

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 consequente 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 lento ¹.

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 Canadano 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 delinearão 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 impactos 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 impacte 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.

II. PRINCÍPIOS DE REFERÊNCIA

Esta metodologia assume como princípios orientadores a indispensabilidade do desenvolvimento sustentável, a interdependência do ambiente, da economia, da sociedade e do conhecimento e inovação nos processos de desenvolvimento sustentável, a subsidiariedade e comunitariedade na construção da 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.

1. Desenvolvimento sustentável

Referências: Plano de Acção para o Século 21 (Agenda 21), Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD), Rio de Janeiro, 1992.

Estratégia de Lisboa (2000). Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável (2001). 6.º Programa Comunitário de Acção em Matéria de Ambiente (2001-2010). Princípios orientadores para um desenvolvimento sustentável, COM (2005) 218 final.

Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) (2005).

Declaração Final da Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, Joanesburgo, 2002.

A sustentabilidade é um conceito dinâmico e holístico, que visa afirmar a conciliação da ecologia, da economia e da sociedade, nas suas diversas dimensões: desenvolvimento económico, protecção ambiental, justiça social e governação. E implica necessariamente abrir o nosso horizonte temporal para o longo prazo, o das gerações futuras, bem como o nosso horizonte espacial.

O desenvolvimento sustentável, como percurso para a sustentabilidade, pretende ser economicamente eficaz, socialmente equitativo e ecologicamente sustentável. Respeita os recursos naturais e os ecossistemas, sem perder de vista a eficácia económica e as finalidades sociais do desenvolvimento: a luta contra a pobreza, contra os desequilíbrios demográficos, contra as desigualdades e contra a exclusão, bem como níveis crescentes de satisfação das pessoas na comunidade a que pertencem. Reflecte, na sua essência, uma comunidade orientada sobretudo para a sua dimensão humana.

Nesta medida, o desenvolvimento sustentável baseia-se numa «parceria ética» e integra e persegue necessariamente a qualidade de vida das comunidades, num contexto de equidade inter-geracional.

2. Interdependência de quatro pilares: ambiente, economia, sociedade e conhecimento e inovação

Referências: Capítulo 28 do Plano de Acção para o Século 21 (Agenda 21), Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD), Rio de Janeiro, 1992.

Carta de Aalborg, Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis, ICLEI (Conselho Internacional para as Iniciativas Ambientais Locais), 1994.

Processo de Cardiff (1998). Estratégia de Lisboa (2000). Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável (2001).

Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) (2005).

Declaração Final da Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, Joanesburgo, 2002.

O desenvolvimento sustentável sublinha a indispensabilidade da abordagem integrada, de forma a não sacrificar, por opções sectoriais, os valores e objectivos de longo prazo das comunidades.

A Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável completou o compromisso político, assumido em Lisboa, de renovação económica e social da União, acrescentando a dimensão de carácter ambiental: o objectivo estratégico da União Europeia consiste em tornar-se uma economia baseada no conhecimento cada vez mais dinâmica e competitiva, capaz de um crescimento económico sustentado com mais e melhores empregos, maior coesão social e respeito pelo ambiente.

Neste enquadramento, a Agenda 21 Local deve assumir-se como o instrumento de integração e articulação, ao nível do território, dos 4 pilares do desenvolvimento sustentável: ambiente, economia, sociedade e conhecimento e inovação.

O ambiente, sendo primordial para a sobrevivência humana, é uma preocupação essencial em qualquer processo de desenvolvimento sustentável. A economia e a sociedade dependem, em última análise, da integridade da biosfera e dos processos ecológicos que nela se desenvolvem, o que confere uma especial importância à sustentabilidade ecológica. Complementarmente, a qualidade do ambiente envolve todo o ecossistema, dizendo respeito à defesa e conservação dos recursos naturais essenciais à vida: ar puro, água disponível e de qualidade para consumo, espaços verdes, ausência de ruído, solos não contaminados, etc.

A actividade económica, abrangendo a produção, a distribuição e a comercialização e *marketing*, influencia directamente o padrão de vida dos residentes, expresso no seu bem-estar económico individual, enquanto capacidade para satisfazer necessidades de consumo, compatíveis com a sua cultura, história e tradições. A existência de actividades produtivas geradoras de bem-estar material, susceptíveis de criação de riqueza, e da consequente disponibilização de emprego, postos de trabalho e bens de consumo é, assim, uma condição essencial do desenvolvimento. Mas, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, importa ainda ter presente a integração de preocupações sociais e ambientais nas actividades empresariais, nomeadamente mercado de trabalho inclusivo, equilíbrio entre flexibilidade e segurança no trabalho, espírito empresarial e redução do trabalho não declarado (responsabilidade social das empresas) ⁷.

⁷ «A empresa é socialmente responsável quando vai além da obrigação de respeitar as leis, pagar impostos e observar as condições adequadas de segurança e saúde para os trabalhadores, e faz isso por acreditar que assim estará a contribuir para a construção de uma sociedade mais justa. A prática da RSE (Responsabilidade social das empresas) revela-se também, internamente, na constituição de um ambiente de trabalho saudável e propício à realização profissional das pessoas.» – BCDS Portugal, Revista *Sustentabilidade*, n.º 2 (Novembro 2004), p. 3.

A existência de condições sociais e culturais, englobando o acesso a actividades de cultura, lazer e desporto, a segurança, a integração de grupos sociais desfavorecidos, as prestações sociais e cuidados de saúde disponibilizados, a participação social, comunitária e política e o funcionamento das instituições locais, públicas e privadas, satisfazem necessidades essenciais ao bem-estar social, psicológico, moral, religioso e cultural de cada cidadão, directamente relacionadas com a organização da sociedade⁸.

A procura e a aplicação de mecanismos que continuamente aumentem o bem-estar e satisfação de uma dada comunidade e dos seus membros, permitindo a criação de formas novas e cada vez mais satisfatórias de participação na vida económica, social e política, estão intrinsecamente ligadas ao conhecimento e inovação como promoção e potenciação dos recursos humanos. A utilização do conhecimento e a potenciação da inovação na criação e difusão de novas ideias, tecnologias e serviços, no recrutamento e manutenção de quadros eficientes, na reorganização do trabalho e no reforço da empregabilidade traduz-se num crescimento claro da qualidade de vida dos membros da comunidade, nas vertentes do nível de vida e da coesão social e territorial, e na capacidade de compromisso com caminhos que protejam o ambiente.

A adequada interacção e articulação destes 4 pilares nos processos de decisão estratégica da comunidade e na sua subsequente execução é um instrumento essencial da construção do sentimento de bem-estar ou satisfação em que se traduz a qualidade de vida com equidade inter-geracional.

Sendo cada um dos territórios ou comunidades olhado no seu contexto específico e próprio, a interacção destes 4 pilares não impede, no entanto, que, em alguma delas, determinado recurso ou condicionante assuma uma preponderância clara no processo de desenvolvimento (por exemplo, a floresta em certas comunidades do interior; o mar em certas comunidades costeiras; ou o decréscimo populacional, a desertificação). Se tal se verificar, esse recurso ou condicionante é objecto de análise autónoma e transversal aos quatro pilares do desenvolvimento sustentável.

3. Subsidiariedade e Comunitariedade

Referências: Capítulo 28 do Plano de Acção para o Século 21 (Agenda 21), Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD), Rio de Janeiro, 1992.

Livro Branco da Governação Europeia (2001).

⁸ Importa ter presente, que nas comunidades em que a população decresce por emigração e envelhecimento, a ausência de pessoas tem como consequência o abandono e a desertificação. Neste contexto, para alcançar níveis adequados de desenvolvimento sustentável, é necessário no mínimo estagnar o decréscimo populacional e o envelhecimento, criando alternativas para as pessoas.

