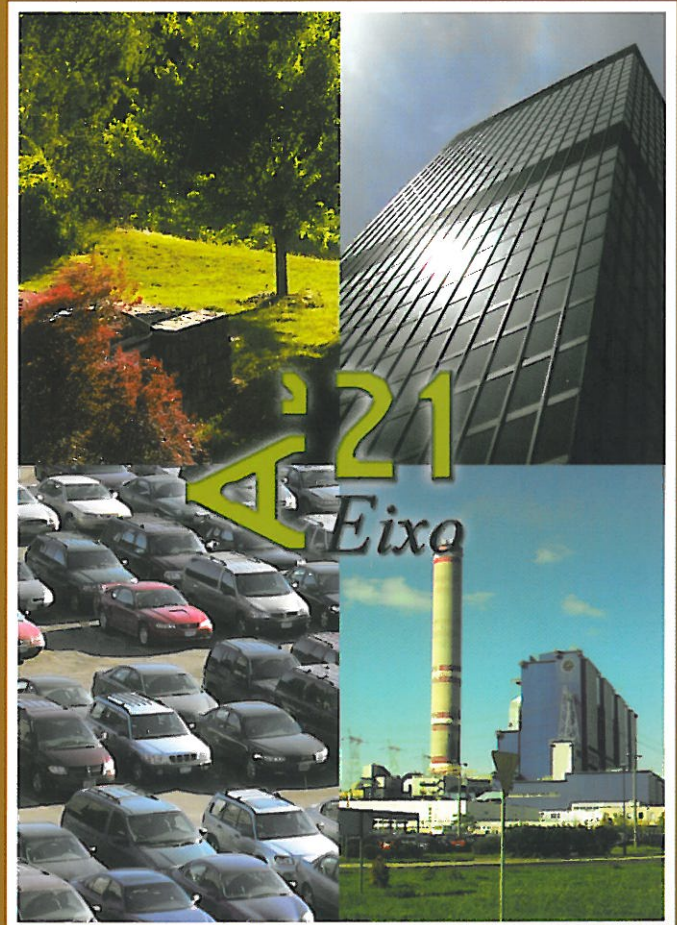


Eixo Atlântico

Desenvolvimento Sustentable e Territorio
na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal

Enrique José Varela Álvarez
Francesc Morata e Francesc Cots
Helena Madureira
Francisco Diniz
Francisco Cárdenas
Equipo CIMAS
Margarida Silva
Noelia Romero Castro





nº 10

**Desenvolvemento Sustentable e Territorio
na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.**

Xullo-Decembro, 2006

CONSELLO DE REDACCIÓN E COMITÉ CIENTÍFICO DA REVISTA
Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal / Eixo Atlántico.
Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal

Director

Enrique José Varela Álvarez

Consello de Redacción

Luis Domínguez Castro (Profesor Titular de Historia Contemporánea da Universidade de Vigo), José Alberto Rio Fernández (Catedrático de Geografía da Universidade de Porto), Luis Ramos (Professor Auxiliar de Geografía da Universidade de Trás-Os-Montes y Alto Douro, Vila Real), Andrés Faiña Medín (Catedrático de Análise Económico e Organización de Empresas da Universidade da Coruña), Manuel Castro Cotón (Catedrático de Economía Financeira e Contabilidade da Universidade de Santiago de Compostela), Joaquim Filipe Araújo (Professor Auxiliar de Ciencia da Administración da Universidad de Minho), Argimiro Rojo Salgado (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo) e Enrique José Varela Álvarez (Profesor da Área de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo).

Comité Científico

Carlos Molina del Pozo (Profesor Titular de Dereito Administrativo da Universidade de Alcalá e Catedrático Ad personam Jean Monnet de Dereito Comunitario), Luís Braga da Cruz (Engº, Catedrático Convocado, Deputado na Assembleia da República), Fernando Brandão Alves (Arqº, Asociado na Faculdade de Engenharia da Univ. do Porto), Maria Encarnação Beltrão Sposito (Geógrafa, Titular da UNESP, Universidade do Estado de São Paulo), Francesc Morata (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universitat Autònoma de Barcelona e Director do Institut Universitari d'Estudis Europeus, UAB), Guillermo Márquez Cruz (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago), Ramón Bouzas Lorenzo (Profesor Titular de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago de Compostela), Xabier A. Olariaga (Catedrático de Economía Aplicada da Universidade de Santiago de Compostela) José Manuel Moreira (Professor Asociado da Universidade de Aveiro, Coordenador do Mestrado em “Gestão Pública” da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da UA), Geert Bouckaert (Director of Public Management Institute, Departament of Political Sciences, Katholieke Universiteit Leuven), Manuel Porto (Catedrático de Dereito da Universidade de Coimbra, Jean Monnet Chair, Presidente de ECSA-World), ademais dos integrantes do Consello de Redacción xa referidos.

Editorial

O Desenvolvemento Sostible nos Concellos do Eixo Atlántico. Retos de presente para a Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

Enrique José Varela Álvarez 3

Estudo Monográfico

Diversos Enfoques para a Sostibilidade na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

Una Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo.

Francesc Morata e Francesc Cots 9

Na Procura de formas Urbanas Sustentáveis: a Necesidade de Contextualización Geográfica.

Helena Madureira 27

O Papel dos Agentes Económicos de 30 Pequenas e Médias Cidades da União Europeia no Desenvolvemento Sustentável.

Francisco Diniz 43

Experiencias e Casos

Diferentes Abordaxes ao Desenvolvemento Sostible na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

Agendas 21 de los Municipios del Eixo Atlántico: una Visión de Futuro más Sostenible.

Francisco Cárdenas 63

La Agenda 21: un Compromiso con el Desarrollo Sostenible.

Equipo CIMAS 79

Desenvolvemento Sustentável em Mindelo. O Sonho de uma Comunidade que quer ser exemplo Nacional.

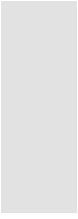
Margarida Silva 91

La Contribución Empresarial al Desarrollo Sostenible en Galicia. La Gestión Medioambiental en la Empresa y su Impacto sobre la Creación de Valor.

