

Agenda 21 Local

Fernando Nunes da Silva
Vera Aroeira Gonçalves

Desde a publicação do relatório Brutland em 1987 que o conceito de desenvolvimento sustentável tem vindo a ser apresentado como a resposta para ser possível encarar o futuro da humanidade com optimismo. Ainda que a passagem à prática deste conceito continue a suscitar posições desencontradas e se esteja longe do consenso quanto ao equilíbrio a estabelecer entre os seus três aspectos fundamentais – o social, o económico e o ambiental –, não se pode negar a existência de um movimento internacional que o procure pôr em prática através das Agendas 21.

Neste artigo é analisada a evolução da tomada de consciência desta problemática, apresentam-se e discutem-se as iniciativas que foram tomadas no sentido de operacionalizar o conceito, em particular no que se refere ao nível local, através das Agendas Locais 21. Uma atenção particular é dedicada à situação em Portugal, desde que os primeiros passos foram dados neste domínio – no final dos anos 90 – até à actualidade. Neste campo é apresentada uma análise detalhada dos resultados dos inquéritos realizados aos municípios portugueses sobre a sua participação nas AL21.

Agenda 21 Local; desenvolvimento sustentável; Agenda 21 em Portugal; municípios portugueses; políticas ambientais locais.

Since the publication of the Brutland report in 1987, the sustainable development concept has been presented as the needed answer to face with optimism the future of mankind. Although the translation of this concept into practice is still object of polemics and there is no consensus about the equilibrium to be implemented between its three fundamental aspects – social, economic and environmental – we cannot deny the existence of an international movement that tries to put it into practice through the Agendas 21.

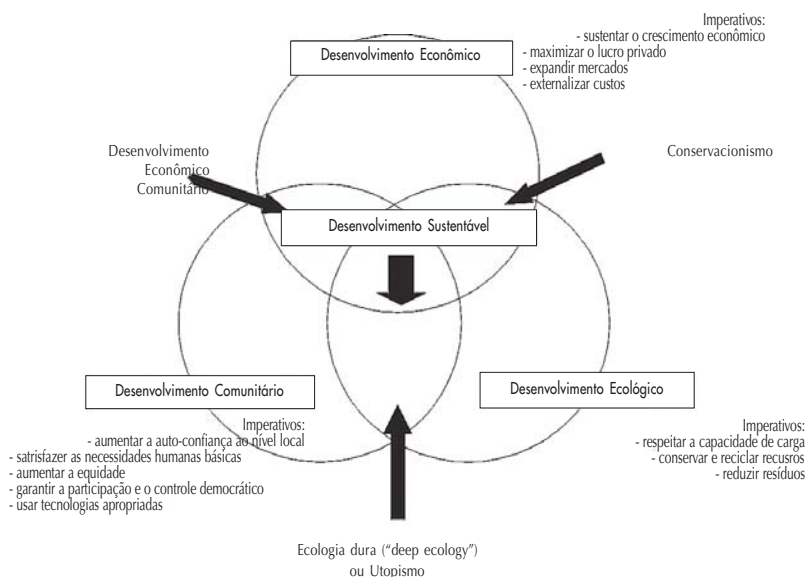
In this paper, the evolution of the awareness concerning this problematic is analysed, initiatives trying to put the concept into practice are presented and discussed, namely regarding the local level, through the Local Agendas 21. Particular attention is paid to the evolution of the Portuguese situation, since the first steps were taken, in the end of 90's, until the present days. In this respect, detailed analyses of the results of two surveys about the participation of Portuguese municipalities in LA 21 are presented.

Local Agenda 21; sustainable development; Agenda 21 in Portugal; portuguese municipalities; local environmental policies.

O conceito de Desenvolvimento Sustentável resume uma ideia simples: que o progresso da sociedade tem que assegurar a possibilidade da sua continuidade futura pela preservação dos ecossistemas naturais que lhe fornecem recursos. A principal inovação introduzida por este conceito foi a de considerar em pé de igualdade os três grandes sistemas que condicionam a evolução da espécie humana: a economia, a sociologia e a ecologia. O Desenvolvimento Sustentável seria assim o resultado da intercepção desses três sistemas, respeitando cada um dos seus imperativos e permitindo um desenvolvimento harmonioso e integrado das potencialidades humanas, sem com isso comprometer as opções das gerações futuras.

O conceito aparece descrito pela primeira vez no Relatório Brundtland "Our Common Future", publicado em 1987, mas a discussão sobre o desenvolvimento e o ambiente remontam a 1972 com a primeira conferência da Organização das Nações Unidas em Estocolmo. Desde então que se defende que a humanidade deve preservar os recursos naturais para as gerações futuras; contudo, em 30 anos, os governos do mundo nada conseguiram fazer para travar o agravamento da degradação ambiental resultante do modelo de desenvolvimento adoptado pela sociedade. Na Cimeira da Terra de 2002, realizada em Joanesburgo, Nitin Desai, o Secretário-Geral da Cimeira, afirmou na sua declaração inaugural: "A Cimeira do Rio foi sobre sensibilização, esta cimeira é sobre ACCÇÃO". Será que é desta?

Figura 1 – Conceito de desenvolvimento sustentável e a sua articulação com os outros processos de desenvolvimento



Trinta anos de consciencialização

Tudo começou com a Conferência da ONU realizada em Estocolmo, em 1972. Este fórum inspirou inúmeros ecologistas, desencadeou a criação de ministérios e agências de ambiente e colocou as questões ambientais na agenda internacional. No mesmo ano, a publicação de "The Blueprint for Survival and The Limits to Growth: Report to the Club of Rome", da autoria de uma equipa do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) também foi um marco para a internacionalização da consciencialização ambiental, apesar da grande polémica que causou, quer na sociedade científica quer na sociedade civil. A Equipa do MIT usou tecnologias informáticas para construir modelos alarmantes sobre o que poderia acontecer ao planeta se a Humanidade não alterasse o seu comportamento para com o Ambiente.

Em 1975 a convenção internacional aprova a Carta de Belgrado, que incide sobre o problema da distribuição racional dos recursos naturais, no nosso Planeta. Os seus objectivos principais são a preservação e melhoria das potencialidades humanas e o desenvolvimento do bem-estar social e individual, em harmonia com o ambiente.

Dez anos após Estocolmo, em 1982, as Nações Unidas organizaram uma nova conferência em Nairobi para discutir o estado do Ambiente. Chamaram-lhe Estocolmo +10 e a declaração final expressa-

va a necessidade de "uma agenda global para a mudança".

Em 1983 a Assembleia Geral das Nações Unidas criou a Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, tendo em conta os crescentes problemas ambientais a nível internacional e a consciência da natureza global de muitos desses problemas quer ao nível das causas como das consequências, bem como a crescente compreensão da estreita relação entre as problemáticas do ambiente e do desenvolvimento desenfreado da actual sociedade. Em 1987, esta Comissão, presidida por Gro Harlem Brundtland, a então primeira-ministra da Noruega, redige e publica o relatório Brundtland, "O Nosso Futuro Comum", que identifica os principais problemas ambientais que travam o desenvolvimento de muitos países do Sul e estabelece o ambiente como prioridade internacional. É então adoptado o conceito de "desenvolvimento sustentável". Na sequência da apresentação deste relatório foi aprovada, em 22 de dezembro de 1989, a Resolução das Nações Unidas nº 44/228, que determinou a realização em 1992 de uma Conferência Mundial ao mais alto nível, dedicada às questões do ambiente e desenvolvimento. Esta Conferência Mundial decorreu no Rio de Janeiro, com o nome Cimeira do Rio ou Cimeira da Terra, e reuniu chefes de Estado, delegações diplomáticas e ONG, representando mais de 180 países. Foram aí discutidos conceitos como os de desenvolvimento sustentável, parceria global e co-responsabilidade. Dela resultou a adopção de uma Declaração de Princípios Sobre Ambiente

e Desenvolvimento, a adopção das convenções sobre Biodiversidade e Alterações Climáticas e a adopção de um plano de acção da comunidade internacional no respeitante à implementação dos objectivos fixados na Declaração do Rio. Este documento, com cerca de 500 páginas e 39 capítulos, ficou conhecido por "Agenda 21". Neste documento, assinado por todos os países presentes na Cimeira, ficou definida (cap. 28) a necessidade de se desenvolver ao nível das autarquias locais uma Agenda Local 21 até 1996, elaborada através de processos consultivos e do estabelecimento de consensos entre as autarquias locais, os cidadãos e as suas organizações locais.