Relatório Final da Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, Joanesburgo, 2002.

O desenvolvimento sustentável supõe uma ética de procedimentos, que se deve manifestar numa nova forma de governar, na qual o processo de tomada de decisão é tão importante como a própria decisão. A governação, isto é, o modo como a sociedade, colectivamente, resolve os seus problemas e satisfaz as suas necessidades é o núcleo essencial da estratégia de desenvolvimento sustentável. E, porque é um processo colectivo baseado na abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência, implica o envolvimento das instituições públicas e privadas, das empresas, da sociedade civil e dos cidadãos individualmente considerados.

Neste processo de procura e aplicação de mecanismos que continuamente aumentem o bem-estar e satisfação da comunidade e dos seus membros, cabe aos poderes públicos locais determinarem a sua actuação por uma gestão pública transparente, respeitadora da ética e dos cidadãos. Cabe-lhes, ainda, orientar as práticas institucionais e decisórias pela participação, através da coordenação e cooperação horizontal e vertical entre actores públicos e privados, e pela coerência e integração das políticas sectoriais aos diversos níveis. Só desta forma é possível construir uma visão partilhada do desenvolvimento sustentável e um compromisso e uma direcção claras, que constituam a plataforma de concretização da estratégia e das acções por ela implicadas.

Assim, a informação, a comunicação e a formação para o desenvolvimento sustentável estão no cerne da própria Agenda 21 Local. E é essencial para a sua implementação bem sucedida desenvolver uma estratégia adequada de informação, comunicação e formação, de maneira a que a comunidade possa dispor de instrumentos para compreender e participar na análise, reflexão e proposta de novos caminhos. Uma comunidade participativa e interveniente é a base última do desenvolvimento sustentável.

III. ELABORAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA LOCAL DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – AGENDA 21 LOCAL

O processo metodológico de elaboração e construção do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local parte da qualificação da comunidade ou território como uma unidade complexa e dinâmica, baseia-se na interacção dos 4 pilares do desenvolvimento sustentável – ambiente, economia, sociedade e conhecimento e inovação – e assenta numa perspectiva integradora e transversal das políticas e instrumentos estratégicos e de planeamento locais, globais ou sectoriais.

O envolvimento e o poder de decisão das comunidades locais, nomeadamente por via da vontade e da liderança dos seus representantes políticos, são um factor crítico decisivo para a sua aplicação bem sucedida.

1. Objectivos

No quadro do Capítulo 28 do Plano de Acção para o Século 21 (Agenda 21), aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD, Rio de Janeiro, 1992), da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável (2001) e da Declaração Final da Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002), os principais objectivos desta metodologia são:

- A integração dos princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas, programas e processos de decisão local.
- O envolvimento dos cidadãos e dos agentes económicos, sociais e culturais nos processos de decisão e actuação locais, através da dinamização do Fórum do Desenvolvimento Sustentável.
- A presença e afirmação dos interesses da comunidade, mediante a participação activa em redes e parcerias locais, regionais, nacionais e transnacionais.
- A definição de objectivos operacionais e a concretização de planos de acção focalizados na consolidação e reforço do desenvolvimento sustentável local.
- A aprendizagem e a adaptação à mudança no quadro dos valores e objectivos da comunidade local como instrumento de desenvolvimento sustentável.
- O acompanhamento da evolução registada, mediante a monitorização dos indicadores de desenvolvimento sustentável.
- A revisão periódica dos objectivos e metas de desenvolvimento sustentável local, incorporando as novas necessidades e aspirações da comunidade num processo de melhoria contínua.

2. Etapas e fases

Este processo metodológico é sequencial, coerente, fiável e simples, passível de ser genericamente entendido, de ser executado com facilidade e de ser acompanhado com simplicidade. Concretiza-se em etapas pré-definidas, ajustáveis a diferentes escalas espaciais, podendo os métodos a aplicar variar em função da posição estratégica e das características económicas e sociais do território ou comunidade.

Etapas	Fases	Intervenientes	Objectivos
Aproximação ao contexto do território ou comunidade		Equipa técnica. Poderes públicos locais	Obter uma ideia geral do território ou comunidade
Âmbito e alcance do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável		Equipa técnica. Poderes públicos locais	Estabelecer uma ligação forte e credível com os poderes públicos locais e a comunidade
Envolvimento e participação da comunidade		Equipa técnica. Poderes públicos locais. Equipa local. Actores-chave da comunidade.	Construir uma visão partilhada do desenvolvimento sustentável e estabelecer o quadro de coordenação e cooperação horizontal e vertical entre actores públicos e privados.
	Construção de estratégia de comunicação		Dotar a comunidade dos instrumentos para participar e se empenhar no programa
	Constituição do Fórum de Desenvolvimento Sustentável		Operacionalizar a participação da comunidade de forma eficaz
Caracterização da realidade de partida		Equipa técnica. Poderes públicos locais. Actores-chave.	Construir um retrato actualizado da comunidade
	Enquadramento geográfico e político-administrativo		Identificar e caracterizar as relações com o exterior (níveis inter-municipal, regional, nacional e transnacional)
	Recolha e tratamento de informação		Obter, completar, aprofundar e interpretar qualitativamente dados quantitativos
	Análise		Estabelecer os elementos caracterizadores do retrato actualizado da comunidade
		Equipa Técnica. Poderes públicos locais. Actores-chave	Identificar as relações intersectoriais e tendências de mudança, bem como a sua ponderação nos objectivos operacionais e nos planos de acção
Diagnóstico e avaliação	Crítérios de significância	Equipa técnica	Permitir avaliar os elementos caracterizadores do retrato actualizado do território ou comunidade na perspectiva dos 4 pilares do desenvolvimento sustentável.
	Identificação dos elementos caracterizadores do retrato actual	Equipa técnica. Fórum de Desenvolvimento Sustentável	Destacar as situações constitutivas da situação actual do território
	Pontuação de efeitos	Equipa técnica	Exprimir quantitativamente a importância que cada elemento caracterizador do retrato actualizado do território ou comunidade tem em cada um dos critérios de significância considerados e evidenciar quantitativamente as áreas de maior potencialidade e de maior fragilidade.

Etapas	Fases	Intervenientes	Objectivos
Diagnóstico e avaliação (cont.)	Ponderação dos critérios de significância	Equipa técnica. Fórum de Desenvolvimento Sustentável	Fazer reflectir os interesses e objectivos da comunidade na priorização das intervenções
	Leitura da matriz de diagnóstico e avaliação	Equipa técnica. Fórum de Desenvolvimento Sustentável. Poderes públicos locais	Identificar de forma hierarquizada as necessidades de intervenção
	Identificação de intervenções imediatas	Equipa técnica	Identificar intervenções em função da existência de condições de oportunidade
Elaboração da proposta de programa local de gestão do desenvolvimento sustentável		Equipa técnica. Fórum de Desenvolvimento Sustentável.	Estabelecer o programa local de gestão do desenvolvimento sustentável para determinado território ou comunidade
	Identificação de valores fundamentais da comunidade	Fórum de Desenvolvimento Sustentável	Enquadrar genericamente a aplicação dos métodos de prospectiva
	Aplicação de métodos prospectivos	Equipa técnica	Avaliar, em termos de futuro, os elementos caracterizadores do retrato actualizado do território ou comunidade
	Escolha de opções de futuro	Equipa técnica. Fórum de Desenvolvimento Sustentável	Escolher uma opção de futuro, coerente com os valores da comunidade e os princípios do desenvolvimento sustentável
	Compromissos	Equipa técnica. Poderes públicos locais. Actores-chave	Comprometer os actores-chave da comunidade nas necessidades de mudança.
	Objectivos operacionais	Equipa técnica. Fórum de Desenvolvimento Sustentável	Definir a âncora dos planos de acção
	Elaboração dos planos de acção, metas e calendarização	Equipa técnica	Concretizar os objectivos operacionais, indicando as linhas de acção a executar e os indicadores de desenvolvimento sustentável, assim como identificar os principais intervenientes
	Sistema local de indicadores de desenvolvimento sustentável	Equipa técnica	Estabelecer o sistema local de Indicadores de Sustentabilidade para monitorizar e avaliar o percurso de desenvolvimento sustentável
			Dar a conhecer num âmbito alargado o programa local de gestão do desenvolvimento sustentável
	Apresentação pública		Mobilizar a comunidade para a implementação do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável
Publicitação do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável	Web page e capacitação institucional		Dotar o território ou comunidade da capacidade de retirar do sistema local de indicadores de desenvolvimento sustentável a informação necessária à monitorização do programa local de desenvolvimento sustentável