Noelia Romero Castro 117

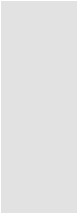
Noticias e Informacións Eurorrexionais

Documentos relativos ao marco orzamentario e legislativo da UE para o novo período de programación 2007-2013 e Información sobre UNIMINHO e o Desenvolvemento Sostible..... 165



Editorial

O Desenvolvemento Sostible nos Concellos do Eixo Atlántico.
Retos de presente para a Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.



O DESENVOLVIMENTO SOSTIBLE NOS CONCELLOS DO EIXO ATLÁNTICO.
RETOS DE PRESENTE PARA A EURORREXIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL

Enrique José Varela Álvarez

Director de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* /
Eixo Atlántico. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal

EDITORIAL

Estamos de novo ante un tema de capital importancia para os Concellos da nosa Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Non por ser esta unha cuestión amplamente abordada en diferentes publicacións anteriores do Eixo Atlántico¹ perde a súa actualidade nin destaque na axenda pública, privada e social dos galegos e portugueses.

As estratexias de desenvolvemento sostible comunitaria, española, galega, mesmo as iniciativas en materia de Axendas 21 Locais (AX21L) dos Concellos galegos e portugueses, dan boa fe da relevancia da sostenibilidade.

Ben é certo que é unha especie de concepto "contenedor", todo cabe dentro del; dende os postulados netamente anarcoambientalistas dos anos 60 e 70 coa busca da "ecotopía" (Callenbach, 1975)², ata os nosos días onde atopamos posicións máis institucionais de gobernos estatais, rexionais, locais, incluso internacionais, fomentando o desenvolvemento sostible integral (pasando obviamente polo Informe Brundtland en 1987, Rio 1992, Johannesburgo...).

Esta nutrida evolución de múltiples visións políticas, ideolóxicas, sociais, culturais e empresariais da como resultado a constatación dun fenómeno complexo que intenta adaptar o crecemento económico ao social e ambiental nos países máis avanzados.

1 VV.AA (2001). "Política urbana: Regeneración, Desenvolvemento Sustentavel e Coesão Social", *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico* nº 2, Xullo-Decembro 2001; SOUTO, X.M., BOUZADA, X.M. e FIGUEIREDO, A. (Coords.) (2005). *Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

2 CALLENBACH, E. (1975). *Ecotopia: The Notebooks and Reports of William Weston*, Bantam Books (1977).

Esta é unha das razóns (evidentemente non a única) pola que dende o Consello de Redacción de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* decidimos abordar o dinámico fenómeno do desenvolvemento sostible.

Hai outras de peso que facilitaron a escolla do tema neste momento e baixo este formato. A sustentabilidade toma corpo na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal da man dos Gobernos Locais galegos e portugueses a través de iniciativa da Axenda 21 Local do Eixo Atlántico. Xusto nestes intres está a piques de rematar o primeiro diagnóstico socioambiental dos Concellos que integran a comunidade urbana máis significativa galego-portuguesa. Non só é unha cuestión de oportunidade, senón que tamén de innovación e aposta decidida polas ferramentas da sustentabilidade, xa que logo a metodoloxía das Axendas 21 Locais do Eixo foi adaptándose a realidade, complexa, dinámica e rica, de cada unha das Câmaras e Concellos que se foron sumando a esta sorte de estratexia de sustentabilidade local no espacio eurorrexional (outra innovación en materia de *public policy* e *policy networks*).

Os traballos que sometemos á consideración do lector interesado son de tanta amplitude temática e de enfoques como o propio concepto da sustentabilidade. Visións dende a xeografía, a ciencia política, a organización de empresas, a socioloxía... Todas as disciplinas teñen cabida na definición, na conformación, da realidade sostible dos galegos e dos portugueses.

Así comezamos no apartado de *Estudo Monográfico, Diversos enfoques para a Sustentabilidade na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, cun traballo sobre os primeiros pasos dunha estratexia de sustentabilidade na Eurorrexión Pirineos-Mediterráneo; Françesc Morata e Françesc Cots aportan así a súa visión e experiencia sobre os retos da institucionalización do desenvolvemento sostible e a gobernanza nos espazos eurorrexionais, a entrada na axenda das cuestións propias das organizacións públicas e a súa necesaria articulación coas boas formas de goberno. De seguido atopamos o traballo de Helena Madureira que aporta unha perspectiva xeográfica na análise da sustentabilidade nunha serie de freguesias do Município de Porto: Ermesinde, Alfena e Água Longa. Como peche deste apartado monográfi-

co sobre as sostenibilidade nas Eurorrexións, se inclúe a colaboración de Francisco Diniz, dende unha perspectiva natural e propia do noso entorno territorial, social e administrativo (eminentemente rururbano), que se adica a analizar os motores e inhibidores do crecemento sostible a través dun estudo comparado en Municipios rurais de Europa (nomeadamente do Reino Unido, Francia, Países Baixos, Polonia e Portugal).

O segundo gran apartado da Revista ten que ver coas *Experiencias e Casos* que se producen na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, nos seus Concellos, pero tamén nos seus ámbitos sociais e empresariais (isto é sostenibilidade), de aí o título de *Diferentes Abordaxes ao Desenvolvemento Sostible na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*. Abrimos coa análise que fai Francisco Cárdenas sobre a experiencia das Axendas 21 nos Concellos do Eixo Atlántico, proposta innovadora técnica que non fixo máis que comezar e que, de seguro, dará moito que falar nos próximos anos nos entornos locais de Galicia e o Norte de Portugal. Como contraponto aos modelos innovadores e imaxinativos que se desenvolven no marco do Eixo Atlántico, aparecen dun xeito complementario aqueles outros máis normativos que focalizan a súa actuación sobre unha parte do proceso de sostenibilidade; é o caso da participación cidadá, elemento estratéxico e auténtico cabalo de loita no desenvolvemento socioambiental; éste é o tema que aborda o equipo de CIMAS. A terceira colaboración neste apartado, ten que ver cunha experiencia de sostenibilidade máis socioambientalista no que se refire á implementación dunha Axenda 21 Local na freguesía de Mindelo (Municipio de Vila do Conde), cunha importante participación de base social non gubernamental, que amosan Margarida Silva e Pedro Macedo. Nun último lugar, pero non menos interesante, temos o traballo de Noelia Romero Castro sobre a necesaria vinculación entre o mundo da empresa, o sector empresarial no seu conxunto, e a aplicación dos criterios de sostenibilidade a través dos mecanismos propios da chamada Responsabilidade Social Corporativa (RSC), nun estudo de caso para Galicia.