Como muitos dos problemas e soluções referidos na Agenda 21 têm origem em problemas locais, a participação e a co-operação das autarquias locais constitui um factor determinante no cumprimento desses objectivos. São as autarquias locais que constroem, operam e mantêm em funcionamento as infra-estruturas económicas, sociais e ambientais; são também elas que supervisionam os processos de planeamento, estabelecem os regulamentos ambientais locais e implementam as políticas ambientais nacionais e subnacionais. Sendo as autarquias locais o nível de governo mais próximo das populações, desempenham um papel vital na educação, mobilização e interlocução com o público, com vista ao desenvolvimento sustentável. (Cap. 28, A 21)

Em 1993, com a implementação do Tratado de Maastricht, a política ambiental fica reforçada pela consideração da susten-

tabilidade como um dos objectivos chave da União Europeia.

A Conferência Rio + 5, organizada por diversas instituições ligadas ao meio ambiente em 1997, avaliou os cinco anos de esforços para a implementação dos resultados da Eco'92.

Em 2000, a Cimeira do Milénio definiu e estabeleceu os objectivos necessários para que os primeiros 15 anos do século XXI fossem destinados à luta contra a pobreza no mundo. Na sequência desta resolução, na Cimeira da Organização Mundial do Comércio em Doha, Qatar (2001), são decididas as datas de abertura dos mercados mundiais aos países mais pobres.

Dez anos depois da Cimeira do Rio, 191 países encontraram-se em Joanesburgo na Cimeira da Terra de 2002. Nesta cimeira todos os participantes adoptaram formalmente o plano de acção intitulado "Plano de Aplicação", que procura conciliar o crescimento económico e o ambiente, e compromete-se à aplicação das 2.500 recomendações sobre o desenvolvimento sustentável da Agenda 21. Na cimeira de 2002, perante o completo falhanço da implementação da Agenda 21, assumiu-se que os objectivos do Rio eram irrealistas, mas em vez de se traçarem novas metas e calendários de forma a tornar a Agenda 21 mais exequível, apenas se reafirmaram os objectivos definidos 10 anos antes e na maioria dos casos não foram acordados prazos para a sua execução. Apesar das palavras de Nitin Desai, apelando à acção, as centenas de delegados que o ouviam, não podiam ignorar que a Agenda 21 era um compromisso não cumprido.

Houve que esperar 10 anos para que a Agenda 21 fosse aprovada e gastaram-se outros tantos para se concluir que era irrealista e impossível de cumprir. Entretanto, os problemas ambientais avolumaram-se e as condições ecológicas do planeta degradaram-se.

O Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (Iclei), foi criado em 1990, como a organização internacional para o meio ambiente dos governos locais. Dedicar-se a prevenir e resolver os problemas ambientais locais, regionais e globais, através da acção local. O Conselho conta com mais de 400 cidades, estados e associações de municípios de todo o mundo.

Em 1991, a convite dos organizadores da Cimeira da Terra de 1992, o Iclei apresentou uma proposta de redacção de Capítulo 28 da Agenda 21, incluindo o pedido a todas as autoridades locais para elaborarem uma Agenda Local 21 (AL21). A versão final deste capítulo estipula que

(...) em 1996, a maioria das autoridades locais de cada país já deve ter empreendido um processo consultivo à população e chegado a consenso quanto à Agenda Local 21 para a sua comunidade.

Após a Cimeira da Terra, o Conselho organizou diversos eventos para garantir que a decisão de elaboração e implementação da Agenda Local 21 fosse de facto promovida pelas Autoridades Locais.

Para o Iclei é fundamental que os processos de elaboração da AL21 tenham uma

forte componente de participação e de envolvimento da comunidade, para que os novos compromissos das autoridades locais sejam o reflexo da vontade da comunidade e que seja assim possível atingir o desenvolvimento local sustentável e a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

Para averiguar o sucesso da elaboração e implementação da AL21, o Iclei promoveu a monitorização do processo através de dois inquéritos realizados a nível mundial.

O primeiro inquérito, desenvolvido de abril de 1996 a janeiro de 1997, teve duas fases; uma primeira para conhecer o esforço nacional desenvolvido para a elaboração das agendas e a quantificação desse esforço. Dos 240 inquéritos enviados responderam 53 e destes apenas 44 foram aceites (taxa de resposta de 22%). A segunda fase do inquérito visou obter uma descrição qualitativa dos aspectos da implementação da Agenda Local 21 a nível das autoridades locais inscritas no Iclei, dos 196 inquéritos enviados, apenas 90 responderam e destes apenas 76 foram considerados válidos.

A principal conclusão da primeira fase do inquérito foi a importância crítica das campanhas nacionais de promoção da AL21 para a eficiente elaboração e execução das mesmas. Exemplo disto é o facto das 1.800 autoridades locais de 64 países envolvidas nesse processo, 1.487 (82%) se encontrarem nos 11 países que desenvolveram acções nacionais de promoção da Agenda e 6% nos 9 países que tinham iniciado a sua campanha nacional. No caso de Portugal, não tinha havido uma promoção nacional sobre este assunto, no entanto o

Iclei apurou que em 1997 estavam a decorrer 10 AL21 no nosso país.

Outra conclusão bastante importante é a prioridade que é dada aos processos e metodologias de elaboração de uma AL21. O aspecto mais relevante é a prioridade máxima ter sido atribuída ao facto da agenda integrar as vertentes económica, social e ecológica do desenvolvimento; a segunda prioridade foi dada à questão de ter uma visão consensual de um futuro sustentável; em terceira posição considerou-se importante ser um processo participativo. Nos seguintes graus de importância está o facto de se criar um fórum ou um grupo de "stakeholders" para a discussão dos temas da agenda; preparar um plano de acção; fazer a monitorização de resultados e por fim, como última prioridade, estabelecer indicadores de monitorização do processo. Apesar da importância atribuída a incorporar equitativamente na AL21 as vertentes económica, social e ecológica do desenvolvimento, apenas 41% das Agendas que estão a ser desenvolvidas seguem esta abordagem, 25% estão mais focadas na temática ambiental, 18% tentam melhorar as condições sociais e ambientais dentro do que é economicamente aceitável e, finalmente, 9% deixa a comunidade decidir o que é mais importante.

No caso de Portugal, as iniciativas a nível das autarquias locais com a divisa de "Agenda Local" tem-se centrado na problemática ambiental e não tem integrado as outras vertentes do desenvolvimento.

Este inquérito também identificou que os principais obstáculos à elaboração

de AL21 indicados pelos governos nacionais eram a falta de financiamento, de informação e recursos humanos especializados e com experiência. As autoridades locais consideraram que os principais obstáculos eram a falta de apoio financeiro, de consenso da comunidade sobre o que era prioritário, ausência de apoio por parte da administração central e carência de informação.

O segundo inquérito, desenvolvido pelo Iclei de novembro de 2000 a dezembro de 2001, teve como principal objectivo actualizar os dados do primeiro inquérito, averiguando a evolução da implementação da AL21 e perceber quais eram as principais dificuldades que o processo enfrentava, bem como o que era necessário fazer para que este instrumento fosse adaptado a nível mundial.

As respostas a este inquérito atingiram o número 633, correspondendo a 65 países e 146 associações, representando ao todo 113 governos. O inquérito revelou que, em 2001, 6.416 autarquias locais em 113 países estavam de alguma forma envolvidas no processo da AL21, o que demonstra uma significativa evolução relativamente ao primeiro inquérito do Iclei, onde se contabilizou 1.812 processos de AL21 em 64 países. Das 6.416 autarquias inquiridas, apenas 44% estão activamente a desenvolver uma Agenda, enquanto as restantes estão comprometidas com o processo, sem contudo terem ultrapassado essa fase inicial.

Também em Portugal a evolução foi significativa, visto que o segundo inquérito apurou que 27 autarquias locais (mais 16 que no inquérito anterior) estavam envolvidas

PIB do país	1º lugar	2º lugar	3º lugar	4º lugar	5º lugar
baixo	abastecimento de água	sensibilização da comunidade	qualidade da água	poder da comunidade	sistema de educação; saneamento básico
médio	embelezar a cidade	sensibilização da comunidade	abastecimento de água	qualidade da água	redução dos resíduos sólidos urbanos
alto	sistemas de educação	redução dos resíduos sólidos urbanos	sensibilização da comunidade; abastecimento de água	qualidade da água	conservação de energia

em processos de AL21. Na verdade, Portugal ainda não desenvolveu uma campanha nacional eficaz de promoção da Agenda Local 21. Aliás, apenas 18 países desenvolveram campanhas desse género. No caso da Suécia, onde se apostou numa campanha nacional, 100% das autarquias já aderiram ao processo de AL21. Quanto ao foco da Agenda, também estes mudaram desde o primeiro inquérito, visto que agora 46% dos processos têm uma abordagem ambiental, enquanto 36% incorporam os três pilares do desenvolvimento sustentável (o económico, o social e o ambiental). As principais actividades identificadas, que reflectem as preocupações actuais das autoridades locais, são: qualidade do ar, gestão dos recursos relacionados com água, gestão da energia, transporte, gestão dos recursos naturais. É importante salientar que, enquanto assuntos como a redução da pobreza e a capacidade de construção são preocupações de países em vias de desenvolvimento, a gestão do recurso água é prioritário para todos os países, transversalmente ao seu PIB e estado de desenvolvimento.