ETAPA 1 – Aproximação ao contexto do território ou comunidade

Recolha de informação de fontes secundárias, abrangendo os quatro pilares do desenvolvimento sustentável – ambiente, economia, sociedade, conhecimento e inovação –, incluindo estatísticas, instrumentos de ordenamento do território, estudos, relatórios, monografias, notícias dos órgãos de comunicação social, etc.

Visita não especificamente orientada, destinada a obter uma imagem impressionista da comunidade e a concretizar contactos com os poderes públicos locais.

OBJECTIVO: Obter uma ideia geral do território ou comunidade.

ETAPA 2 – Âmbito e alcance do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local

Definição com os poderes públicos do âmbito e alcance do programa de gestão local do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local, designadamente ao nível das estratégias e políticas de sustentabilidade.

Identificação da composição da equipa local que acompanhará os trabalhos e constituirá a interlocutora da Equipa Técnica do Projecto, tendo em consideração, nomeadamente:

- ⇒ a facilidade de acesso à informação e à compreensão de factos e acontecimentos relevantes;
- ⇒ a capacidade de divulgar informação ao longo do processo;
- ⇒ a aceitação pelos actores-chave e grupos de interesse, para efeitos do seu envolvimento e mobilização.

OBJECTIVO: Estabelecer uma ligação forte e credível com os poderes públicos locais e a comunidade.

ETAPA 3 – Envolvimento e participação da comunidade

A construção de comunidades sustentáveis implica a participação da sociedade nos processos de decisão. As autoridades locais podem ajudar as suas comunidades a serem mais sustentáveis, mas não o podem fazer sem a participação da comunidade local. O que significa que o percurso de desenvolvimento sustentável não é uma responsabilidade exclusiva, nem sequer primária, das autarquias locais: são as comunidades que decidem, não só conceptualmente, mas com o seu envolvimento prático, o futuro que querem que seja o seu.

OBJECTIVO: Construir uma visão partilhada do desenvolvimento sustentável e estabelecer o quadro de coordenação e cooperação horizontal e vertical entre actores públicos e privados.

3.1. Construção de estratégia de comunicação

A estratégia de comunicação, abrangendo a informação e a formação, é transversal a todo o processo de construção do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local e é indispensável à efectiva mobilização da comunidade para a implementação daquele programa.

A valorização pela comunidade dos 4 pilares do desenvolvimento sustentável (ambiente, economia, sociedade, conhecimento e inovação) obriga a que se comunique sobre eles. E quanto mais eficaz for a comunicação, mais forte é a apropriação pela comunidade dos objectivos e metas do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local, e mais fácil se torna mobilizar os diferentes intervenientes para as suas actividades.

A comunicação, ocupando um papel central na mobilização, diálogo, transparência e partilha da informação, é um factor crítico de sucesso do programa da Agenda 21 Local, na medida em que deve:

- ⇒ intervir no quotidiano das pessoas, despertando-as para os recursos e problemas da comunidade;



- ⇒ divulgar conceitos e acções de desenvolvimento sustentável, envolver, informar e formar os diversos públicos;
- ⇒ contribuir para o desenvolvimento de relações de confiança entre todos os intervenientes, incluindo os poderes públicos, antecipando conflitos, melhorando a tomada de decisão, construindo consensos, criando níveis de identificação com os resultados do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável;
- ⇒ promover a adopção de comportamentos mais sustentáveis.

A estratégia de comunicação deve assentar nos seguintes passos:

Passo 1 – Identificação dos actores-chave

- ⇒ Quem são?
- ⇒ Qual o seu poder, legitimidade, influência...?
- ⇒ Quais as suas expectativas, necessidades?

Passo 2 – Elaboração de plano de comunicação

O plano de comunicação, baseado necessariamente no conhecimento da comunidade e dos interlocutores das mensagens, deve definir:

- ⇒ os princípios a que obedece a comunicação;
- ⇒ as formas de comunicação;
- ⇒ os canais de comunicação.

A comunicação deve ser coerente com os princípios da sustentabilidade e, para além disso, obedecer aos seguintes princípios: verificabilidade, abrangência, relevância, exactidão, imparcialidade, comparabilidade, clareza e periodicidade.

É, ainda, essencial que seja adequada ao público-alvo, no sentido em que:

- ⇒ as mensagens devem ser perceptíveis, ajustando a linguagem técnica a cada tipo de receptores alvo;
- ⇒ as mensagens devem ser construídas em função da informação relevante para cada audiência (perceber o que é interessante e relevante para ela, e não dizer-lhe aquilo que se pensa que ela deva saber);
- ⇒ o formato pelo qual a informação vai ser transmitida deve ser escolhido em função dos receptores (relatórios para especialistas, brochuras para o cidadão em geral, pequenos objectos para crianças...);
- ⇒ as mensagens devem ser curtas, oferecendo informação mais detalhada apenas a quem a solicitar;
- ⇒ as mensagens devem ser suportadas num pacote alargado de formas e canais de comunicação e em opções simples e criativas.

As formas de comunicação podem abranger, nomeadamente, comunicações internas (entre as diferentes equipas e a comunidade), *Internet* (através de sites institucionais ou *sites* especificamente criados para este efeito), meios de comunicação social (artigos na imprensa local e regional, *spots* publicitários, *outdoors*...), suportes tradicionais (folhetos e brochuras...), relatórios de acompanhamento, e outros meios criativos e inovadores...

Os diferentes canais de comunicação, em função das características da comunidade, podem compreender:

- ⇒ comunidades escolares e/ou grupos de alunos;
- ⇒ linha de atendimento ao cidadão, grupos de interesse e comunidade;
- ⇒ questionários de sugestão, satisfação e avaliação (todos os actores-chave);
- ⇒ fórum na *Internet*;
- ⇒ «provedor» da Agenda 21 Local;
- ⇒ participação em grupos de trabalho, comités ou sessões públicas que reúnam diversas partes interessadas

OBJECTIVO: Dotar a comunidade de instrumentos para se empenhar e participar efectivamente na construção, implementação, acompanhamento crítico e avaliação do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local.

3.2. Constituição do Fórum de Desenvolvimento Sustentável

É fundamental desde o início mobilizar a comunidade para o programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local, dando a conhecer os seus objectivos e o conjunto de princípios entendidos como a sua base de referência, bem como promovendo a informação e formação para a sustentabilidade.

O envolvimento da população é crucial e imprescindível, com vista a gerar o sentimento comum de que a Agenda 21 Local é um projecto da e para a comunidade, no âmbito do qual a sua opinião é ouvida e incorporada de diversas formas nas etapas e fases seguintes do processo metodológico.

