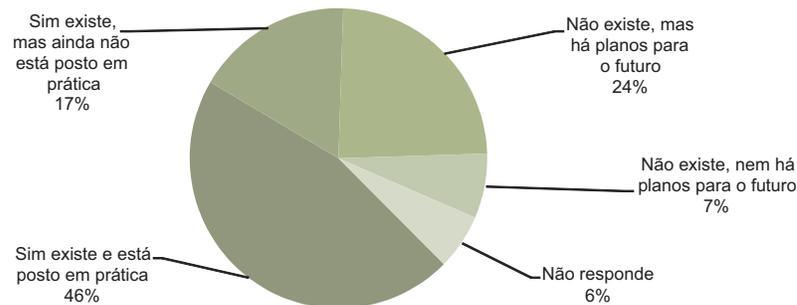
Quanto à existência de programas e/ou outras iniciativas de sustentabilidade local são, de acordo com os dados obtidos e como seria de esperar, ainda menos auspiciosos. Neste caso, menos de metade dos municípios (46%) declarou a existência de um qualquer programa ou iniciativa de sustentabilidade local posta em prática no seu município.

Entre os restantes 54% dos municípios portugueses, 17% refere a existência de um programa ainda não posto em prática, 24% refere um plano ainda em fase de projecto, 7% admite não ter nem projecto, nem plano para o presente ou para o futuro e 6% não responde. Ainda que, aparentemente a maioria dos municípios pareça valorizar este tipo de empreendimento local, a ver-

**Figura 4**  
**Existência de departamento responsável pela implementação do Desenvolvimento Sustentável no território municipal.**



**Figura 5**  
**Existência de programa ou iniciativa para implementar o Desenvolvimento Sustentável no território municipal**



dade é que a maioria não passou ainda à acção, apesar dos discursos e das ideias de sustentabilidade disseminadas a partir das várias instâncias de poder nacionais e internacionais.

O que representa, então, e quais os objectivos do desenvolvimento sustentável para estes inquiridos? Como se constata na Figura 6, o acantonamento do desenvolvimento sustentável às questões do ambiente parece definitivamente posto de parte. Entre os respondentes, a promoção da qualidade de vida (portanto um imperativo social) é, mesmo, a resposta mais frequente atingindo quase 70% dos municípios. Segue-se a preservação dos recursos naturais (52,6%), logo seguida pela equidade intergeracional (50,2%) e pelo desenvolvimento económico de longo prazo (46,4%).

Uma ideia de desenvolvimento sustentável mais integrada que procura envolver não só as questões ecológicas, como era usual há alguns anos atrás,

**Figura 6**  
**Objectivos centrais do Desenvolvimento Sustentável segundo os inquiridos**



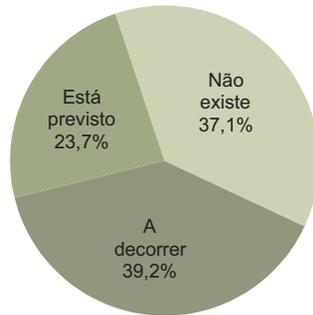
parece ter entrado definitivamente nas lógicas discursivas dos autarcas e técnicos municipais que nos responderam. Resta procurar perceber até que ponto esta mudança nos discursos corresponderá a uma mudança efectiva nas práticas que permita prosseguir com um desenvolvimento integrado, globalizante e abrangente das realidades locais e das várias dimensões do desenvolvimento sustentável.

Para já, e tendo esta nova lógica em mente, 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 ambiental participada: as Agendas 21 Locais e, por comparação, os Orçamentos Participativos. Uns e outros têm, com feito, vindo a desenvolver-se um pouco por todo o país (à semelhança do que tem acontecido um pouco por todo o mundo), elegendo o envolvimento público e a participação dos cidadãos como instrumento central na prossecução dos objectivos a que se propõem.

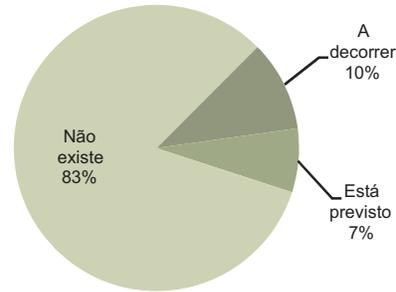
Com estes instrumentos participativos os municípios estarão, de acordo com os seus promotores, melhor preparados para enfrentar problemas multifacetados, com origens e consequências diversas e plurais e para enfrentar a própria ambiguidade que o conceito de desenvolvimento sustentável encerra. Diferentes 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.