As áreas onde as AL21 já desenvolvidas obtiveram impacto positivo, embora de importância relativa, são as apresentadas no quadro seguinte. No entanto, é natural que impactos mais alargados se verifiquem à to que a duração de uma AL21 é de, pelo menos, 10 anos.

Quanto aos obstáculos que a Agenda enfrenta, nada mudou relativamente ao primeiro inquérito. A falta de financiamento e de apoio governamental continuam a ser as dificuldades mais apontadas no processo, seguidas de falta de peritos e de informação. No entanto, muitos países que já estão a implementar este processo também referiram a falta de interesse da comunidade e a falta de articulação entre departamentos na autarquia local, como obstáculos que dificultam bastante o desenvolvimento e a implementação da AL21.

A primeira grande mudança de atitude da então Comunidade Europeia em relação

ao ambiente dá-se em 1 de julho de 1987, com a entrada em vigor do Acto Único Europeu. No Tratado da União, então reformulado, o ambiente passa a dispor de um capítulo autónomo com três artigos, passando a instituir o seu Art. 130º R que

(...) é objectivo da Comunidade para a política de ambiente preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente, contribuir para a protecção da saúde humana, assegurar a utilização prudente e racional dos recursos naturais.

No ano de 1992, com a aprovação do Tratado de Maastricht em fevereiro desse ano, são introduzidas novas modificações no tratado constitutivo da agora União Europeia, algumas das quais com especial importância para o ambiente.

Desde então, a política comunitária de ambiente passou assim a assentar em quatro princípios fundamentais (Melo e Pimenta, 1993, p. 123) acção preventiva; poluidor-pagador e utilizador-pagador; correcção na fonte; integração da componente ambiental nas diferentes políticas sectoriais.

O Tratado de Maastricht é também particularmente significativo para a problemática da Agenda 21 Local, pois é nele que, pela primeira vez, é enunciado o princípio da subsidiariedade, contido no seu artigo 3º B, e por estipular no artigo A que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo dos cidadãos. O "Livro Verde sobre o Ambiente Urbano" é o resultado da primeira iniciativa da Comunidade Europeia neste domínio; publicado no início dos anos 90, no contexto duma intervenção comunitária para a melhoria do ambiente urbano.

Na sequência da sua publicação, foi criado pela CE em 1991, o Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano, o qual apresentou os resultados do seu trabalho no importante relatório "Cidades Europeias Sustentáveis", editado em Bruxelas em 1996.

Por outro lado, o Conselho Europeu aprovava, em 1º de fevereiro de 1993, o "5º Programa Comunitário de Política e Acção Comum para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável", orientado para o ano horizonte 2000, com uma revisão intercalar em 1995. A estratégia de abordagem dos vários temas ambientais adoptada por este Programa centra-se mais numa perspectiva de que "os problemas reais são os padrões actuais de consumo e comportamento humano", sendo por isso as disfunções ambientais o resultado de má gestão e de práticas abusivas. "O Programa, consciente destas questões, não pretende 'corrigir tudo', mas essencialmente fazer inflectir tendências" Roseta, 1995, p. 21)

Após a publicação do "Livro Verde sobre o Ambiente Urbano", o relatório do Grupo de Peritos, divulgado em 1996 sob o título "Cidades Europeias Sustentáveis", é sem dúvida o documento de referência mais actualizado ao nível europeu neste domínio, e representa um salto qualitativo digno de realce na abordagem da problemática do desenvolvimento sustentável ao nível das cidades.

Se em relação às instituições europeias o progresso foi assinalável no equacionar da aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável aos espaços urbanos e na formulação de estratégias e políticas que lhe dessem corpo, as autoridades locais souberam igualmente responder aos desafios

que a ECO92 lhes lançou neste domínio, aproveitando o clima de descentralização – consagrado no princípio da subsidiariedade – e o enquadramento jurídico que a sua actuação encontrou nos novos textos do Tratado da União Europeia.

É neste contexto que se realizaram as três conferências europeias sobre “Cidades Sustentáveis”, por iniciativa do Iclei, das quais resultaram outros tantos documentos, consagrados como “Cartas” e “Apelo”.

Cidades e vilas sustentáveis

A conferência de Aalborg em 1994, foi a primeira das três conferências europeias sobre “Cidades Sustentáveis”, da qual resultou a publicação da Carta de Aalborg - “Carta das Cidades e Vilas Europeias em Direcção à Sustentabilidade”. Esta carta foi subscrita por 80 municípios europeus e em resultado da campanha que a partir dela foi lançada, mais de 250 autoridades locais e regionais viriam a aderir aos seus princípios e a participar na segunda conferência, realizada em Lisboa em outubro de 1996. As reflexões e experiências locais aí apresentadas, relativas a 35 países, foram compiladas num documento, designado “Da Carta à Acção”, que foi aprovado pelos mais de mil participantes da conferência, constituindo um novo marco na evolução do processo de implementação da AL21 nos diversos países.

Mais dois documentos foram ainda produzidos na Conferência de Lisboa. Foram eles o “Plano de Acção de Lisboa”, que inicia o processo da AL21 nesta cidade, e o relatório do Grupo de Peritos sobre as “Cidades Europeias Sustentáveis”.

A terceira conferência realizou-se em fevereiro desse ano na cidade alemã de Hannover, dela tendo resultado o documento conhecido como o “Apelo de Hannover”, no qual se afirma a continuação do apoio à campanha europeia pelas cidades e vilas sustentáveis, se reivindica a singularidade de cada cidade para o estabelecimento do seu caminho para a sustentabilidade, e se reforça a necessidade de se caminhar para uma economia ecologicamente eficiente, isto é, evitando o consumo desnecessário de recursos não renováveis.

Situação actual no contexto europeu

O ex-presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, prometeu na Cimeira da Terra de Joanesburgo que “a Europa irá assumir a liderança na implementação dos resultados de Joanesburgo”. Neste sentido, a União Europeia anunciou que o seu investimento para o desenvolvimento sustentável aumentará em 22 biliões de euros até 2006. Romano Prodi afirmou ainda, de forma crítica, que

(...) os anos 90 foram a década das mega-cimeiras. Devemos fazer dos próximos 10 anos a década da acção, temos de assegurar a efectiva implementação através de um eficaz mecanismo de monitorização. Devemos pedir à Assembleia Geral das Nações Unidas que monitorize a implementação dos objectivos da Agenda de Joanesburgo. Temos os objectivos, agora as promessas têm que ser mantidas. Queremos resultados.

No final da cimeira ainda exortou os estados membros a “fazerem o que puderem para implementar as políticas nacionais de desenvolvimento sustentável”.

Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)

No contexto nacional destaca-se a elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) como um passo fundamental, visto que era um dos compromissos internacionais assumidos por Portugal no âmbito da Agenda 21. Este compromisso foi reafirmado na 19ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1997, tendo todos os Estados-Membros da União Europeia acordado apresentar as suas estratégias nacionais a tempo do Conselho Europeu de Sevilha (21 e 22 de junho de 2002), no quadro de preparação da Cimeira sobre Desenvolvimento Sustentável a ocorrer em Joanesburgo (26 de agosto a 4 de setembro de 2002).

A elaboração do documento foi da responsabilidade do Instituto do Ambiente e contou com a colaboração interdepartamental, mediante interacção constante com os diversos Ministérios, beneficiando em particular da estrutura da Comissão Interministerial dos Assuntos Comunitários (Ciac) do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável foi estabelecida em torno de quatro grandes Domínios Estratégicos: “O território como um bem a preservar”; “Melhorar a qualidade do ambiente”; “Produção e consumo sustentáveis das actividades económicas”; e “Em direcção a uma sociedade solidária e do conhecimento”.

Estes domínios estratégicos, encontram-se consignados nas seguintes Grandes Linhas de Orientação:

1. Promover uma utilização mais eficiente dos recursos naturais: água, solo, zonas pesqueiras, zonas costeiras, florestas e recursos geológicos.
2. Promover uma política de ordenamento do território sustentável e equilibrada, apostando na qualificação dos sistemas urbanos, na habitação sustentável, na correcção dos desequilíbrios territoriais, na definição de áreas prioritárias de intervenção e o mais importante, na promoção da elaboração da Agenda Local 21.
3. Proteger e valorizar o património natural e paisagístico e a biodiversidade.
4. Melhorar os níveis de atendimento no que toca ao abastecimento de água, ao tratamento de efluentes líquidos e resíduos.
5. A qualidade do ambiente numa perspectiva transversal e integrada: isto é controlar a poluição atmosférica e os níveis de ruído; implementar o Programa Nacional das Alterações Climáticas; reforçar as estratégias dos 3 R e os princípios do poluidor pagador.
6. Promover a integração do ambiente nas políticas sectoriais – dissociar o crescimento económico da utilização dos recursos e dos impactes ambientais.