O envolvimento e a participação da comunidade, para serem eficazes, credíveis, mobilizadores e consequentes, devem obedecer a um mínimo de institucionalização, ainda que flexível e aberta. Esta institucionalização opera-se com a constituição do Fórum de Desenvolvimento Sustentável.

O Fórum deve envolver todas as organizações ou agrupamentos existentes, de forma a representar os cidadãos individualmente considerados, abrangendo todos os sectores da sociedade e usando o princípio da representatividade para

os diferentes grupos de interesse. Deve reflectir os múltiplos interrelacionamentos existentes entre os diferentes actores da comunidade e estar disponível para agregar mais actores-chave que queiram participar. Deve proporcionar um espaço onde são expostas as necessidades e aspirações da comunidade, são discutidas as prioridades e é promovida a cooperação entre os diferentes grupos de interesse.

A equipa local de acompanhamento dos trabalhos, a Equipa Técnica do Projecto e sobretudo o Fórum de Desenvolvimento Sustentável devem ouvir as partes interessadas, responder, actuar e comunicar sobre as actividades do programa.



* I.P.S.S. – Instituições Privadas de Solidariedade Social.

OBJECTIVO: Operacionalizar a participação da comunidade, de forma eficaz e em instância de referência, na validação, implementação, acompanhamento e avaliação do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local.

ETAPA 4 – Caracterização da realidade de partida

A caracterização da realidade existente compreende o enquadramento geográfico e político-administrativo e a recolha e análise de informação quantitativa e qualitativa. Trata-se de sistematizar e aferir analiticamente a informação

relevante disponível no âmbito dos quatro pilares do desenvolvimento sustentável (ambiente, economia, sociedade e conhecimento e inovação), de identificar e analisar o recurso central ou problema dominante, caso exista, e, para além de suprir deficiências no conhecimento e capacidade de interpretação, obter *inputs* necessários para a avaliação.

OBJECTIVO: Construir um retrato actualizado da comunidade, que constitui o referencial zero sobre o qual se exerce a avaliação e a partir do qual são formulados os objectivos operacionais e os planos de acção.

4.1. Enquadramento geográfico e político-administrativo

O enquadramento geográfico e político-administrativo do território ou comunidade visa determinar as dinâmicas do posicionamento local, regional, nacional e transnacional, com base no entendimento de que o desenvolvimento sustentável é um processo dinâmico e partilhado.

OBJECTIVO: Identificar e caracterizar as relações com o exterior, abrangendo os níveis inter-municipal, regional, nacional e transnacional no âmbito dos quatro pilares da Agenda 21 Local.

4.2. Recolha e tratamento de informação

Recolha e tratamento de informação quantitativa, a partir de fontes primárias, e de informação qualitativa. Completamento de informação quantitativa obtida em etapas e fases anteriores a partir de fontes secundárias.

OBJECTIVO: Obter, completar e aprofundar dados quantitativos. Interpretar qualitativamente dados quantitativos.

A) Trabalho de campo

O trabalho de campo visa a recolha de informação quantitativa e qualitativa a partir de fontes primárias. Inclui entrevistas com actores-chave, destinadas a avaliar situações e tendo por objectivo, por um lado, recolher informação qualitativa, tanto na vertente retrospectiva como prospectiva, e por outro lado, recolher informação quantitativa que não se encontra disponível à escala local nas fontes oficiais de informação, ou que se encontra desfasada no tempo por força do tratamento estatístico. As entrevistas são estruturadas em perguntas abertas agrupadas por temas, de maneira a que diversas áreas de interesse possam surgir e ser exploradas ao longo da entrevista.

O trabalho de campo pode, ainda, abranger a realização de inquéritos à população, globalmente ou por grupos de interesse. A estrutura dos inquéritos pode variar consoante o objectivo pretendido, incluindo perguntas fechadas e/ou abertas de resposta exclusiva, múltipla ou gradativa (escala de muito mau a muito bom), para o apuramento de factores qualitativos.

A informação qualitativa obtida no trabalho de campo é sistematizada em matrizes, de forma a permitir identificar padrões relacionados com os temas.

A comunicação com os diferentes interlocutores necessita de informação prévia sobre o objectivo do trabalho de campo e da sua importância para melhor retratar o território.

OBJECTIVO: Completar os dados quantitativos obtidos na Etapa 1 e na Fase 4.1. Permitir a contextualização, interpretação e entendimento qualitativo dos dados quantitativos.

B) Reuniões a diversos níveis

Esta técnica de levantamento de dados focaliza-se em grupos de interesse estruturados em pequenos grupos de discussão. A sua aplicação justifica-se para precisar dinâmicas de grupos identificados e visa aprofundar e enriquecer a informação sobre um assunto específico.

A comunicação com os diferentes grupos de interesse deve ser trabalhada atempadamente e desde o início do processo.

OBJECTIVO: Aprofundar informação quantitativa e qualitativa sobre assuntos especificamente relacionados com grupos de interesse determinados.

C) Benchmarking

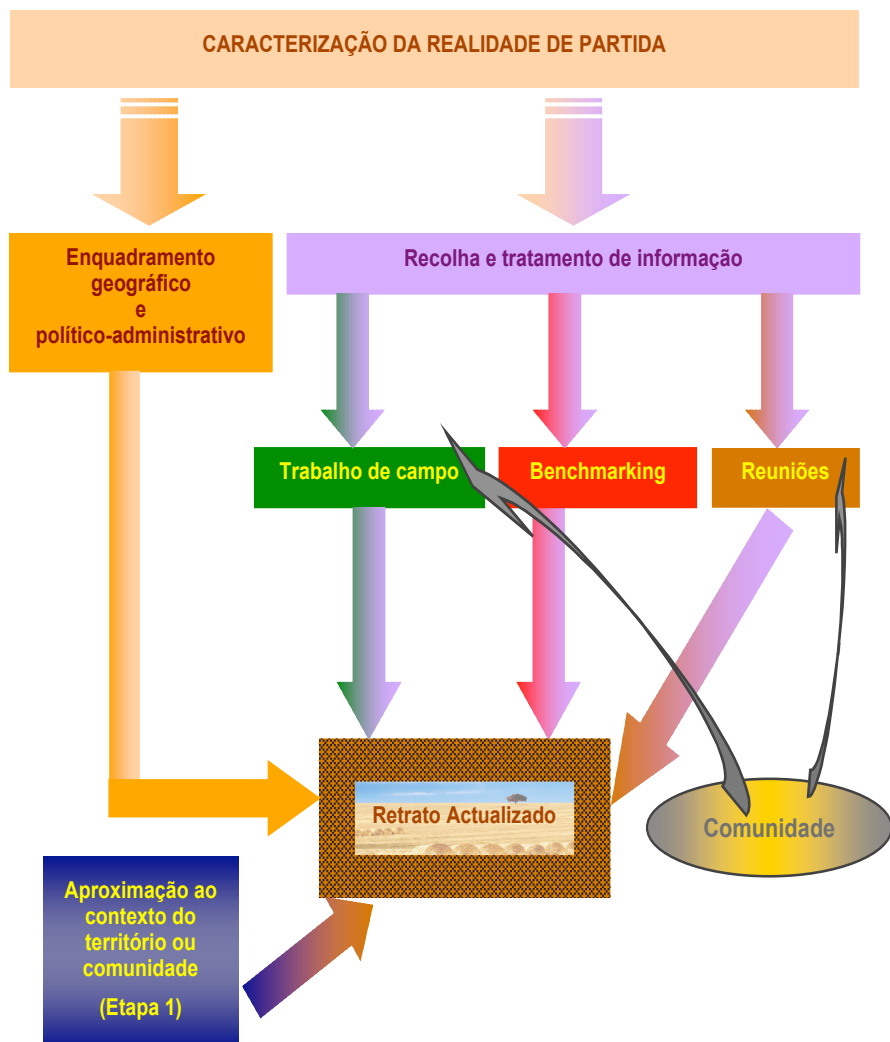
Em determinadas situações, identificadas de acordo com as características do território ou região, pode justificar-se o *benchmarking* com outras regiões dotadas de características semelhantes. Um padrão qualitativo e quantitativo de comparação, frequentemente o melhor exemplo no mesmo domínio ou num domínio com ele relacionado, é um ponto de referência através do qual se pode avaliar a intervenção, a realização e o desempenho para a região alvo de execução do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local. O *benchmarking* refere o que foi atingido num passado recente ou o que se pode razoavelmente inferir como o patamar que pode ser atingido dadas as circunstâncias.