De acordo com as Figuras 7 e 8 os processos de Agendas 21 Locais desenvolvem-se já em quase 40% dos municípios portugueses. Estando o inquéri-

**Figura 7**  
**Agenda 21 Local**



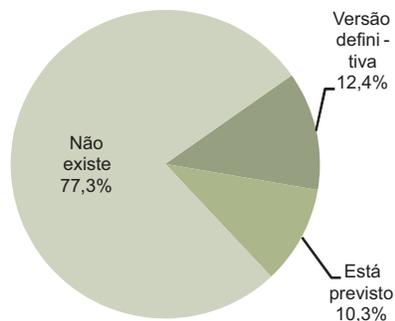
**Figura 8**  
**Orçamento Participativo**



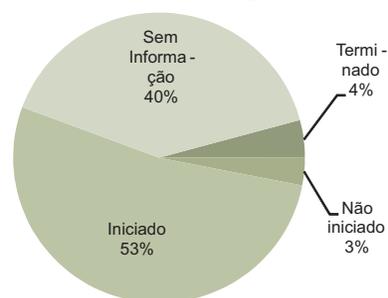
to direccionado (ainda que não em exclusivo) para os processos participativos de sustentabilidade local é, portanto, natural que este valor ultrapasse o que seria expectável encontrar no universo dos municípios portugueses onde a presença de A21L não ultrapassará os 35%. Ainda assim, 27,7% das respostas admite não ter ainda em prática um processo de Agenda 21 mas ter planos para o implementar, enquanto 37,1% confirma a não existência (ou planos futuros para a sua implementação) de um qualquer processo de A21L.

Por outro lado e como seria de esperar dadas as diferenças de implementação em Portugal destes dois instrumentos deliberativos, o número de Orçamentos Participativos é substancialmente mais reduzido. Neste caso, apenas 10,3% refere um processo em desenvolvimento e 7,2% um projecto previsto para o futuro. A larga maioria não desenvolve, nem tem planos para desenvolver no futuro qualquer processo similar no seu território.

**Figura 9**  
**Existência de Planos Municipais de Ambiente (PMA)**



**Figura 10**  
**Processos de revisão dos Planos Directores Municipais (PDM)**



Não só porque se trata de instrumentos importantes para ordenar o território, mas também porque podem servir, enquanto instrumentos mais institucionalmente definidos e regulamentados, de contraponto às iniciativas de A21L e OP (supostamente mais exigentes em termos de investimento na participação e no envolvimento das populações mas, simultaneamente, menos sujeitos aos espartilhos regulamentares impostos pela administração central), procurámos perceber em que situação e até que ponto os municípios continuavam a apostar no desenvolvimento de PMA, assim como nos processos de Revisão dos PDM.

Desde logo percebemos que os PMA perderam o folgo de alguns anos atrás, tendo sido substituídos pelos mais integrados processos de A21L. Já no que diz respeito aos processos de revisão de PDM destacam-se as pequenas percentagens de processos já concluídos (apenas 4%) mas simultaneamente a ainda menos frequência de processos ainda não iniciados (3%). A maioria declara estar com o processo a decorrer sendo que 40% dos municípios não forneceram informação sobre o assunto.

#### **4. Notas conclusivas**

Apesar dos sinais de alguma mudança em boa parte dos aparelhos administrativos municipais que, de acordo com os resultados do inquérito, assumem já novas posturas e novos instrumentos participativos, serão, porventura, ainda escassas as condições necessárias para o normal funcionamento dos processos participativos. A emergência da sociedade civil em Portugal tem a idade da revolução de 1974. Os sinais de cidadania participativa presentes na sociedade portuguesa, como, aliás, a participação nos mecanismos e instituições da própria democracia representativa, não podem, por isso, dissociar-se das novas condições sociais, políticas e económicas que daí decorreram, mas também da herança que persiste nas formas de actuar tendencialmente fechadas de aparelhos político-administrativos pouco predispostos a colaborar com os cidadãos.

Daí que uma boa parte dos respondentes aponte ainda algumas reservas aos processos de participação que, na sua óptica, se devem limitar a algumas questões menos problemáticas que não exijam os conhecimentos técnicos e a capacidade de discernimento que ainda se tende a negar ao cidadão comum. Daí também que os métodos de envolvimento utilizados sejam consentâneos com esta ideia e se limitem, na maior parte das vezes, aos mais tradicionais e experimentados e, conseqüentemente, menos atreitos a surpresas indesejáveis.