O derradeiro apartado da nosa publicación (*Noticias e Informacións Eurorrexionais*) ten vocación de información e reflexión sobre aspectos xerais que poden influir sobre a toma de decisións e as accións públicas levadas a cabo polos Concellos do Eixo Atlántico. É por este motivo polo que ocupamos algunhas

liñas da Revista nun breve análise das perspectivas financieras para o 2007-2013 (sabedores de que será obxecto de tratamento ao longo do ano 2007) baixo o título xenérico de *Documentos relativos ao marco orzamentario e legislativo da UE para o novo período de programación 2007-2013*, desenvolvida polo profesor Manuel Castro Cotón. Ofrécese, para rematar este apartado, información sobre a recente presentación do Plan Estratéxico do Vale do Minho Transfronteirizo (UNIMINHO), asociación de Concellos de Dereito Público, integrada por vinte e un Concellos da ribeira do Minho pertencentes a Provincia de Pontevedra e ao Vale do Minho portugués, baixo o título *Información sobre UNIMINHO e o Desenvolvemento Sostible*.

Entendemos que con isto dase cumprida conta a algunhas das principais cuestións que teñen que ver co desenvolvemento sostible. Somos conscientes de que, nin por asomo, conseguimos chegar a todas as perspectivas, experiencias, e procesos de desenvolvemento sostible, que mutan cada día, se adaptan a cada comunidade (política, social, económica), e dan como resultado o intento (polo menos) de lograr un crecemento máis equilibrado e integrado, definido entre a cidadanía, as institucións e as empresas.

Coma sempre, é de lei recoñecer o esforzo de todos aqueles que participaron na Revista. Deles é o mérito, porque deles é o traballo. Aproveitamos novamente estas liñas para invitar a colaborar coa publicación a todos os que teñan algo que aportar en próximos números cara á mellora da sociedade local da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.



Estudo Monográfico

Diversos Enfoques para a Sostenibilidade
na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal



Francesc Morata / Francesc Cots
Institut Universitari d'Estudis Europeus

Índice Introducción; 1. Eurorregión Pirineos-Mediterráneo: creación, objetivo y estructura organizativa; 2. Estrategia de desarrollo sostenible: concepto y características; 3. Estructura institucional de la Eurorregión PM; 4. Capacidades institucionales básicas para el desarrollo de una gobernanza efectiva en las eurorregiones; 5. Compatibilidad entre las características institucionales de la EPM y el desarrollo de una estrategia de desarrollo sostenible; 6. Conclusiones. Bibliografía.

Palabras Clave: Eurorregión Pirineos-Mediterráneo, Desarrollo Sostenible, Gobernanza, Requisitos Institucionales, Partenariado.

1. Introducción

► Este artículo pretende definir los requisitos necesarios para elaborar una estrategia de desarrollo sostenible en la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo (EPM). Ésta es un proyecto de cooperación regional transfronteriza impulsado por el ex Presidente de la Generalitat de Catalunya, Pasqual Maragall, y que incluye, además de Catalunya, a Aragón, las Illes Balears, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon.

El fenómeno de las eurorregiones es la principal expresión actual de la cooperación transfronteriza. El Consejo de Europa impulsó este tipo de estructuras en los años 60 con el objetivo de contribuir al establecimiento de vínculos de cooperación entre territorios objeto de viejas disputas entre Francia y Alemania y entre áreas fronterizas de estos dos países con sus vecinos (Bélgica, Luxemburgo y Holanda). Por lo tanto, desde sus comienzos, la cooperación transfronteriza tiene una carga simbólica muy fuerte.

La multiplicación del número de eurorregiones a lo largo de estos últimos años está directamente relacionada con el proceso de integración europea. De hecho, la idea de integración significa una progresiva eliminación de la frontera o la reducción de su impacto en relación con la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales. Esto se puede realizar de dos modos: mediante la “integración negativa”, es decir, la elaboración de normas europeas que obliguen a los estados miembros a actuar bajo unos determinados parámetros; o mediante la “integración positiva”, por ejemplo, con políticas que incentiven la cooperación entre territorios situados a ambos lados de la frontera. En este sentido, los Fondos Estructurales y en particular la iniciativa comunitaria INTERREG han desarrollado un papel central en el fomento de mecanismos de cooperación que, en muchos casos, han terminado institucionalizándose como eurorregiones.

La EPM presenta unas características particulares relacionadas con su ubicación geográfica en el suroeste de Europa, con sus dimensiones urbana, territorial y demográfica, y con un fuerte potencial económico, científico y tecnológico. También conviene destacar los vínculos que, a lo largo de la historia, se han desarrollado entre los distintos territorios integrantes y que forman parte de su patrimonio cultural y, en algunos casos, lingüístico.

La declaración fundacional de la EPM, de 29 de octubre de 2004, establece que ésta nace con la voluntad de aunar esfuerzos para crear en el noroeste del Mediterráneo un polo de desarrollo sostenible basado en la innovación y la inclusión social y territorial. También se expresa la voluntad de impulsar políticas conjuntas de desarrollo estratégico en áreas como el transporte, las infraestructuras, la transferencia tecnológica, la promoción empresarial y la protección del medio ambiente, así como la intención de convertirse en motor del partenariado euromediterráneo.

La EPM no se configura como un nuevo nivel de gobierno o administración, sino como un acuerdo estratégico para establecer y desarrollar mecanismos de cooperación entre sus participantes. Desde este punto de vista, uno de los principales retos consiste precisamente en traducir este planteamiento en términos institucionales, desarrollando y gestionando las capacidades políticas y técnicas necesarias para facilitar la cooperación y el establecimiento de políticas

conjuntas. El reto complementario es la movilización de actores de la sociedad, sin la participación de los cuales los objetivos de la Eurorregión no son asumibles. Los dos retos se resumen en el concepto de gobernanza multinivel característico de los procesos políticos de la Unión Europea: la integración vertical de los distintos niveles de gobierno y la integración horizontal de los actores públicos y privados con objetivos comunes con el fin de maximizar el conjunto de recursos disponibles.