OBJECTIVO: Revelar o potencial de desenvolvimento de novas actividades.

4.3. Análise

A informação recolhida e tratada nas etapas e fases anteriores é analisada, tendo em vista a identificação de tendências e a caracterização quantitativa e qualitativa do território ou comunidade.

OBJECTIVO: Estabelecer o retrato actualizado da comunidade no âmbito dos quatro pilares do desenvolvimento sustentável.



ETAPA 5 – *Diagnóstico e avaliação*

Nesta etapa, a análise qualitativa consubstanciada no retrato actualizado do território ou comunidade é quantificada, através do estabelecimento de uma grelha multi-critério constituída por⁹:

1. Definição de critérios de significância;
2. Identificação, para cada território ou comunidade concreta e caso a caso, dos elementos caracterizadores do respectivo retrato actual no âmbito dos quatro pilares da Agenda 21 Local;
3. Atribuição de uma pontuação a cada elemento caracterizador do retrato actual do território ou comunidade, de acordo com o seu efeito em cada critério de significância;
4. Atribuição de uma ponderação específica a cada critério de significância, em função do retrato actual do território ou comunidade.

O resultado destas operações traduz-se numa matriz de diagnóstico e avaliação, de que decorre a priorização quantificada das necessidades de intervenção.

Identificadas as necessidades de intervenção e tendo em vista determinar, no âmbito destas, as áreas de intervenção imediata, são subsequentemente avaliadas as condições de oportunidade da intervenção.

OBJECTIVO: Identificar as principais relações intersectoriais e tendências de mudança, bem como a medida em que elas influenciam e devem ser ponderadas nos objectivos operacionais e nos planos de acção.

5.1. Critérios de significância

Enunciação do conjunto de critérios coerentes, universais, compreensíveis, fáceis de implementar e quantificáveis, com base nos quais é avaliada a realidade.

Os critérios de significância têm em atenção as orientações definidas a nível europeu e nacional em matéria de desenvolvimento sustentável e estão referenciados à escala de valores que se encontra subjacente às políticas de sustentabilidade.

Em Portugal e actualmente, os critérios de significância seleccionados são os seguintes:

- a) Saúde Pública, adoptando a definição consagrada na 4.^a Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde (OMS) e no Health Impact

⁹ Esta quantificação da análise qualitativa é substituída por estudos de impactes sectoriais sempre que os valores orçamentados para a realização da Agenda 21 Local o permitam.

Assessment (Gothenburg Consensus Paper, Dezembro, 1999)¹⁰, nos termos da qual a saúde baseia-se nos recursos pessoais e sociais, bem como nas capacidades físicas dos indivíduos;

- b) Efeitos Ambientais, no sentido de possíveis perturbações sobre o ambiente e a qualidade ambiental, abrangendo a preservação do ecossistema e a defesa e conservação dos recursos naturais essenciais à vida (ar puro, água disponível e de qualidade para consumo, espaços verdes, ausência de ruído, solos não contaminados, biodiversidade...);
- c) Efeitos Económicos, entendidos como implicações e consequências prováveis no incremento do nível de vida da população do território, sentido ao nível do bem-estar económico individual (satisfação de necessidades de consumo) e ao nível do bem-estar material global (actividades produtivas criadoras de riqueza, emprego, postos de trabalho e bens de consumo);
- d) Efeitos Sociais, considerados como efeitos nas condições de vida da população do território, expressa na existência de condições sociais (segurança, prestações sociais e cuidados de saúde, integração de grupos sociais desfavorecidos, participação social, comunitária e política, funcionamento das instituições locais, públicas e privadas...) e de condições culturais (acesso a actividades de cultura, lazer e desporto);
- e) Efeitos no conhecimento e inovação, entendidos como as implicações e consequências prováveis no incremento da qualificação, promoção e valorização das pessoas e da potenciação da criatividade, ao nível da informação, formação, comunicação e tecnologias;
- f) Capacidade de execução, entendida como recursos humanos e/ou meios financeiros necessários, a mobilizar pelos poderes públicos, seja pela disponibilização de meios próprios ou pela capacidade de mobilização de meios encontrados junto da comunidade local (indivíduos, empresas, associações... com vontade e capacidade de intervenção física e monetária).

OBJECTIVO: Permitir avaliar os elementos caracterizadores do retrato actualizado do território ou comunidade na perspectiva dos 4 pilares do desenvolvimento sustentável.

¹⁰ Trata-se de um conceito positivo, que enfatiza os recursos pessoais e sociais, bem como as capacidades físicas. Neste sentido, os factores pessoais, sociais, culturais, económicos e ambientais – rendimentos, emprego, educação, apoio social, etc. – são considerados factores determinantes da saúde dos indivíduos e das populações (*Health Impact Assessment*, Gothenburg Consensus Paper, Dezembro, 1999).

5.2. Identificação dos elementos caracterizadores do retrato actual do território ou comunidade

Os elementos caracterizadores do retrato actual do território ou comunidade são identificados com base nos resultados das Etapas 3 e 4.

OBJECTIVO: Destacar as situações ambientais, económicas, sociais e de conhecimento e inovação constitutivas da situação actualizada do território ou comunidade.

5.3. Pontuação de efeitos

A cada elemento caracterizador do retrato actualizado do território ou comunidade é atribuída uma pontuação no âmbito de cada critério de significância, em função do seu efeito nesse critério, de acordo com a seguinte escala:

	2	1	0	- 1	- 2
Saúde pública	Muito positivo	Moderadamente positivo	Nem positivo, nem negativo	Negativo moderado	Negativo significativo
Efeitos ambientais	Muito positivo	Moderadamente positivo	Nem positivo, nem negativo	Negativo moderado	Negativo significativo
Efeitos sociais	Muito positivo	Moderadamente positivo	Nem positivo, nem negativo	Negativo moderado	Negativo significativo
Efeitos económicos	Muito positivo	Moderadamente positivo	Nem positivo, nem negativo	Negativo moderado	Negativo significativo
Efeitos no conhecimento e inovação	Muito positivo	Moderadamente positivo	Nem positivo, nem negativo	Negativo moderado	Negativo significativo
Capacidade de execução	Não exige recursos financeiros nem humanos	Não exige recursos financeiros, mas exige recursos humanos moderados	Exige recursos financeiros e humanos moderados	Exige recursos financeiros ou humanos elevados	Exige recursos financeiros e humanos elevados

Muito Positivo (2) = Efeitos muito positivos sobre a saúde pública, o ambiente, a sociedade, a economia e o conhecimento e inovação.

= Não exige recursos financeiros nem humanos na capacidade de execução.

Positivo (1) = Efeitos moderadamente positivos sobre a saúde pública, o ambiente, a sociedade, a economia e o conhecimento e inovação.

= Não exige recursos financeiros, mas exige recursos humanos moderados na capacidade de execução.