7. Promover a alteração dos padrões de produção e consumo.

8. Estabelecimento de parcerias estratégicas visando a modernização das actividades económicas, sociais e das organizações.

9. Promover o emprego, a educação e a formação, a investigação, a cooperação tecnológica e a qualificação profissional reforçando capacidades e visando a competitividade da população portuguesa.

10. Desenvolver a educação, a sensibilização, a informação, a participação, o acesso à justiça e a responsabilização em matéria de desenvolvimento sustentável.

11. Avaliação e análise – monitorização sistemática do progresso por recurso a indicadores.

12. Responsabilidade de Portugal num contexto alargado.

Este documento foi analisado pelos diversos actores que se preocupam com as questões ambientais, dos quais se destaca o Geota que critica este documento, considerando que é de importância primordial a dinamização da AL21 por parte de uma entidade nacional. Considera assim que esta temática não deveria reduzir-se apenas a uma acção prioritária neste documento, mas ser integrada numa linha de orientação da ENDS. Nesta linha de orientação destaca-se a importância de incentivar uma Campanha Nacional de apoio à promoção da Agenda. De facto, como já foi referido, tanto no 1º como no 2º inquérito realizado pelo Iclei, a promoção de campanhas nacionais de apoio à AL21 foi considerado como factor determinante para o efectivo

empenhamento na dinamização desses processos e um garante do respectivo sucesso. Seria também importante, no âmbito desta iniciativa nacional, definir uma grelha de indicadores que, independentemente das especificidades locais, possibilitasse a monitorização dos processos levados a cabo, de forma a poder adequar a prática às sucessivas necessidades emergentes.

O inquérito elaborado aos municípios portugueses

Em Portugal também surgiu a necessidade de aferir, ao nível das autarquias locais, a situação ambiental, bem a sensibilização para as questões da sustentabilidade em geral e a AL21 em especial. Assim, realizou-se em 1997 e em 2001 dois inquéritos; o primeiro com o objectivo de proceder a um primeiro diagnóstico e o segundo de actualização da situação ambiental do país. Estes inquéritos foram dirigidos a todos os municípios do Continente, e tiveram uma taxa de resposta de 64.4%, em 1997, e de 46%, em 2001 (ver figura 1). Apesar do número de inquéritos respondidos ter diminuído, é possível tirar conclusões quanto à evolução ambiental, tanto ao nível regional como do Continente, na maioria das questões colocadas às autoridades locais

Os inquéritos foram divididos em três partes distintas. Na primeira parte do inquérito, o objectivo era avaliar a importância da área do ambiente na estrutura camarária, pelo que se incluiu no inquérito questões relativas à existência de um Plano do Ambiente e de um Departamento de Ambiente

no município. Os resultados obtidos foram claros, pois tanto em 1997 como em 2001, 40% dos municípios afirmaram possuir um Programa Municipal de Ambiente ou estar a elaborar um programa desta natureza. No entanto, este resultado deve ser encarado com alguma reserva, uma vez que alguns dos municípios consideram a parte do Plano Director Municipal (PDM) que diz respeito ao ambiente como um programa autónomo de ambiente.

A análise da localização geográfica dos municípios com Programa Municipal de Ambiente permite evidenciar uma dicotomia entre os municípios do litoral e do interior. Ainda que esta não seja muito evidente em 1997, acentua-se em 2001.

A preocupação dos municípios portugueses com as questões ambientais é relativamente recente, e por isso grande parte dos municípios ainda não integrava na sua estrutura camarária um departamento que se dedicasse especificamente a esta área. Por outro lado, num grande número de autarquias, a pequena dimensão da estrutura técnica camarária não comportava a existência desse departamento. Assim, não é de estranhar que cerca de 59% dos municípios que responderam ao inquérito em 1997 não integrasse na estrutura municipal nenhum Pelouro, Departamento ou Divisão do Ambiente, e que em 2001 esse valor apenas tenha diminuído para 54%. Quando o sector do ambiente é considerado no organograma municipal, aparece muitas vezes associado às áreas de intervenção onde os municípios investem primeiro, nomeadamente o saneamento básico, a gestão dos resíduos

sólidos ou dos espaços verdes. Em 1997, dos 36% dos municípios que responderam afirmativamente à questão da existência de um sector de ambiente, cerca de 30% possuem um Departamento do Ambiente enquanto 6% integram o ambiente numa divisão. Em 2001, o número de municípios que integram o Departamento de Ambiente na estrutura camarária passou para 42% e concentram-se principalmente no litoral, na área metropolitana de Lisboa, nos concelhos interiores do baixo Alentejo e do Algarve.

A segunda parte do questionário pode na realidade ser dividida em duas: uma primeira que pretendia conhecer a realidade concelhia no que respeita à situação ambiental do concelho, caracterizando-o em termos de questões fundamentais como: o abastecimento de água, o sistema e tratamento de esgotos domésticos e o sistema de tratamento e reciclagem dos resíduos sólidos urbanos (RSU); e outra onde se pretendia conhecer qual o compromisso vigente em termos da AL21 e qual o conhecimento que existia relativamente a esse processo.

Quanto ao saneamento básico, apesar do esforço desenvolvido nos últimos anos no sentido de garantir o abastecimento de água às populações, verifica-se que em 1997 a percentagem de municípios com uma cobertura total ou quase total – 91-100% da população abrangida – era ainda baixa, correspondendo somente a 59% dos municípios. Mesmo considerando níveis de cobertura da ordem dos 81-90% da população, verifica-se que só mais 16% de municípios são cobertos. No entanto, em 2001, já 73% dos municípios têm uma cobertura

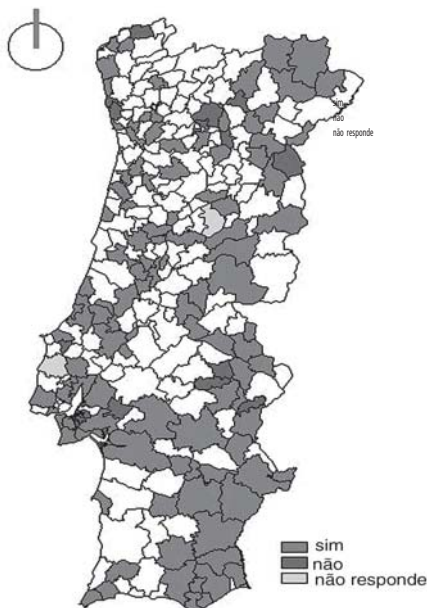
de 90 a 100% quanto ao abastecimento de água, e as restantes classes apresentam valores entre os 5% e os 8%, não havendo nenhum município com nível de cobertura de 0 e 30%, o que é uma evolução muito positiva desde 1997.

Os municípios que apresentaram, em 1997, taxas de cobertura de abastecimento de água mais elevadas localizavam-se por todo o território, à excepção da faixa litoral situada a norte de Coimbra. Em 2001, nenhum município apresentou taxas de cobertura inferiores a 30%, os municípios que têm uma cobertura entre 30 e 60%, localizam-se apenas na região Norte e no Algarve.

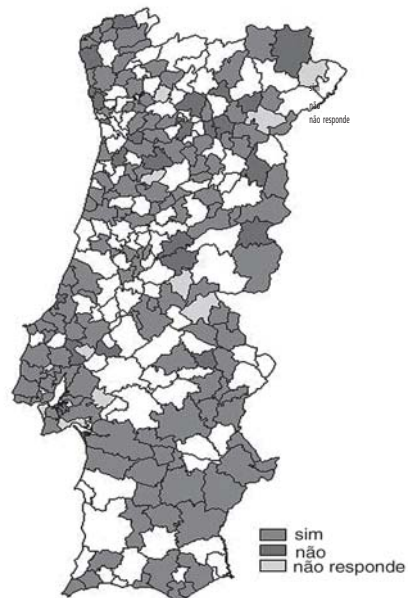
Quanto à taxa de cobertura da rede de esgotos verifica-se que muitos dos municípios se encontram numa fase de transição entre o sistema unitário e o sistema separativo, coexistindo os dois sistemas.

A rede de esgotos em Portugal estava, em 1997, longe de satisfazer as necessidades da população – 25% dos municípios tinham menos de 60% da população servida pelo sistema de esgotos. No entanto, em 2001, a situação não é muito melhor, visto que 20% dos municípios que responderam ao inquérito têm menos de 60% da população servida pelo sistema de esgotos. De qualquer forma, 31% em 1997 e 29% em 2001, dos municípios têm uma taxa de cobertura de 90 a 100%.