Este artículo describe las características generales de la Eurorregión, incluyendo el contexto de creación, los objetivos principales y la estructura organizativa. A continuación se analizan lo que, desde nuestro punto de vista, son los requisitos necesarios para poner en marcha una estrategia de desarrollo sostenible (DS) a partir del concepto de capacidades institucionales. Por último, se formulan algunas consideraciones relativas al proceso de puesta en marcha de una estrategia de este tipo

1. Eurorregión Pirineos-Mediterráneo: creación, objetivo y estructura organizativa

La EPM tiene por finalidad impulsar políticas conjuntas de desarrollo estratégico en áreas como los transportes, las infraestructuras, la transferencia de tecnologías, la promoción empresarial y la protección del medio ambiente. La EPM pretende convertirse en un espacio de investigación e innovación tecnológica en el sur de Europa; una densa red de infraestructuras al servicio de la ciudadanía; una encrucijada de intercambios culturales y humanos; y un nuevo motor del Partenariado Euromediterráneo (Declaració Fundacional Euroregió PM, 2004).

El territorio de la EPM presenta el atractivo de incluir importantes áreas urbanas como Barcelona, Toulouse, Montpellier, Zaragoza y Palma de Mallorca, que concentran universidades y laboratorios de investigación; una economía moderna con potencialidades en los campos de la informática, electrónica, biotecnología; agricultura de calidad y un creciente sector del turismo de mar y montaña.

Se trata de una de las Eurorregiones más pobladas de la UE, con algo más de 14 millones de ciudadanos (un 17% de la población conjunta de España y

Francia) y un PIB que, en 2005, representaba más del 14% del total de estos dos países. Estos factores implican que la EPM tiene la dimensión y la capacidad económica necesarias para competir con otros territorios europeos en la era de la globalización si se acentúan los factores de complementariedad que existen entre sus territorios y se potencian objetivos estratégicos comunes en el campo universitario, en la especialización productiva y en la disponibilidad de recursos e infraestructuras.

Estas variables indican que la consolidación de la EPM tiene el potencial de impulsar el crecimiento económico de la zona. No obstante, desde el punto de vista de la sostenibilidad este objetivo se debe equilibrar con mejoras sociales y ambientales. Hay que tener en cuenta que frecuentemente, las prioridades de la cooperación transfronteriza se basan en el ámbito de las comunicaciones y tienen como eje la mejora de las redes terrestres, marítimas, ferroviarias aéreas y otro tipo de infraestructuras industriales (centros de investigación e innovación) y energéticas (gasoductos y líneas eléctricas). Por lo tanto, resulta fundamental que estos objetivos se integren a partir de una concepción común de la sostenibilidad.

La Declaración Fundacional (2004) establece como retos específicos de la EPM: la insularidad; el aislamiento de las zonas de montaña y de las zonas vecinas caracterizadas por una débil densidad de población; los núcleos urbanos y los barrios en decadencia; y las áreas industriales en declive o amenazadas.

De nuevo, estos retos tienen unas implicaciones económicas, sociales y ambientales de carácter transversal, lo que los convierte en retos para la sostenibilidad. Las soluciones a los mismos pasan por medidas como el fomento de la competitividad del tejido empresarial, la formación de los trabajadores, la cohesión social y la protección de los recursos naturales.

No obstante, para aplicar estas medidas en un espacio territorial de las características de la Eurorregión PM se requiere de cierta coherencia en los fines y en los medios, estableciendo marcos de actuación mediante una serie de procesos coordinados y participativos que permitan realizar una transición hacia el desarrollo sostenible ambiciosa, que respete los intereses de las futuras generaciones, y compartida por actores públicos y privados.

2. Estrategia de desarrollo sostenible: concepto y características

Una estrategia de DS es el instrumento más completo para dirigir esta transición y clarificar los objetivos económicos, sociales y ambientales mediante la integración y las concesiones recíprocas, gestionando la información adecuadamente e incentivando a los actores relevantes a participar en el proceso.

Esta estrategia permitiría establecer una determinada visión de la sostenibilidad en el ámbito de la Eurorregión PM y transformar esta visión en un determinado plan de acción. Si no existe este tipo de planificación, existe el peligro de promover políticas públicas incoherentes que interpreten la sostenibilidad de forma contradictoria, poniendo el énfasis en determinados aspectos de la sostenibilidad en perjuicio de otros.

El objetivo de las estrategias de DS consiste en determinar que temas se han de tratar a que niveles, asegurar la coherencia de las políticas públicas que se realizan en los distintos niveles y analizar como incentivar la participación de los actores relevantes (OCDE, 2001: 13). Tener un comportamiento estratégico significa determinar objetivos e identificar medios para alcanzarlos. Implica adoptar una perspectiva basada en evidencias, que establezca prioridades, objetivos a líneas a seguir. Según la OCDE, una estrategia de desarrollo sostenible es “un conjunto coordinado y en continuo perfeccionamiento de procesos participativos, de análisis, de debate, fortalecimiento de las capacidades, la planificación y la inversión, que integra los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la sociedad, y que busca soluciones de compromiso donde esto no es posible (OCDE, 2001: 20).

En definitiva, queda claro que una estrategia de desarrollo sostenible puede representar una importante contribución e impulso del desarrollo sostenible en la Eurorregión PM. Sin embargo, quedan por analizar los requisitos institucionales y de proceso propios de una estrategia de desarrollo sostenible y comprobar su compatibilidad con la estructura institucional de la EPM.

3. Estructura institucional de la Eurorregión PM

La cooperación interregional basada en eurorregiones acostumbra a ser sinónimo de cooperación transfronteriza en sentido estricto, en el que los espacios

geográficos, los problemas y los actores son más fáciles de identificar. No obstante, hay que tener presente que una cooperación como la de la EPM, formada inicialmente por 5 regiones con una superficie equivalente a unos 100.000 km², es más difícil de organizar y de gestionar con los medios tradicionales de la cooperación transfronteriza. Algunas de estas regiones no tienen contacto físico entre ellas y, a parte de un remoto legado histórico común, su conocimiento mutuo actual es más bien escaso. Desde esta perspectiva, el proyecto de la EPM representa una novedad y a la vez un reto para traducirse en una institucionalización efectiva.