Neutro (0) = Ausência de efeitos sobre a saúde pública, o ambiente, a sociedade, a economia e o conhecimento e inovação.

= Exige recursos financeiros e humanos moderados.

Negativo (- 1) = Efeitos moderadamente negativos sobre a saúde pública, o ambiente, a sociedade, a economia e o conhecimento e inovação.

= Exige recursos financeiros ou humanos elevados.

Muito negativo (- 2) = Efeitos significativamente negativos sobre a saúde pública, o ambiente, a sociedade, a economia e o conhecimento e inovação.

= Exige recursos financeiros e humanos elevados.

OBJECTIVO: Expressar quantitativamente a importância que cada elemento caracterizador do retrato actualizado do território ou comunidade tem em cada um dos critérios de significância considerados e evidenciar quantitativamente as áreas de maior potencialidade e de maior fragilidade.

5.4. Ponderação dos critérios de significância

O grau de importância relativa dos critérios de significância é determinado pela realidade concreta da comunidade conjugada com os princípios de referência do desenvolvimento sustentável e resulta da atribuição a cada um deles de uma ponderação.

A ponderação a atribuir aos critérios de significância é definida especificamente para cada território ou comunidade, tendo presente as respectivas prioridades, atitudes e comportamentos. Assim, a proposta técnica de ponderação dos critérios de significância deve ser balanceada com a participação activa dos actores-chave na sua apreciação. O Fórum, como órgão representativo dos diferentes sectores da sociedade, tem nesta fase o papel de traduzir, através da apreciação da ponderação proposta para os critérios de significância, as preocupações e aspirações da comunidade.

OBJECTIVO: Fazer reflectir os interesses e objectivos da comunidade na priorização das intervenções, tendo em conta os seus valores fundamentais e a responsabilidade individual e social.

5.5. Leitura da matriz de diagnóstico e avaliação

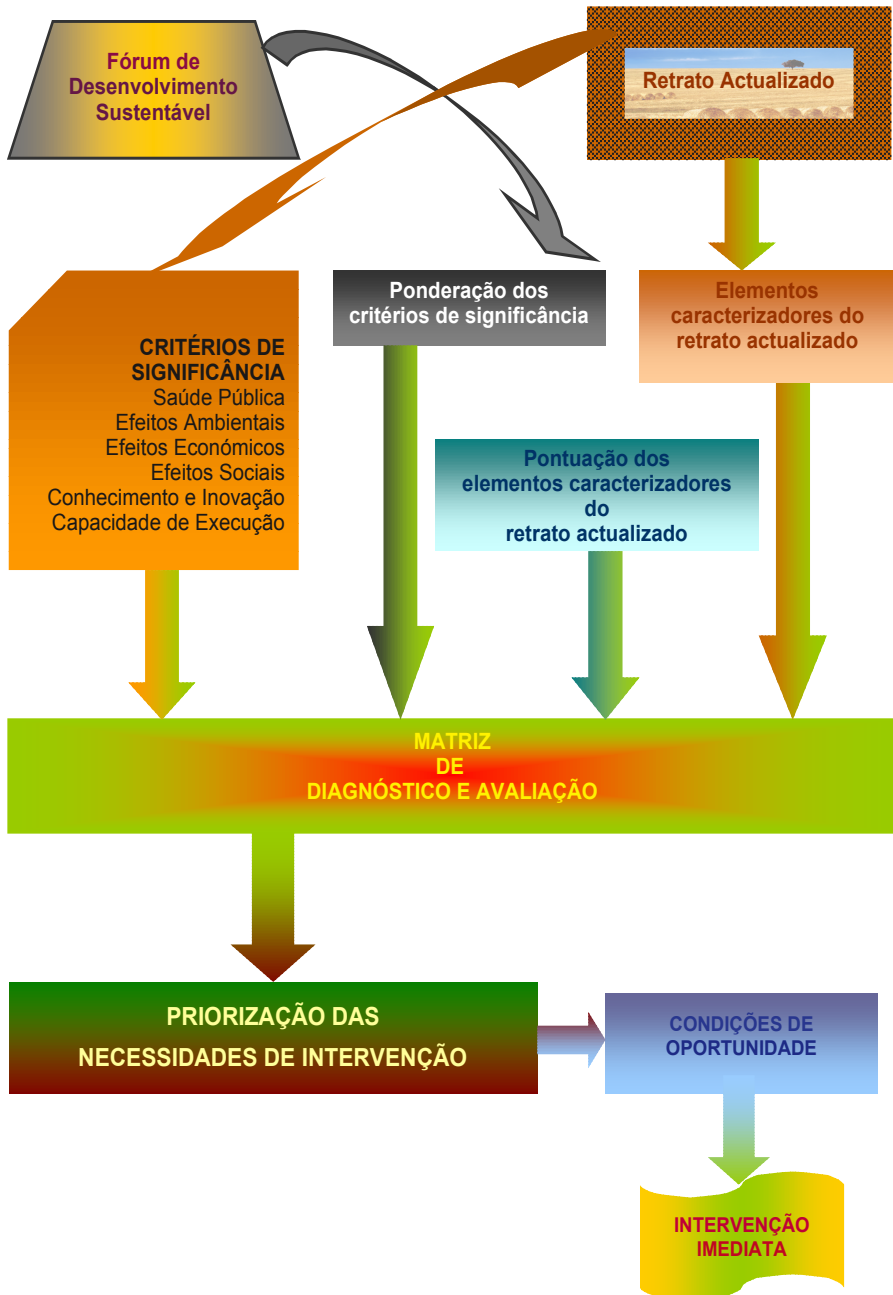
Na sequência da aplicação das fases anteriores, para cada elemento caracterizador do retrato actual do território ou comunidade é obtida uma classificação final global, devidamente ponderada. Essa classificação permite uma avaliação qualitativa em 5 níveis – Muito Bom, Bom, Suficiente, Insuficiente e Mau –, reflectida numa priorização das necessidades de intervenção.

OBJECTIVO: Identificar de forma hierarquizada, por prioridades, as necessidades de intervenção.

5.6. Identificação de intervenções imediatas

A existência de condições de oportunidade para as intervenções deve merecer especial atenção, podendo exigir opções de actuação que, não sendo prioritárias, devem ser imediatas.

OBJECTIVO: Identificar intervenções que se justifiquem em função de circunstâncias específicas e delimitadas.



ETAPA 6 – Elaboração da proposta de programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local

A elaboração da proposta de programa local de gestão do desenvolvimento sustentável é a etapa integradora da participação da comunidade e da avaliação técnica, compreendendo a aplicação de métodos prospectivos, determinados em função das características e especificidades do território ou comunidade.

A proposta deve ser clara, imparcial, rigorosa, relevante para a comunidade e estar disponível para poder ser utilizada com eficácia, respeitando os seguintes critérios ¹¹:

- Transparência, incluindo não só os resultados, mas também a informação e os processos utilizados;
- Inclusão, correspondendo ao envolvimento real e constante dos actores-chave;
- «Auditabilidade», sendo acessível a qualquer análise exterior.

OBJECTIVO: Estabelecer o programa local de gestão do desenvolvimento sustentável para determinado território ou comunidade.

6.1. Identificação de valores fundamentais da comunidade

Afirmção do conjunto de valores, que traduz a consciência que a comunidade tem de si e dos seus valores e que constitui a sua raiz.

A participação da comunidade deve ser limitada ao Fórum de Desenvolvimento Sustentável, como súpula e agregação da informação proveniente de todos os grupos de interesse.

OBJECTIVO: Enquadrar genericamente a aplicação dos métodos de prospectiva.