Tratamento de esgotos domésticos em 2001



Tratamento de esgotos domésticos em 1997



Nos últimos anos, a área do saneamento básico tem sido uma das áreas de maior investimento, o que também se reflecte na percentagem de municípios com ETAR construídas. Segundo o primeiro inquérito (em 1997), cerca de 76% dos municípios possuíam um sistema de tratamento dos esgotos domésticos instalado no concelho, enquanto cerca de 5% se encontravam em fase de transição, e portanto só garantiam o tratamento de parte dos efluentes domésticos do concelho. Em 2001, o número de municípios que respondeu ter uma estação de tratamento de águas residuais instalada no concelho passou para 86%.

Comparando os resultados obtidos para o saneamento básico com o sistema de recolha de RSU, verifica-se que, tanto em 1997 como em 2001, este último apresenta resultados ambientalmente mais favoráveis. Em 1997, cerca de 70% dos municípios que responderam ao inquérito garantiam este serviço a mais de 91% da população, enquanto que 18% concelhos garantiam o serviço a 81-90% da população. Em 2001 estes valores aumentaram significativamente, para cerca de 84% no caso dos municípios que garantem a recolha de RSU a mais de 91% da população e para 8% os que garantem o serviço a 81-90% da população.

Por outro lado, pretendeu-se conhecer em que medida os municípios se encontram envolvidos em processos de recolha e tratamento ambientalmente sustentáveis. Numa mesma questão avaliaram-se dois aspectos distintos: se a recolha dos RSU era ou não selectiva e, no caso afirmativo, quais os materiais que eram seleccionados. De

modo geral, verifica-se que as autarquias se encontram sensibilizadas para a questão da recolha selectiva, e portanto, estão a fazer um esforço para implementar este sistema. Como resultado desse facto, constatou-se que em 1997 apenas 53% dos municípios que responderam ao inquérito faziam a recolha selectiva dos RSU (94 concelhos). Se a este valor acrescentarmos os municípios em fase de transição – recolha indiferenciada e recolha selectiva em algumas áreas do concelho – conclui-se que cerca de 68% dos municípios estavam a caminhar no sentido de uma gestão dos RSU mais sustentável. Da mesma forma, em 2001, 62% dos municípios faziam recolha selectiva dos RSU, enquanto 25% ainda estavam numa fase de transição. No total, 84% dos municípios demonstraram preocupação com o ambiente e com uma recolha mais sustentável dos resíduos sólidos.

Ao mesmo tempo que se pretende conhecer em que medida os municípios estão a implementar a recolha selectiva, é também de extrema importância compreender quais os materiais que estão a ser alvo dessa recolha.

Em 1997 os materiais que estavam a ser alvo de recolha selectiva eram, na grande maioria dos municípios, o vidro – em 67% dos concelhos – e o papel/cartão – em 33% dos concelhos. Este facto não era de estranhar se atendermos a que a consciencialização para a recolha selectiva de outros materiais é muito recente. No entanto, em 2001, a realidade já é ambientalmente mais sustentável, visto que 87% dos concelhos fazem recolha selectiva de vidro, 75% de

papel e cartão e 40% de metais, embalagens e pilhas. Note-se que principalmente em 2001, existe um esforço por parte de alguns municípios para efectuar recolha de outros tipos de materiais, como materiais fermentáveis (12%) e medicamentos (10%).

A avaliação dos municípios no que diz respeito aos RSU não se esgota na recolha, sendo necessário avaliar qual o destino final e o tipo de tratamento a que estes são sujeitos. Neste ponto, a situação é muito menos animadora, especialmente em 1997, visto que cerca de 63% dos municípios (111 concelhos) ainda recorriam à deposição em lixeira para eliminar os seus RSU. No mesmo ano, cerca de 63 municípios – que representavam cerca de 36% de respostas – afirmaram recorrer à deposição em aterro sanitário. Outras formas, como a incineração, a deposição ou a compostagem, só foram referidas marginalmente. Em 2001 esta situação melhorou, pois apenas 20% dos concelhos recorrem à lixeira para a deposição dos resíduos sólidos, enquanto 76% já utilizam os aterros sanitários municipais. Relativamente a outras formas de eliminação dos resíduos sólidos, cerca de 7% dos concelhos recorre à incineração e 4% à compostagem.

Relativamente à selecção dos Resíduos Sólidos, em 2001, cerca de 82% dos municípios inquiridos utiliza o sistema de depósito em ecoponto, 5% a selecção na habitação em receptáculos municipais e 4% um sistema que, para além dos ecopontos, promove também a selecção na habitação.

A questão da valorização ou reciclagem dos resíduos surge na sequência

lógica do processo de recolha e deposição. Em 1997, cerca de 64% dos municípios que responderam ao inquérito – 113 municípios – procediam à reciclagem dos materiais resultantes da recolha selectiva ou do produto da selecção realizada em estações de triagem municipal. Em 2001 esse número atingiu os 77%.

Os materiais que eram alvo de reciclagem em 1997, à semelhança do que foi dito para a recolha selectiva, eram o vidro, em 60% dos concelhos, e o papel/cartão, em 30%.

Houve uma evolução muito positiva dos materiais que são alvo de reciclagem, visto que, no último inquérito, 76% dos municípios reciclaram o vidro, 68% o papel e o cartão. As embalagens, os metais e as pilhas, são recicladas em respectivamente 46%, 33% e 18% dos municípios que responderam ao inquérito.

Quanto aos monstros, 73% dos municípios inquiridos em 2001 efectuaram recolha na habitação, 21% depositaram-no em armazém, 30% com recolha junto aos contentores e ecopontos e uma percentagem relativamente elevada não efectuava qualquer tipo de recolha (15%).

Outra das questões levantadas pelo inquérito dizia respeito à recolha e destino final dos resíduos sólidos perigosos, nomeadamente de origem industrial ou hospitalar.

Os resíduos sólidos perigosos mais referidos em 1997 diziam respeito ao lixo hospitalar (cerca de 78 concelhos declararam a sua existência), sendo seguidos pelos resíduos sólidos industriais (referidos por 33 concelhos). Da mesma forma, em 2001, cerca de 37% dos concelhos declararam

produzir mais resíduos sólidos hospitalares perigosos enquanto que 26% declarou ter no município resíduos sólidos industriais perigosos. No entanto, a percentagem de concelhos que não respondeu ao inquérito foi superior em 2001, atingindo os 46%.

Aos municípios que afirmaram produzir resíduos sólidos perigosos de origem hospitalar, perguntou-se qual era o processo de tratamento desses resíduos. O método de eliminação mais referido, tanto em 1997 como em 2001, foi a incineração, correspondendo respectivamente a cerca de 48% e 30% das respostas. No entanto, em 2001, 24% dos municípios respondeu que o tratamento dos resíduos hospitalares era da responsabilidade das entidades produtoras e a mesma percentagem de municípios declarou que os resíduos são entregues a entidades particulares especializadas no seu tratamento e eliminação. É alarmante verificar que em 1997 a deposição dos resíduos perigosos hospitalares era feita em lixeira municipal (em 12% dos municípios) e em aterro sanitário (em 6% dos municípios); no entanto em 2001 estes valores passaram para 7% e 2%, respectivamente.

Dos municípios que responderam produzir resíduos sólidos perigosos de origem industrial no concelho, em 1997 só cerca de 45% conheciam qual o tratamento e destino final desses resíduos. No entanto, este destino era em 15% dos casos feito em lixeira e em 12% em aterro sanitário. Cerca de 6% declarou a inexistência de qualquer tratamento.

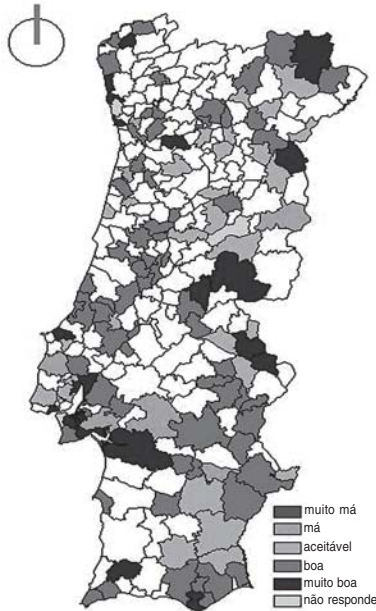
Em 2001, apesar de o número de municípios que afirmou ter conhecimento

do destino dos resíduos sólidos industriais perigosos ser superior (47%), isto não revela uma situação ambiental melhor, visto que em 63% dos casos a autarquia desconhece o tratamento que é aplicado aos resíduos, afirmando que, em 41% dos casos, ele é da responsabilidade do produtor. Nos restantes 22% os resíduos são entregues a entidades especializadas. Houve, no entanto uma evolução importante, 1997 para 2001, no tratamento destes resíduos por parte das autarquias, já que diminuiu para 6% o número de municípios que deposita os seus RS industriais perigosos em lixeiras.