La Euroregión PM, por el momento, tiene una estructura institucional relativamente compleja e integrada por (FCDP, 2006):

- El encuentro de Presidentes.
- La Presidencia de turno.
- El Grupo de Coordinación.
- La Secretaria.
- La Coordinación Europea.
- Los Enlaces Regionales.

Este esquema institucional implica que, para poder actuar, la EPM tendrá que desarrollar mecanismos de gobernanza y contar con la cooperación de actores públicos y privados en un determinado marco estratégico. De hecho, ésta se define a sí misma como “un espacio flexible de cooperación entre los diferentes actores políticos, económicos y sociales que desarrollan su actividad en el espacio formado por las cinco regiones que lo integran. La Euroregión no supone la creación de ningún gobierno ni ninguna administración nueva, sino la coordinación de los distintos niveles de gobierno impulsada desde los gobiernos regionales, siempre con la idea de evitar crear mecanismos rígidos y de mantener la capacidad, tanto de generar nuevos proyectos como de poner al servicio de aquellos que vayan siendo propuestos por los actores sociales, institucionales y económicos de la Euroregión” (Dossier EPM, 2006).

En definitiva, la EPM está en los inicios de un proceso de construcción institucional. El éxito de esta iniciativa dependerá de su capacidad de aprender de otras experiencias y de la suya propia, y de la habilidad para crear las capa-

ciudades institucionales necesarias para garantizar una gobernanza efectiva. Por esta razón, a continuación, vamos a considerar los aspectos institucionales que, según la literatura académica, condicionan esta gobernanza efectiva en el sí de las eurorregiones.

4. Capacidades institucionales básicas para el desarrollo de una gobernanza efectiva en las eurorregiones

Este planteamiento implica introducir algunas precisiones analíticas. El concepto “gobernanza” se utiliza frecuentemente con un sentido normativo para describir el tránsito hacia un proceso en el que las instituciones formales entran en contacto con actores sociales en el marco de la formulación e implementación de las políticas públicas. Esto se relaciona con la emergencia de mecanismos de relación más cooperativos, consensuales y democráticos que los tradicionales, más jerárquicos y burocráticos. El Libro Blanco de la Comisión sobre la “Gobernanza Europea” (2001: 18) reconoce que: “las políticas no pueden ser efectivas si no se preparan, se implementan y se controlan de una manera más inclusiva”. Por eso, el documento propone la transferencia de más poderes a los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos y a la sociedad. Desde este punto de vista, el concepto de gobernanza también se relaciona con el de capacidades institucionales (Scharpf, 1997).

Las capacidades se pueden entender de dos formas complementarias (Evans, 2005): como aprendizaje institucional/organizativo y como creación de capacidades institucionales/organizativas. El proceso de aprendizaje institucional se refiere a los procesos mediante los cuales las nuevas ideas penetran en las instituciones. Por su parte, la creación de capacidades institucionales se relaciona con el grado de movilización de los recursos materiales, científicos, tecnológicos, organizativos e institucionales de un determinado país. Según March y Olsen (1995), la gobernanza “implica el desarrollo de capacidades para una acción política adecuada entre los ciudadanos, los grupos y las instituciones (...). Sin embargo, actuar de forma adecuada y aprender de la experiencia requiere voluntad, pero también el desarrollo de habilidades colectivas”.

Por lo tanto, la capacidad institucional es el producto colectivo resultante de los esfuerzos conjuntos de los distintos actores de la sociedad, cada uno de los

cuales dispone de un potencial de actuación limitado, pero relevante, en relación al problema que se quiere enfrentar. En el caso de la EPM, la definición y aplicación de políticas dirigidas a su construcción dependerán de la identificación con los objetivos y de los esfuerzos conjuntos de los actores que operen en todos los niveles. Por consiguiente, el papel de las autoridades públicas y de los promotores de la iniciativa en particular ha de consistir no sólo en establecer un marco de cooperación sino también en incentivar, organizar y gestionar los procesos necesarios para dotar de una determinada forma a la Euroregión.

La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) y la Comisión Europea (CE) consideran que el principio de partenariado, el de subsidiariedad, la existencia de una estrategia transfronteriza, una estructura común a nivel regional o local y la participación de los actores privados y de la sociedad civil son elementos fundamentales de la cooperación transfronteriza (CE y ARFE, 2000:A2-15 y ss.).

De acuerdo con las regulaciones europeas, el principio de partenariado tiene una doble dimensión: vertical y horizontal. La primera implica que los Estados Miembros y los órganos nacionales, regionales y locales designados deben colaborar estrechamente con la CE con el fin de implementar las medidas comunitarias. Las estructuras que se creen con este objetivo deben aunar esfuerzos y complementarse entre ellas sin relaciones de competencia (CE y ARFE, 2000: B1-17). Por esta razón, resulta imprescindible establecer mecanismos de cooperación adecuados entre los diferentes niveles. El partenariado horizontal se refiere a la relación existente entre los interlocutores situados a cada lado de la frontera. En este contexto, es recomendable que se establezcan criterios de paridad entre todos los interlocutores y que se superen los obstáculos relacionados con la financiación, las diferencias entre culturas administrativas y las diferencias de asunción de competencias entre las administraciones. Las relaciones de carácter horizontal entre los miembros de la Euroregión requieren de estructuras comunes de carácter permanente y con capacidad de decisión, financiera, técnica y administrativa proporcional a su ámbito de actuación (CE y ARFE, 2000: B1-10). Estas estructuras tendrán que tratar con los problemas derivados de las diferencias entre culturas administrativas, escaso conocimientos entre actores y diferencias en el marco legal. Por lo tanto, requieren de importantes capacidades negociadoras y técnicas

y de una estructura flexible para facilitar la creación de y el establecimiento de contacto entre ambos lados de la frontera.