6.2. Aplicação de métodos prospectivos

A aplicação de métodos prospectivos realiza-se no quadro referencial dos princípios de desenvolvimento sustentável e tendo presente o «núcleo duro» de valores enunciado pela comunidade, bem como os resultados do diagnóstico e avaliação, incluindo as dinâmicas explicativas da situação actual.

OBJECTIVO: Avaliar, em termos de futuro, os elementos caracterizadores do retrato actualizado do território ou comunidade.

¹¹ Cf. Global Reporting Initiative, *Sustainability Reporting Guidelines*, 2002.

A) Análise SWOT

A análise SWOT examina os factores intrínsecos da realidade local – os pontos fortes e os pontos fracos –, e traça os factores externos passíveis de influenciar a realidade local – as oportunidades e ameaças futuras –, com base nos resultados da avaliação.

A análise SWOT pode ser desenvolvida, complementarmente, com diferentes grupos de actores-chave, tendo em vista a compreensão do que pode ser mudado com vantagem.

OBJECTIVO: Análise estruturada, abrangente e transparente, destinada a garantir que é desenvolvida uma estratégia de intervenção apropriada.

B) Painéis de peritos

Em determinadas situações, identificadas de acordo com as características do território ou região, pode justificar-se a intervenção de painéis de peritos.

A qualidade da análise dum painel depende da escolha dos peritos, mais apropriados em função da sua competência e experiência, da sua decisão de participar plenamente no processo e da sua independência na avaliação.

OBJECTIVO: Análise de informação não estruturada e heterogénea, em contextos prospectivos.

C) Cenarização

Em determinadas situações, identificadas de acordo com as características do território ou região, pode justificar-se a construção de cenários.

A cenarização abrange a identificação do cenário provável, do cenário possível e do cenário desejável.

Os cenários são descrições credíveis, coerentes, consistentes e criativas de alternativas de futuro, relacionadas com escolhas e decisões de política. Baseiam-se em informação quantitativa e qualitativa e no estabelecimento de relações de causalidade, as quais necessariamente constituem uma versão simplificada duma realidade complexa, e na estabilidade dessas relações ao longo do tempo.

Na aplicação deste método a informação e comunicação entre a equipa técnica, os decisores políticos e os actores-chave são particularmente relevantes, de forma a, por um lado, manter a relevância dos cenários desenvolvidos e, por outro, a garantir que as respectivas implicações e incertezas são entendidas e reconhecidas pelos actores-chave da comunidade. Assim, compreende a realização de *workshops* de prospectiva, envolvendo os decisores políticos e os actores-chave, de forma a influenciar a alteração dos cenários de «futuro provável»

para cenários de «futuro desejável» e visando o compromisso de todos os envolvidos no apoio à implementação das medidas concretas e mudanças necessárias.

OBJECTIVO: Identificar factores críticos e demonstrar como diferentes interpretações de «correntes de mudança» podem gerar diferentes possibilidades de futuro.

6.3. Escolha de opções de futuro

Num quadro de futuro que é plural são necessárias escolhas, como opção entre horizontes de futuro. Essas escolhas devem ter lugar à luz do quadro dos valores que são assumidos pela comunidade como sendo os seus e da moldura dos princípios de desenvolvimento sustentável. Devem, ainda, tomar em conta o conhecimento das principais tendências da realidade complexa que nos rodeia, o conhecimento e desenvolvimento das potencialidades próprias da comunidade e o sentido da relação das pessoas entre si e das pessoas com todos os outros seres vivos e o ambiente físico em que se inserem.

A participação da comunidade deve iniciar-se no Fórum de Desenvolvimento Sustentável e ser sucessivamente alargada.

OBJECTIVO: Escolher uma opção de futuro, coerente com os valores da comunidade e os princípios do desenvolvimento sustentável.

6.4. Compromissos

Determinada a escolha de opções de futuro, importa estabelecer compromissos entre os diversos actores-chave, tendo em vista a concretização do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local.

Esses compromissos:

- ⇒ são transversais ao programa;
- ⇒ devem ser apresentados e estabelecidos com metas concretas e mensuráveis;
- ⇒ devem ser amplamente divulgados após a sua formulação;
- ⇒ devem assumir-se como a primeira etapa para a avaliação do programa.

O estabelecimento de compromissos deve assentar em intervenções, por sectores, dos actores-chave, mobilizadoras para a propositura e discussão de medidas e acções. Esta mobilização é fundamental para a real participação e envolvimento da comunidade nas actividades da Agenda 21 Local.

OBJECTIVO: Comprometer os actores-chave da comunidade nas necessidades de mudança.

6.5. Objectivos operacionais

Os objectivos operacionais resultam de escolhas orientadas pelas opções de futuro, no quadro da avaliação e dos resultados da aplicação dos métodos prospectivos. Os objectivos operacionais devem ser complementados por metas quantificadas, a médio e longo prazo.

Na definição dos objectivos operacionais deve participar o Fórum de Desenvolvimento Sustentável.

OBJECTIVO: Definir a âncora dos planos de acção.

6.6. Elaboração dos Planos de Acção, metas e calendarização

Os planos de acção, com carácter mais ou menos exaustivo, em função da vontade dos intervenientes, integram um conjunto de projectos conexos ou não, constituindo a componente operacional do programa. Não devem ser completamente estanques, permitindo, pelo contrário, alterações futuras que integrem novas necessidades, bem como a reformulação de decisões tomadas mas já ultrapassadas.

A informação recolhida junto da população, em primeiro lugar sobre a sua interpretação e visão, em segundo lugar no contributo para a definição dos objectivos operacionais, e por último através da participação nos *workshops*, é aqui agregada.

Objectivo: Concretizar os objectivos operacionais, indicando as linhas de acção a executar, os indicadores de desenvolvimento sustentável que lhes estão associados para a monitorização, assim como identificar os principais intervenientes.

6.7. Sistema local de indicadores de desenvolvimento sustentável

A execução dos Planos de Acção implica o estabelecimento e aplicação de um sistema de medida e avaliação estandardizado, coerente com as actuações propostas. Importa, assim, criar um sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável que, orientando a acção:

- assegure que os compromissos são cumpridos;
- permita o acompanhamento eficaz dos Planos de Acção;
- avalie a evolução da qualidade de vida da comunidade, na interacção dos quatro pilares do desenvolvimento sustentável;
- favoreça a obtenção de informação, de forma rápida e eficaz;
- disponibilize informação simples aos cidadãos;
- apoie os decisores.

A selecção de indicadores de desenvolvimento sustentável deve ter em conta e ser adequada à caracterização do território ou região, à priorização das necessidades de intervenção e aos Planos de Acção. Deve, ainda, basear-se no Sistema Nacional de Indicadores de Sustentabilidade, sendo considerada na sua selecção para cada comunidade a experiência de redes de cidades/municípios sustentáveis, bem como do sistema de indicadores desenvolvido pela Comissão para o Desenvolvimento Sustentável do Mediterrâneo constante do Plan Bleu.

OBJECTIVO: Estabelecer o sistema local de Indicadores de Sustentabilidade para monitorizar e avaliar o percurso de desenvolvimento sustentável do território ou região e acompanhar a aplicação do programa local de desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local.

ETAPA 7 – Publicitação do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local

A publicitação do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável abrange a apresentação pública e a disponibilização do acesso público ao sistema local de indicadores do desenvolvimento sustentável.

OBJECTIVO: Dar a conhecer num âmbito alargado o programa local de gestão do desenvolvimento sustentável.

7.1. Apresentação pública do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local

O envolvimento da comunidade em todo programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local, em especial através da constituição do Fórum de Desenvolvimento Sustentável, é um factor crítico de sucesso em todo o processo.