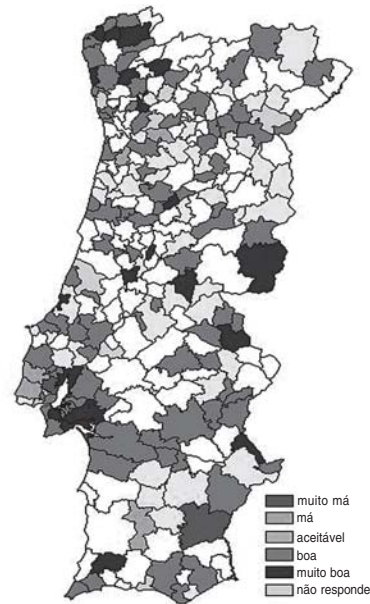
A questão dos resíduos sólidos perigosos industriais é incómoda para a grande maioria dos municípios, o que é traduzido no escasso número de municípios a admitir a sua existência. Por outro lado, o desconhecimento da situação revelada pela maioria dos municípios demonstra que nesta área ainda existe muito caminho a percorrer. A responsabilização das entidades produtoras pelos resíduos perigosos industriais produzidos é uma medida com resultados ainda incipientes e que carece de uma vigilância e penalização mais apertadas.

Na segunda parte do inquérito também se pretendia conhecer em termos qualitativos a avaliação dos municípios relativamente à qualidade da água, do ar e da erosão dos solos, bem como quais os principais focos da poluição concelhia e se existiam programas de descontaminação ou reabilitação. Esta avaliação é de índole subjectiva, uma vez que solicita aos municípios que classifiquem o estado de cada um deles segundo uma escala qualitativa. Os resul-

Qualidade da água em 2001



Qualidade da água em 1997



tados foram, de maneira geral, bastante satisfatórios, o que deixa transparecer uma certa benevolência dos municípios face à sua realidade ambiental.

Assim, em 1997, no que respeita à qualidade da água, 66% dos municípios consideram ter água de boa qualidade ou de muito boa qualidade, existindo somente 27% dos municípios a declararem um nível de qualidade aceitável. Em 2001, 16% dos municípios que responderam ao inquérito avaliam a qualidade da água do concelho como muito boa, enquanto 54% avalia como boa e apenas 23% como aceitável. Desta avaliação ficou implícito que a generalidade dos municípios interpretaram esta questão em função da água para abastecimento

das populações, e não da água das reservas superficiais e subterrâneas. Só assim se explica que municípios que apresentam cursos de água poluídos ou aquíferos subterrâneos contaminados, declarem uma qualidade de água boa ou muito boa.

Para aferir se os municípios têm ou não capacidade para avaliar a qualidade da água, considerou-se importante conhecer a percentagem de concelhos onde existe uma rede de monitorização da água. Com esta questão não se pretendia saber se os municípios desenvolviam projectos de monitorização, mas sim se tinham acesso aos dados recolhidos pelo Ministério do Ambiente, pelas Entidades Abastecedoras de Água, Grupos Ecologistas, Entidades

Económicas, etc., que eventualmente operassem no território municipal.

Verificou-se que houve uma evolução significativa de 1997 para 2001, visto que os municípios que declararam a existência de uma rede de monitorização da qualidade da água no concelho aumentaram de 33% para 49%.

Em consequência da análise sobre a qualidade da água nos vários municípios portugueses, é de extrema importância conhecer quais são as suas principais fontes de poluição.

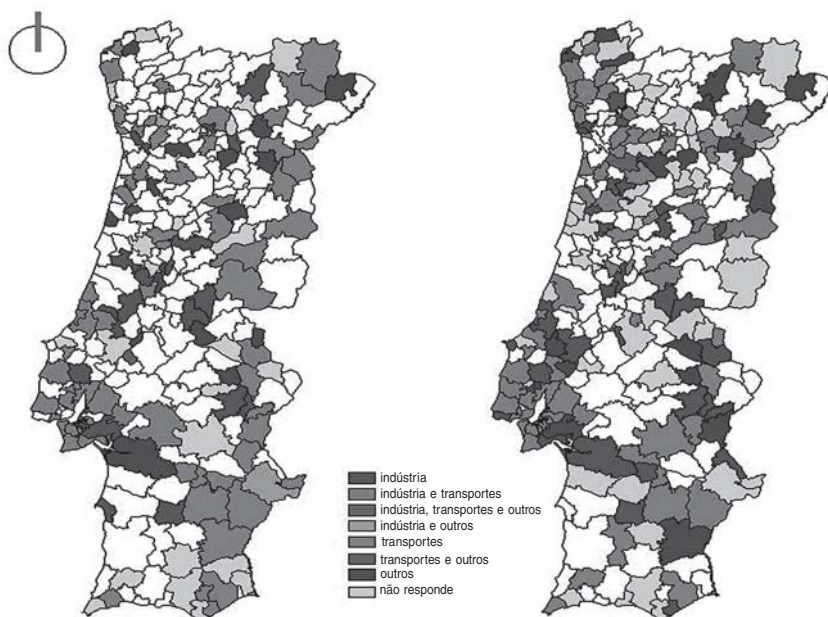
Assim, as principais fontes de poluição da água indicadas pelos municípios em 1997 foram exactamente as mesmas que em 2001, isto é os efluentes domésticos, a actividade agrícola e a actividade

industrial. As duas principais fontes de poluição – efluentes domésticos e actividade agrícola – atingem aproximadamente o mesmo número de municípios em 1997 e em 2001 (58%); da mesma forma, a actividade industrial também apresenta valores semelhantes em 1997 e 2001, 33% e 38% respectivamente.

Ao inquirir os municípios acerca da existência de programas de descontaminação de cursos ou linhas de água, a maioria dos municípios, 72%, afirmou em 1997 não possuir nenhum programa. Esta tendência manteve-se em 2001, onde cerca de 76% dos municípios que responderam (maioritariamente localizados no interior do país) não desenvolvem nenhum programa desta índole.

Focos de poluição atmosférica em 2001

Focos de poluição atmosférica em 1997



Contudo, a inexistência de programas de descontaminação dos cursos de água não pode ser encarada como um indicador de atraso, uma vez que em grande parte dos municípios não faz sentido desenvolver este tipo de programas.

Em relação à qualidade do ar, em 1997, 86% dos municípios responderam ser boa ou muito boa e apenas 9% considera aceitável. Segundo o inquérito de 2001 esses valores baixaram, respectivamente para 80% e 12%. Globalmente, a avaliação dos municípios indica que a qualidade do ar em Portugal é boa, sendo apenas que 1% a considera má.

Se, a um nível macro, a avaliação expressa considera que a poluição atmosférica não é um problema relevante do município, quando se passa para uma escala de análise maior, verifica-se que este problema existe em muitos dos municípios, ainda que de forma localizada. Assim, quando se tentou avaliar os principais focos de poluição atmosférica, constatou-se (em 1997) que 43% dos municípios consideram o sector dos transportes um dos principais focos de poluição atmosférica. Em 2001 este valor atingiu os 53%. Em segundo lugar na escala de importância surge o sector industrial, declarado por 28% dos municípios como foco de poluição em 1997 e por 32% dos municípios em 2001. A elevada percentagem de municípios que não respondeu à questão anterior – 28% em 1997 e 18% em 2001 – permite-nos apontar para o desconhecimento da gravidade deste problema no concelho.

Relativamente ao nível de erosão dos solos, cerca de 43% dos municípios que res-

ponderam a ambos os inquéritos consideram que o problema da erosão dos solos é quase ou totalmente inexistente. No entanto, é preocupante notar que 38% dos municípios consideraram, tanto em 1997 como em 2001, que existia erosão dos solos no concelho, e que 9% (em 1997) e 5% (em 2001) a consideraram um problema grave ou muito grave.

O principal foco de poluição do solo indicado em ambos os inquéritos efectuados, foi a agricultura e a pecuária. De facto, 56% dos municípios afirmaram, em 1997, serem estes os principais focos de poluição, passando este valor para 64% em 2001. Em menor percentagem, mas ainda com alguma relevância, os municípios indicam o meio urbano, as áreas industriais e os aterros. O meio urbano é responsável pela erosão do solo segundo 32% e 46% dos municípios, respectivamente em 1997 e 2001. As áreas industriais e os aterros são indicadas por 26% e 11% de municípios, respectivamente para os mesmos anos.

Quanto à questão se os municípios desenvolviam Programas de Descontaminação do Solo, somente 3% (em 1997) respondeu que sim, enquanto que em 2001 a percentagem de municípios que desenvolve programas de descontaminação do solo se manteve baixa (5%).

De forma a conhecer a evolução da implementação do processo da Agenda Local 21 nos municípios portugueses, questionaram-se estes relativamente ao seu conhecimento da Agenda, das pressões que levaram ao aparecimento de iniciativas ambientais, da existência ou não de discussão pública acerca das questões ambientais e da

importância que a autarquia dava ao envolvimento no processo da AL21.