El principio de subsidiariedad implica el fortalecimiento de los entes locales y regionales en tanto niveles administrativos adecuados para la cooperación transfronteriza (CE y ARFE, 2000: A2 -17). No obstante, en el contexto actual de interdependencias y yuxtaposición de competencias entre los distintos niveles gubernamentales, el principio de subsidiariedad ya no se refiere exclusivamente a la distribución de competencias formales, sino que incluye también las relaciones entre los actores implicados (instituciones, agentes económicos, ONG y ciudadanos) en los procesos de negociación y las redes que se vayan creando. Se trata de un concepto mucho más dinámico (Morata, 2004: 46-47).

La literatura académica más reciente sobre integración europea ha caracterizado estos elementos como manifestaciones de la gobernanza multinivel. Esta nueva perspectiva sugiere que el proceso de europeización ha provocado una transformación del Estado que determina un incremento de la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno (europeo, estatal y subestatal). Estos niveles se ven obligados a compartir sus recursos para hacer frente a los cambios derivados del proceso de integración europeo (Morata, 2004: 37).

Según Hooghe y Marks, “el punto de partida de la perspectiva de la gobernanza multinivel es la existencia de competencias que se interfieren entre los distintos niveles de gobierno y la interacción de los actores políticos a través de estos niveles” (Hooghe y Marks, 2004). Esta fragmentación del poder de decisión entre los distintos niveles incluye los actores privados e implica un modelo de relaciones basado en el consenso y una progresiva desjerarquización de las estructuras.

En esta misma línea, el concepto de red se relaciona con la gobernanza efectiva de las eurorregiones mediante la participación y la implicación de los actores privados y de la sociedad civil. La estructura flexible que adoptan las instituciones eurorregionales pretende fomentar un tipo de relaciones más dinámicas entre los actores que la constituyen, evitando trabas burocráticas y jerarquías. Esta perspectiva es más coherente con el concepto de red, que implica una mayor capacidad para adaptarse a los nuevos retos y para incorporar nuevos conceptos e ideas.

La elaboración de una estrategia conjunta de desarrollo es un factor esencial para fomentar la cooperación entre regiones separadas por la frontera. La ARFE y la CE, basándose en las experiencias acumuladas, destacan el potencial que comporta la elaboración y la preparación conjunta de esta estrategia para reducir el efecto separador propio de la frontera. Además, se puede aprovechar la ocasión para movilizar y poner en contacto los actores en ambos lados de la frontera y proporcionar una base sólida para la futura realización de trabajos y proyectos conjuntos (CE y ARFE, 2000: A5- 2).

Sin embargo, las capacidades institucionales requieren para su desarrollo de cierto activismo institucional: “Las nuevas instituciones aparecen cuando actores dotados con suficientes recursos las perciben como una oportunidad para realizar sus objetivos” (DiMaggio, 1988). Estos emprendedores políticos despliegan sus recursos con el objetivo de lograr la cooperación de otros actores aportando significado e identidades comunes. El elemento clave de este tipo de actores es su forma de conectar sus proyectos de cambio sociopolítico con las actividades y los intereses de los otros actores.

5. Compatibilidad entre las características institucionales de la EPM y el desarrollo de una estrategia de desarrollo sostenible

Este contexto institucional que se ha descrito tiene implicaciones muy determinantes a la hora de abordar una estrategia de desarrollo sostenible para el ámbito de la Eurorregión PM. Este propósito presenta una serie de retos que determinan su viabilidad y resultado final. El DS tiene importantes repercusiones políticas e institucionales. Requiere de instituciones intersectoriales y participativas en todos los niveles, con mecanismos integradores que incentiven a los gobiernos y a la sociedad civil a tomar decisiones y participar de forma conjunta (ONU, 2002: 10). La buena gobernanza es uno de los aspectos claves de este proceso. Por lo tanto, el establecimiento de procesos que avancen hacia el DS implica la asunción de costes en conceptos de dinero y de tiempo.

Entre otros, será necesaria la creación de foros regulares de participación, de mecanismos que permitan la obtención, interpretación y difusión de información y la supervisión y control de la aplicación de la estrategia. Si el proceso se realiza

adecuadamente, estos costes tienen el potencial de representar una inversión a largo plazo.

Se ha de tener presente que el objetivo de una estrategia de desarrollo sostenible, en el ámbito que corresponda, es establecer una visión a largo plazo que implique una transición claramente dirigida a la sostenibilidad, asumida por los responsables gubernamentales con la colaboración de los actores sociales más relevantes. Se trata de un objetivo muy ambicioso. Frecuentemente, se redactan documentos que sólo son asumidos por parte de las autoridades ambientales. Éstos pueden resultar muy útiles para la concienciación de la ciudadanía, pero no implican una transición real y profunda hacia la sostenibilidad. En otros casos, determinados documentos se elaboran conjuntamente por un amplio abanico de actores con objetivos bien formulados, pero no tienen éxito debido a la poca capacidad de las autoridades para trabajar conjuntamente con otros actores y aplicar estos propósitos (Torres, 2003; y OCDE, 2001: 27-28).

Estas dificultades y retos están presentes en territorios con estructuras institucionales “típicas” y en estructuras más complejas, como las eurorregiones. Las particularidades institucionales que hemos descrito de la EPM deben explicitarse en relación a su compatibilidad con la elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible. Así pues, éstas presentan dificultades añadidas respecto a los territorios con una estructura institucional “típica”. Básicamente nos referimos a determinadas variables como el escaso nivel de conocimiento existente entre las estructuras legales y administrativas; las diferencias competenciales entre las regiones francesas y españolas y su encaje con el estado y los entes locales; las diferencias culturales y lingüísticas; el bajo grado de conocimiento y la falta de complicidad entre los actores de ambos lados de la frontera; y la cohabitación en el poder político de representantes de partidos políticos con intereses frecuentemente no compatibles.

Todos estos elementos son especialmente relevantes a la hora de determinar la viabilidad e idoneidad de impulsar una estrategia de DS en el ámbito de la EPM.