Nesta fase importa alargar o âmbito do programa a toda a comunidade e até às comunidades vizinhas, pois o desenvolvimento sustentável, sendo incompatível com uma perspectiva reduzida ao âmbito meramente pessoal ou local, deve evoluir no sentido da agregação de territórios mais alargados.

A apresentação pública do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local, bem como de todo o processo nas suas diferentes etapas e fases é decisivo para o compromisso dos poderes públicos e dos actores-chave envolvidos e testemunha a preocupação pela qualidade de vida do futuro.

O objectivo da apresentação pública é aumentar a consciencialização de todas as pessoas para a necessidade de conservação de todos os sistemas que sejam suficientemente únicos ou insubstituíveis e para a efectiva e eficaz concretização dos objectivos operacionais e dos planos de acção.

A apresentação pública deve apelar à consciência de cada elemento da comunidade, dando a conhecer o caminho de concretização do programa, como percurso que assenta:

- ⇒ na mobilização da comunidade;
- ⇒ na necessidade de recursos humanos disponíveis para participar nas actividades, de uma forma remunerada ou mesmo gratuita;
- ⇒ numa liderança empenhada, como força motriz de todo o processo;
- ⇒ na perseverança, como o maior desafio a enfrentar;
- ⇒ na vontade, como motor de arranque do processo;
- ⇒ na necessidade de recursos financeiros para a execução.

A comunicação deve maximizar os canais disponíveis e criar várias mensagens de apresentação e explicação dos conceitos e dos meios envolvidos. A adaptação da linguagem aos diferentes interlocutores é essencial, podendo o programa ser apresentado a diferentes grupos em diferentes alturas (Fórum, alunos das escolas, grupo de agricultores...).

OBJECTIVO: Mobilizar a comunidade para a implementação do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável.

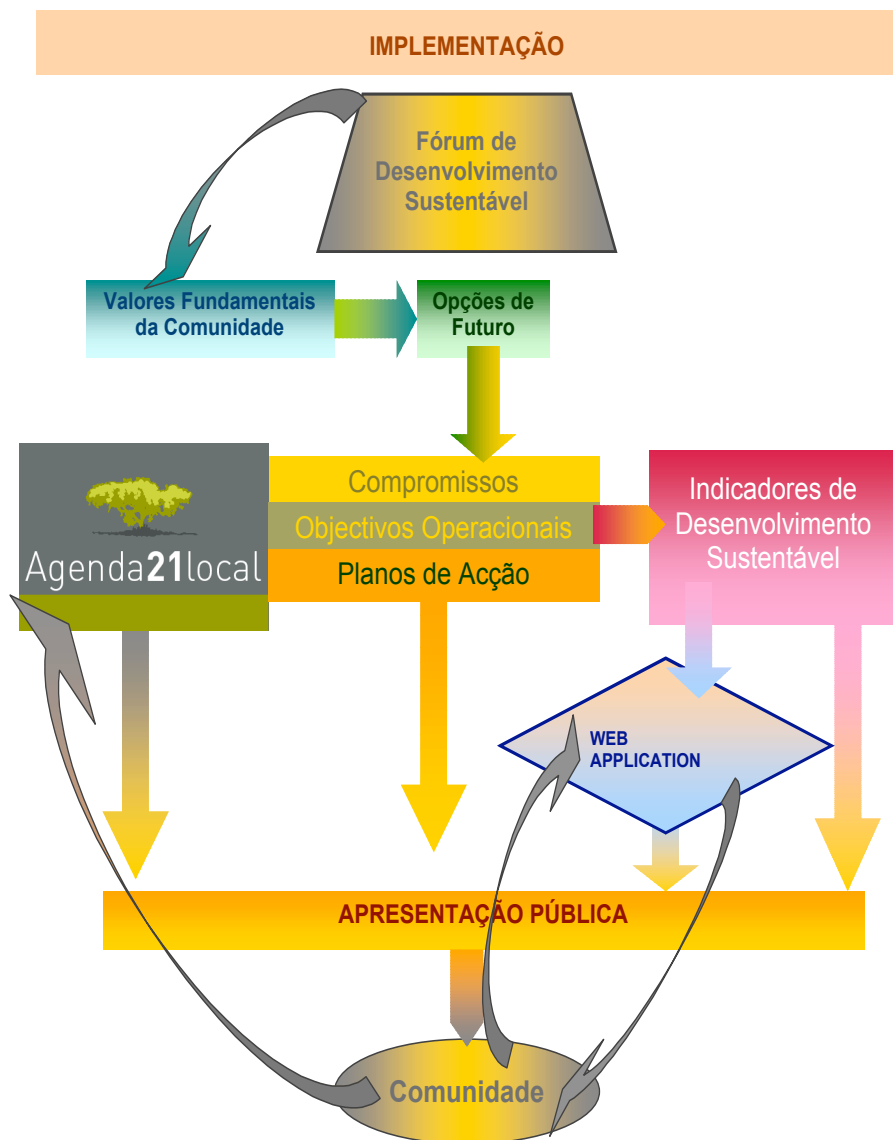
7.2. Disponibilização pública dos resultados da monitorização através de uma *web page* e capacitação institucional

A evolução dos indicadores de desenvolvimento sustentável estabelecidos como instrumentos de monitorização e acompanhamento do percurso de sustentabilidade deve estar disponível, como forma de manter o envolvimento de todos os actores-chave, dotando-os da ferramenta adequada a uma participação objectiva e com credibilidade. Com efeito, o envolvimento da comunidade no programa local de desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local aumenta a atenção e o comprometimento dos cidadãos, mas simultaneamente torna-os mais exigentes face aos resultados esperados e alcançados.

O meio mais eficaz para assegurar o acesso público à evolução dos indicadores de desenvolvimento sustentável é a *Internet*. Assim, ela deve ser disponibilizada através de *web application*, autónoma ou ligada ao *site* institucional, o que, em determinadas regiões, pode ser também um instrumento de combate à infoexclusão.

O desenvolvimento sustentável é, também, um processo de transferência de conhecimento e deve visar a *capacity building* local. Neste sentido, a equipa técnica deve capacitar pessoal dos poderes públicos locais para assegurar a monitorização e actualização do sistema local de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável.

OBJECTIVO: Dotar o território ou comunidade da capacidade de retirar do sistema local de indicadores de desenvolvimento sustentável a informação necessária à monitorização do programa local de desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local.



IV. SÍNTESE METODOLÓGICA

O princípio da melhoria contínua deve orientar toda a concretização do programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local, através do acompanhamento e monitorização dos planos de acção, do conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável criados para o efeito e da incorporação dos resultados em níveis acrescidos de exigência e qualidade. A flexibilidade dos planos de acção deve permitir incorporar novas situações e os sucessos, bem como corrigir os insucessos verificados, espelhando novas necessidades e vontades dos cidadãos e da comunidade.

Com efeito, é necessário criar patamares de compatibilidade, sucessivamente mais exigentes, entre o presente da comunidade e as suas expectativas, optimizando as realizações alcançadas, num diálogo permanente entre a mudança e a maximização das opções de futuro, que a comunidade escolheu.

Neste sentido, a conclusão do processo que conduz ao programa local de gestão do desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local não deve ser encarada como realização de um objectivo, mas como um patamar ao qual outros se deverão suceder. A concretização das metas definidas não deve ser entendida como finalização do processo, mas como condição de partida para novos desafios, renovadas opções de futuro e novos objectivos operacionais a atingir em novos limites temporais. Ao abrir o horizonte temporal para o longo prazo, tendo em conta as gerações futuras, promove-se necessariamente o território ou comunidade como local em constante desenvolvimento, onde o respeito pelo ser humano como um todo constitui o centro das preocupações e das possibilidades de desenvolvimento.

Lisboa, Novembro de 2005.