Quanto ao desenvolvimento sustentável mais especificamente, cerca de metade dos municípios declararam desenvolver uma qualquer iniciativa de promoção da sustentabilidade local. Quando pedimos para concretizar, no entanto, os valores revelam-se um pouco menos auspiciosos, atingindo, ainda

assim, 40% entre os que desenvolvem processos de A21L e 10% entre os que já experimentam as metodologias do Orçamento Participativo. As representações relativas ao desenvolvimento sustentável são, aliás, onde se verifica uma maior evolução se comparados os resultados com estudos anteriores. Definitivamente, os autarcas e técnicos municipais portugueses deixaram de fazer coincidir ambiente com sustentabilidade e integram, agora quase na perfeição, as restantes dimensões. Fossem as questões da participação igualmente integradas e correspondesse este discurso a uma prática efectiva e os problemas ambientais, de ordenamento e de qualidade de vida que grassam um pouco por todo o país seriam, certamente, menos notórios.

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

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

Acresce que, nestes casos, não exclusivamente mas talvez mais frequentemente do que noutros desenvolvidos por *motu proprio* e, sobretudo, com o explícito envolvimento dos presidentes de câmara, os projectos nasceram e desenvolveram-se com um horizonte temporal limitado. Estabelecido para colmatar exigências processuais dos fundos europeus a que se candidataram, o prazo para finalizar o processo resultou quase invariavelmente num senti-

mento de tarefa cumprida, chegando alguns dos municípios a declarar a existência da A21L apenas quando as actividades previstas no período de tempo estipulado estavam encerradas. A A21L surgiu, neste tipo de respostas, como um produto acabado, constituído por um conjunto de actividades, reuniões e acções (mais ou menos participadas, com maior ou menos envolvimento das populações locais) já realizadas e portanto, fechadas.

A chave para o êxito dos processos de A21L que ultrapasse o mero cumprimento de formalidades e compromissos assumidos para conseguir fundos parece, pois, residir num primeiro momento, no redesenhar de políticas de financiamento que prevejam a continuidade, mas talvez mais importante, numa aposta declarada dos executivos municipais e no envolvimento sem reservas do poder político, consentâneos com uma efectiva transferência do poder, uma clarificação das metodologias deliberativas e uma regulação eficaz dos instrumentos de partilha de decisão. A necessária confiança dos cidadãos nos decisores políticos locais e nos processos partilhados de tomada de decisão em geral –imprescindível para o seu bom desenrolar– só pode, afinal, ser desencadeada (ou, pelo menos, sustentada) com base numa vontade política e numa transparência de procedimentos que garanta a efectividade dos actos participativos que, para vingarem, têm que ser continuados e consequentes.

## Referências

- BROWN, L.R. (1981) **Building a Sustainable Society**. Washington: Worldwatch Institute.
- CE (2001) **European Governance: A White Paper**. Bruxelas: Commission of the European Communities.
- 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 (1993) **Agenda 21 – Documento da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (versão portuguesa)**. Lisboa: IPAMB.
- DAVIES, J.S. (2003) "Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK". **Journal of Urban Affairs**. Vol. 25, N.º 3, 253-269.
- FREY, K. (2001) "A dimensão político-democrática das teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local". **Ambiente & Sociedade**. Vol. 9, N.º 2, 115-143.
- HAUS, M. & H. HEINELT (2005) "How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement". In HAUS, M., H. HEINELT & M. STEWART (eds.) **Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement**. Londres: Routledge, 12-39.

- HEINELT, H. *et al* (2006) **Governance for Sustainability**. Darmstadt/Erkner: G-FORS.
- IUCN (1980) World conservation strategy: Living resource conservation for sustainable development, Gland, International Union for Conservation of Nature – IUCN.
- STOKEN, G. (2000) “Urban political science and the challenge of urban governance”, in PIERRE, J. (ed.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. Nova Yorque: Oxford University Press, 91-109.
- 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.
- VOS, R. O. (2007) “Perspective defining sustainability: a conceptual orientation”. **Journal of Chemical Technology and Biotechnology**. Vol. 82, 334-339.
- ZEIJL-ROZEMA, A. V., R. CÖRVERS & R. KEMP (2007) “Governance for Sustainable Development: A Framework, Paper”. Presented at **Conference on Earth System Governance: theories and strategies for sustainability**. Amsterdam, 24-26 May.