Por lo tanto, deben evaluarse cuidadosamente las capacidades y sobre todo las voluntades políticas. Si no se quieren (o no se pueden) asumir las consecuen-

cias políticas de un proceso de estas características en la Euroregión PM existen alternativas. Nos referimos a la integración de criterios de sostenibilidad en las políticas públicas, planes y proyectos que se desarrollen desde el ámbito de la Euroregión PM. Para este propósito hay varios instrumentos, aunque quizás el más conocido es la Evaluación Ambiental Estratégica. Evidentemente, las repercusiones en cuanto a recursos y organización de este instrumento son mucho menores en comparación con una estrategia de DS, pero los efectos también son mucho más limitados. Ambas técnicas son compatibles y complementarias.

Por otro lado, si se asume plenamente el compromiso y las consecuencias políticas, las ventajas de emprender un proceso hacia el DS de estas características son múltiples. En primer lugar y una vez más, una estrategia de desarrollo sostenible tiene el potencial de integrar objetivos económicos, sociales y ambientales en el marco eurorregional.

En segundo lugar, puede fortalecer las capacidades institucionales y técnicas y mejorar los mecanismos de coordinación, vertical y horizontal, y participación de la Euroregión PM. Desde este punto de vista, el éxito de una estrategia dependerá de su capacidad de converger con otros procesos en curso en otros niveles, en los ámbitos local, regional, estatal, europeo y mediterráneo. Deben evitarse redundancias y costes inútiles a la vez que se fomentan otras iniciativas pendientes o en curso en los ámbitos referidos. Finalmente, como veremos a continuación, se pueden aprovechar las sinergias derivadas de la gobernanza para el DS para fortalecer las estructuras transfronterizas.

Efectivamente, se ha hecho referencia a los elementos necesarios para alcanzar una gobernanza efectiva de la cooperación transfronteriza: el partenariado horizontal y vertical, la subsidiariedad, la creación de una estructura de coordinación con ciertas capacidades técnicas y organizativas para gestionar conflictos e impulsar proyectos, la plena participación de los actores de la sociedad civil y, finalmente, la elaboración de una estrategia de desarrollo transfronterizo. El análisis de los requisitos necesarios para avanzar hacia una estrategia de DS pone de manifiesto la complementariedad de los dos enfoques y la posibilidad de que se refuercen mutuamente.

El propio concepto de DS representa un reto para la división tradicional de las competencias entre los distintos niveles gubernamentales y departamentos administrativos. El sistema de gobernanza mediante el que se toman y aplican decisiones relativas al desarrollo sostenible tiene un carácter multinivel, y la gobernanza multinivel y la creación de redes son manifestaciones del principio básico de responsabilidad compartida hacia el desarrollo sostenible. En este sentido, los órganos e instituciones de cada nivel gubernamental forman parte de un sistema general de gobernanza en el que cada actor, público o privado, representa un papel relevante, y la cooperación entre ellos a través de la cooperación es fundamental para avanzar hacia el desarrollo sostenible (Morata, 2002: 44). Cuando se trata de gestionar redes con responsabilidades compartidas de estas características importa más la calidad de las relaciones entre los distintos niveles y sectores que no la división formal de competencias entre los distintos actores. En este sentido, las capacidades de mediación y coordinación del o de los actores que lideran el proceso resultan esenciales.

El primer elemento necesario para avanzar hacia la gobernanza efectiva de las eurorregiones hace referencia a la necesidad de aplicar el principio de partenariado en sus dimensiones horizontal y vertical. En el campo de la sostenibilidad, los sistemas de gobernanza que se han ido desarrollando son muy similares a los propios de las políticas de cohesión, particularmente en relación a la creación y desarrollo de Eurorregiones. Las estrategias de DS son poco compatibles con un enfoque centralizado y los partenariados entre distintos tipos de actores son cruciales (Morata, 2002). Desde este punto de vista, el fomento de una estrategia de DS en el ámbito de la Eurorregión PM puede representar un paso adelante para disponer de más influencia en las redes y partenariados en el contexto de la política ambiental y de desarrollo sostenible europeo.

La subsidiariedad activa es otro de los principios necesarios para avanzar hacia la gobernanza efectiva del desarrollo sostenible. Este principio presupone que los actores de los distintos niveles que participan en una determinada red se impliquen de forma preactiva realizando su contribución al proceso general de toma de decisiones. Cuantos más ciudadanos, organizaciones y organismos locales participen y desarrollen sus capacidades en estas redes mayor será el aprendizaje colectivo necesario para alcanzar el desarrollo sostenible basado en responsabilidades compartidas (Morata, 2002; Hanf y Morata, 2001).

Otro elemento necesario en los procesos de integración eurorregional es la participación de los actores de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la puesta en red de las capacidades de las cinco regiones resulta esencial para lograr la articulación de las posibilidades e intereses respectivos y alcanzar un mayor impacto colectivo que favorezca a todas las partes. Las redes asumen una triple función: en primer lugar, movilizan e cohesionan internamente los actores territoriales; en segundo lugar, potencian la actuación entre actores y niveles de gobierno; y, finalmente, facilitan la acción de *lobby* ante los niveles de gobierno superiores. La participación de los actores representativos de los distintos sectores de la sociedad civil organizada en este tipo de mecanismos es una condición *sine qua non*, tanto en lo que se refiere a los procesos derivados del desarrollo de estrategias de DS como de los procesos de integración eurorregional. No obstante, para ser eficaces, estas redes requieren de liderazgo político y de capacidades de gestión. La centralidad de los actores públicos les sitúa en un punto estratégico como nexo de unión entre los integrantes de la red y como facilitadores de acuerdos entre los intereses controvertidos (Morata, 2004: 41).

Llegados a este punto, resulta evidente la necesidad de dotar a la Eurorregión de una estructura neutral de coordinación con los recursos y capacidades convenientes para hacer frente a las dificultades y retos derivadas de la integración eurorregional en el camino hacia la sostenibilidad. En la Eurorregión PM, el organismo más apropiado para asumir este liderazgo técnico es la Secretaria. Ésta tendrá que mantener un diálogo fluido y establecer relaciones de confianza con los distintos niveles de gobierno y con las administraciones de las cinco regiones. También será la principal responsable de facilitar contactos entre los actores a lado y lado de la frontera. En definitiva, por su carácter flexible se trata del organismo más adecuado para gestionar las diferencias competenciales y de cultura administrativa y los problemas que se deriven del desarrollo de la estrategia y de la cooperación transfronteriza. La Secretaria está en una posición estratégica para desarrollar actitudes de emprendedor político aprovechando las ventanas de oportunidad que se le presenten y movilizándolo recursos humanos y financieros. Finalmente, la elaboración de una estrategia de desarrollo transfronterizo es otra de las recomendaciones de la ARFE y la CE para desarrollar una gobernanza efectiva en las estructuras transfronterizas (CE y ARFE, 2000: A5-2).