Uma política de desenvolvimento sustentável a nível municipal não se esgota em indicadores ambientais favoráveis ou na completa cobertura em saneamento básico e colecta de RSU. Para que um município se possa desenvolver de uma forma verdadeiramente sustentável, é necessário caminhar no sentido da melhoria da qualidade de vida das populações, medida em termos do acesso à habitação, da qualidade da rede de transportes, do acesso à educação e ao emprego, ou na existência de equipamentos desportivos e de lazer.

No entanto, em Portugal, as questões ambientais ainda aparecem estreitamente

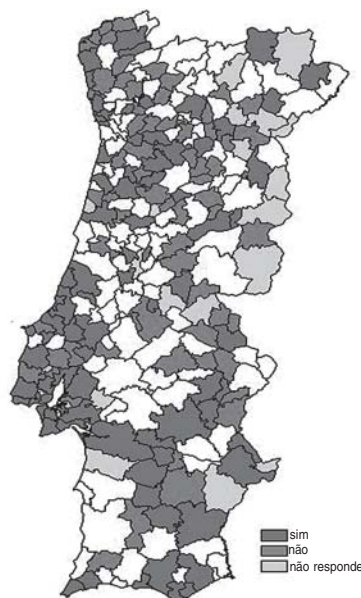
relacionadas com as taxas de cobertura dos serviços públicos, uma vez que só agora se está a atingir um nível de resposta cabal às necessidades básicas das populações.

Apesar das áreas degradadas não estarem a ser reabilitadas à velocidade que seria desejável, os programas de reabilitação das áreas degradadas têm vindo a ser implementados a um ritmo razoável, em resultado da existência de programas governamentais de financiamento específicos (Recria, PER e Praud). Cerca de 34% dos municípios que responderam ao inquérito em 1997 desenvolviam programas de reabilitação de áreas urbanas degradadas. Em 2001 essa percentagem aumentou significativamente para 45%. Relativamente à

Programas de educação e sensibilização ambiental em 2001



Programas de educação e sensibilização ambiental em 1997



distribuição geográfica dos municípios que desenvolvem esses programas, verifica-se que estes são normalmente municípios em que a sede de concelho possui alguma expressão no contexto regional ou nacional. Também os concelhos próximos das cidades de Lisboa e Porto desenvolvem este tipo de programas.

Enquanto que 39% dos municípios desenvolviam iniciativas de regeneração urbana, em 1997, em 2001 este valor passa para 52%. Por outro lado alguns dos municípios, mais precisamente, 17% em 1997 e 20% em 2001, desenvolvem Planos e/ou Projectos Municipais de Ambiente.

Após a análise das respostas relativas a quais os projectos de Planeamento Ambiental em que a Câmara Municipal está envolvida, chega-se à conclusão que a maior parte dos municípios ainda está a tentar resolver problemas de primeira ordem, como sejam os relativos ao saneamento.

Os municípios que desenvolviam planos ou programas de expansão ou recuperação da rede de espaços verdes, correspondiam a 72% em 1997 (com incidência nos municípios junto à orla marítima ou no interior do país) e a 65% em 2001 (reduzindo-se essencialmente o seu número no interior). Apesar do nível de respostas afirmativas ser bastante elevado, verifica-se existir ainda inúmeros municípios a não desenvolverem este tipo de programas.

Quando questionados acerca dos projectos de planeamento ambiental desenvolvidos, verifica-se que a maior parte dos projectos que têm sido implementados pelos municípios dizem respeito ao sanea-

mento básico. Cerca de 134 dos municípios afirmaram desenvolver Planos de Saneamento Básico em 1997, o que correspondia a 76%. No inquérito de 2001 a percentagem de municípios envolvidos neste tipo de planos atingiu os 76%.

Outra das questões levantadas relacionou-se com a existência de programas de poupança de energia. Este tipo de programas só é desenvolvido em 9% dos municípios que responderam ao inquérito, o que é compreensível face ao carácter inovador destes programas. No entanto, em 2001 o número de municípios com este tipo de iniciativas manteve-se relativamente baixo, e apenas 16% dos municípios afirmaram desenvolver programas e projectos de poupança de energia.

Os programas de educação e sensibilização ambiental – uma das componentes fundamentais para o sucesso da implementação do conceito de desenvolvimento sustentável – têm vindo a merecer alguma atenção. Tanto em 1997 como em 2001, cerca de 65% dos municípios que responderam ao inquérito desenvolvem acções neste domínio.

Os municípios têm privilegiado nestes programas a população escola, uma vez que esta população é mais sensível e receptiva às questões ambientais. Cerca de 51% dos municípios que responderam ao inquérito em 1997 desenvolviam projectos ou iniciativas de educação ambiental junto das escolas, sobretudo nos níveis de ensino mais básicos (1.º e 2.º ciclo); este valor passou para 62% em 2001. Outra das vertentes que tem vindo a ser explorada tem sido a

área da recolha selectiva, a qual é muitas vezes ensaiada/divulgada nas escolas antes de passar a abranger a população concelhia.

São os municípios da Área Metropolitana de Lisboa e da Área Metropolitana do Porto, os que desenvolvem em simultâneo um maior número de programas de educação ambiental.

Além dos dois tipos de programas anteriormente referidos, alguns municípios desenvolvem programas no sentido de alertar e combater o ruído e o problema do tráfego rodoviário e da poluição atmosférica. O número de municípios que os desenvolvem é, no entanto, muito reduzido, quando comparado com o número dos que desenvolvem projectos de educação escolar e de recolha selectiva. Tanto em 1997 como em 2001, apenas 8 e 4 municípios se encontravam, respectivamente, a desenvolver projec-

tos de sensibilização contra o ruído; e 10 e 5 municípios, respectivamente, a desenvolver programas de alerta para o tráfego rodoviário e poluição atmosférica.

Nesta parte do inquérito, pretendeu-se avaliar em que medida os municípios estão conscientes da importância e conteúdo dos princípios estabelecidos na AL21 e em que medida é que estes têm transposto estes princípios para a prática municipal.

A primeira questão colocada pretendeu avaliar em que medida os municípios têm ou não conhecimento do programa da Agenda Local 21. Em 1997, cerca de 52% dos municípios declararam não estar a par da Agenda, enquanto 14% dos municípios não responderam sequer à questão, o que sugere que o número de municípios a desconhecer a Agenda Local 21 deve ser superior a 2/3 do total. De facto, somente 60 uni-

Figura 2 – Pressões que despoletaram o aparecimento de iniciativas ambientais

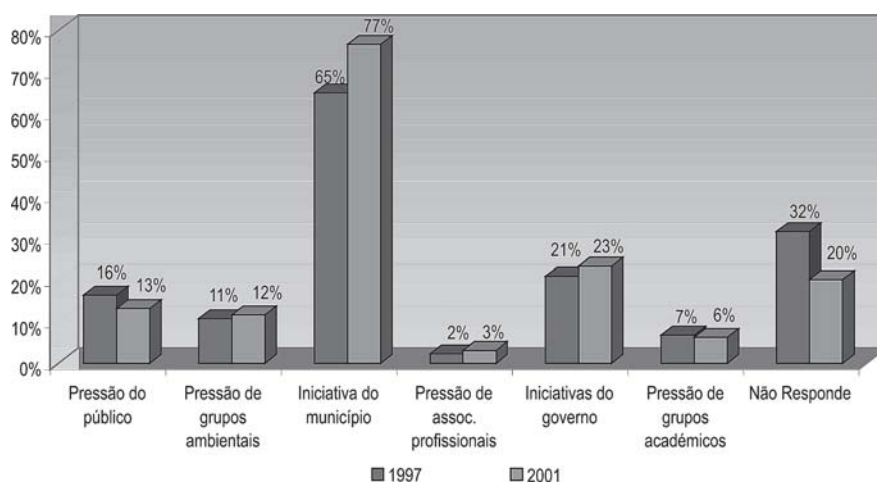
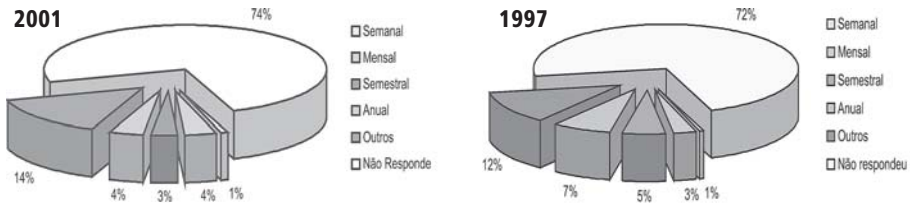


Figura 3 – Periodicidade da discussão pública acerca das questões ambientais



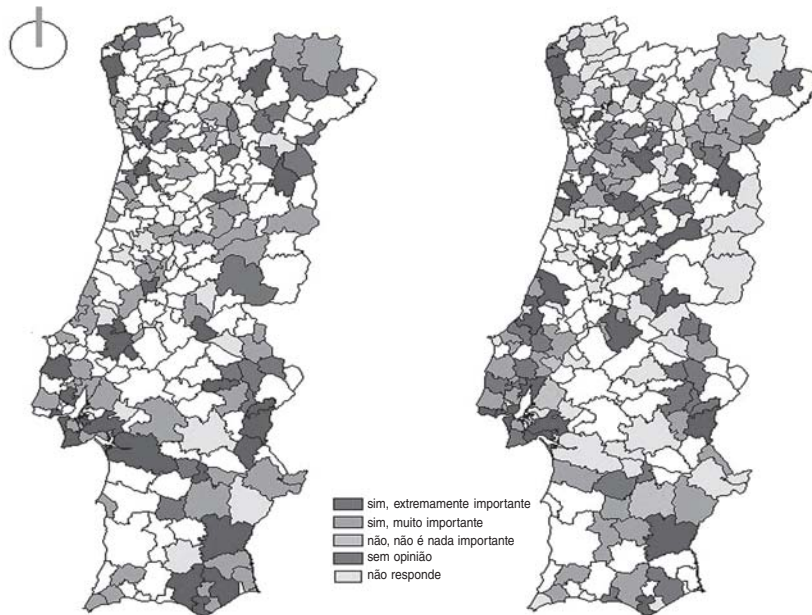
cípios afirmaram estar a par do que é uma Agenda Local 21.

A situação em 2001 é significativamente mais animadora, visto que 57% dos municípios afirmou conhecer o conceito de AL21, sendo que apenas 34% desconhecem este instrumento de planeamento ambiental.

É curioso notar que 6 dos municípios que participaram na Segunda Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis declararam desconhecer os propósitos da Agenda Local 21 em 1997. Uma explicação para este facto é terem sido os Presidentes das Câmaras Municipais a participar na

A importância do envolvimento da autarquia nas questões da AL em 2001

A importância do envolvimento da autarquia nas questões da AL em 1997



conferência, e não os técnicos que lidam no dia a dia com as questões ambientais. Mesmo cruzando os municípios que afirmaram conhecer a Agenda Local 21 (60 municípios) em 1997, com os municípios participantes na Segunda Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis (7 municípios que participaram na conferência, mas que não responderam ao inquérito), verifica-se que somente 41% dos municípios estão a par da AL21.

Relativamente à sua distribuição geográfica verifica-se, mais uma vez, que os municípios inseridos ou próximos das Áreas Metropolitanas se encontram melhor informados do que os restantes. Também alguns dos municípios alentejanos estão a par deste processo.

Pretendeu-se ainda compreender que tipo de pressões levaram ao aparecimento das iniciativas ambientais relacionadas com o desenvolvimento sustentável e, pelas respostas obtidas, chega-se à conclusão que não houve grande evolução de 1997 para 2001. Em ambos os anos são os municípios os principais responsáveis pelo desencadear das diversas iniciativas ambientais (65% e 77% dos casos, respectivamente). As iniciativas governamentais na área do ambiente foram indicadas por, respectivamente, 21 e 23% dos municípios e a pressão da população por 16 e 13%, relativamente aos anos de 1997 e 2001.

Estes valores são ainda mais preocupantes se se levar em conta que somente em 19 municípios e 14, respectivamente em 1997 e em 2001, isto é, cerca de 11% e 12% dos casos, é que as iniciativas ambientais

são despoletadas por pressão de grupos ambientais, o que é um sinal de quão reduzida foi a intervenção destes grupos na dinâmica ambiental dos municípios nos últimos anos.

Ao nível da participação pública pretendeu-se conhecer a frequência de iniciativas de discussão pública em torno das questões ambientais. Verificou-se que o grau de participação pública foi muito diminuto, tanto em 1997 como em 2001, uma vez que em cerca de 72% e 74% dos municípios não existia qualquer tipo de participação pública relativamente a estas questões.

Os municípios onde existia alguma discussão pública sobre as questões ambientais, faziam-no com uma periodicidade semestral em 5 e 3% dos casos, ou ainda com menor frequência em 7 e 5% dos municípios que participaram no inquérito em 1997 e 2001. No entanto, a maior parte dos municípios onde existe essa participação pública opta pela realização de debates sempre que existam assuntos passíveis de discussão, 12% e 14% dos municípios nos dois anos de inquérito, respectivamente.

Também os resultados obtidos acerca da importância que os municípios dão ao envolvimento das autarquias locais no processo da AL21, estão longe de ser animadores, embora haja uma significativa melhoria de 1997 para 2001. Em 1997, cerca de 28% dos municípios não respondeu à questão, enquanto que 22% dos municípios afirma não ter opinião formada, o que deriva em grande parte do desconhecimento patenteado pelos municípios acerca da AL21. Em 2001, o número de municípios que não

responde à pergunta baixou para 13%, embora o número que não tem opinião formada se mantém em 20%.

Somente 48% dos municípios que responderam ao inquérito em 1997, consideraram importante que a autarquia se envolva no processo da Agenda Local 21, enquanto que em 2001 esse valor aumenta para 65%. No entanto, em 1997, ainda existiam cerca de 2% dos municípios que consideraram não ser nada importante o envolvimento da autarquia com a AL21. Em 2001 apenas 1% dos municípios partilhou esta opinião.

Para tentar perceber, dentro das autarquias, quem é que estaria mais inteirado acerca das questões ambientais no concelho, perguntou-se qual o cargo ocupado pela pessoa que preencheu o inquérito. Em 1997, o inquérito foi respondido em 66% dos casos por técnicos, e em 22% dos casos por um político (presidente ou vereador). Em 2001, 74% dos inquéritos recebidos foram preenchidos por técnicos e apenas, 14% por políticos, o que denota um maior envolvimento das estruturas administrativas da câmara na abordagem destes problemas.

Apesar do progresso registado ao longo da década de 90 do século passado, a situação dos principais problemas ambientais ainda está longe de uma solução aceitável no contexto de um processo de desenvolvimento sustentável. Com efeito, tanto a nível internacional como em Portugal, esses anos foram sobretudo aproveitados para se proceder a uma maior divul-

gação e consciencialização públicas dos problemas existentes e das vias possíveis para a sua superação. O facto da maioria dos municípios portugueses já estar a iniciar ou a desenvolver a AL21 e ter, pelo menos, um grande projecto no sector do ambiente, é disso uma confirmação.

Todavia, quando se analisam com maior detalhe os domínios de intervenção e o efectivo envolvimento da população nos programas ambientais desenvolvidos ao nível local, chega-se à conclusão que a maior parte dos municípios portugueses estava, em 2001, a acabar de resolver os problemas ambientais mais elementares, como sejam assegurar a qualidade da água para abastecimento público, o saneamento básico e o tratamento de resíduos sólidos, urbanos ou industriais. Poucos municípios tinham já ultrapassado esta fase e abarcavam então aspectos mais complexos e inovadores. De facto, apenas um quarto dos municípios onde se produzem resíduos sólidos perigosos desenvolvem ou contratam programas específicos para o seu tratamento, enquanto não chega a 50% os municípios que desenvolvem programas de requalificação de áreas urbanas degradadas – apesar da sua importância na maioria dos núcleos históricos e mais antigos das cidades do país –, não ultrapassando os 20% os municípios que estavam a elaborar Planos Municipais de Ambiente, sendo ainda significativa a percentagem (43%) dos municípios que desconheciam o conceito de Agenda Local 21.

A completar este retrato ambiental, refira-se todavia como sinal positivo o aumento de iniciativas ambientais relacionadas

com o desenvolvimento sustentável; o número de municípios que as desenvolvem passou de 65% para 77% entre 1997 e 2001, o que denota um claro acréscimo do interesse das câmaras municipais e da divulgação pública em relação a este domínio. No entanto, o envolvimento mais activo dos cidadãos ainda é reduzido, já que apenas 12% das iniciativas ou acções desenvolvidas tiveram a sua origem em ONG ou grupos de cidadãos, e que o número de municípios onde não se verificava qualquer tipo de participação pública relativa às questões ambientais ainda se situava acima dos 70%.

Engenheiro. Professor catedrático do Instituto Superior Técnico, da Universidade Técnica de Lisboa.

fnsilva@cesur.civil.ist.utl.pt

Engenheira. Bolseira do Cesur-Centro de Sistemas Urbanos e Regionais, do Instituto Superior Técnico.

MELO, J.J. de e PIMENTA, C. (1993). *Ecologia e Ambiente*. Lisboa, Difusão Cultural (Colecção "O Que É").

ROSETA, H. (1995). *Agenda Local do Ambiente*. Lisboa, IPAMB.

Recebido em out/2005
Aprovado em nov/2005