6. Conclusiones

En este artículo hemos analizado las características, los retos y proyectos que plantea la EPM y las implicaciones económicas, sociales y ambientales que conlleva. En este contexto, nos hemos planteado la conveniencia de elaborar una estrategia de desarrollo sostenible para este ámbito. Para ello, se ha hecho referencia al concepto teórico de capacidades institucionales y a los requisitos para que se produzca una gobernanza efectiva en las Eurorregiones. A partir de aquí, se pueden apuntar las siguientes conclusiones:

- 1) Las políticas y proyectos que se quieren desarrollar y los retos que se plantean tienen implicaciones sociales, económicas y ambientales que requieren de una planificación estratégica. En caso contrario, las actuaciones emprendidas en el marco de la Eurorregión corren el riesgo de poner el énfasis en una de las dimensiones de la sostenibilidad, de que puedan resultar incoherentes o no estar suficientemente enfocadas hacia un modelo de Eurorregión sostenible.
- 2) Una estrategia de DS exige un nivel de consenso y compromiso muy elevado por parte de la clase política y de los actores más relevantes. Si no existen la voluntad ni las capacidades necesarias en este sentido, los costes en términos de tiempo y recursos que implica avanzar en este proceso pueden resultar contraproducentes. Este aspecto es particularmente importante en el ámbito de la EPM por las diferencias institucionales, culturales y socioeconómicas existentes entre los integrantes de la misma. Éstas se constituyen en dificultades y retos añadidos respecto a otros territorios con estructuras menos complejas a la hora de elaborar una estrategia de DS. Evidentemente, hay otras opciones menos ambiciosas si no se quieren o no se pueden asumir las consecuencias políticas derivadas de una estrategia de DS como la aplicación de criterios de sostenibilidad a las propuestas políticas, planes y programas elaborados en el marco de la Eurorregión PM.
- 3) Si se opta para elaborar una estrategia con todas las implicaciones que conlleva, los beneficios en cuanto al fortalecimiento de capacidades institucionales son múltiples, en términos sustantivos y de procedimiento. En particular, hemos observado que las capacidades institucionales a desarrollar para lograr una go-

bernanza efectiva de la Euroregión PM son similares a las capacidades necesarias para elaborar una estrategia de DS. Por lo tanto, ambos procesos se solapan y refuerzan mutuamente. Esto se concreta en una actuación basada en:

- El principio de partenariado vertical y horizontal.
 - El principio de subsidiariedad.
 - La participación de los actores privados y de la sociedad civil mediante el establecimiento de redes transfronterizas.
 - La consolidación de una estructura común –la Secretaría- con respaldo político y capacidades técnicas y organizativas que lidere la estrategia de DS.
 - La elaboración de una estrategia de desarrollo transfronterizo de DS.
- 4) Los órganos de la Euroregión y sus dirigentes deben actuar como emprendedores políticos, aprovechando las oportunidades disponibles para movilizar recursos y oportunidades. Tanto el desarrollo de la Euroregión PM como la estrategia de DS son oportunidades que se presentan en este sentido. Se trata de desplegar los recursos existentes con el objetivo de lograr la cooperación de otros actores dotándolos de significado e ideas comunes. El desarrollo sostenible a través de la cooperación transfronteriza tiene el potencial necesario para generar ideas, normas y valores nuevos que se introduzcan en las estructuras sociales y faciliten el aprendizaje colectivo por parte de todos los actores. ◀◀

Bibliografía

- ARFE i COMISIÓ EUROPEA (2000), *Guia Pràctica de la Cooperació Transfronterera, Tercera Edició*, Gronau.
- COMISIÓ EUROPEA (2001). *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, COM (2001), 428 final.
- Dimaggio, P.J. (1988). “Interest and agency in institutional theory”, in ZUCKER, L.G. (Ed.). *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, Cambridge: Ballinger.
- EUROREGIÓ PIRINEUS-MEDITERRÀNIA (2004). “Declaració Fundacional”, Barcelona, octubre.

- EUROREGIÓ PIRINEUS-MEDITERRÀNIA (2006). “Dossier de Premsa”, Reunión 10 de febrero de 2006, Toulouse, Midi-Pyrénées.
- HANE, K i MORATA, F. (2001). “Governança i Desenvolupament Sostenible: Aspectes Institucionals”, *Informe al Consell Assessor sobre Desenvolupament Sostenible*, Barcelona: CADS y IIG.
- MARCH, J. and OLSEN, P.O. (1996). “Institutional Perspectives on Political Institutions”, *Governance*, Vol. 9, 3.
- MORATA, F. (2002). “The role of the regions in the local/global GSD axis”, A: *Governance for Sustainable Development*, Barcelona: CADS i IIG.
- MORATA, F. (2004). “Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea”, en MORATA, F. (Ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- OCDE (2001). *Estrategias de Desarrollo Sostenible: Guía Práctica de Cooperación para el Desarrollo*, DCD/DAC(2001)9/FINAL
- ONU (2002). *Guidance in preparing a national sustainable development strategy: managing sustainable development in the new millennium*, Ghana: DESA/DSD/PC2/BP13.
- SCHARPF, F.W. (1997). “The problem solving capacity of a multi-level governance”, *Working Paper*. Florència: Instituto Universitario Europeo.
- TORRES, P. (2003). “Requirements for the feasibility of sustainable development strategies”, A: *Strategies for Sustainable Development: roles and responsibilities along the local-global axis*, Barcelona: CADS i IIG.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTABLE E TERRITORIO NA EURORREXIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL

NA PROCURA DE FORMAS URBANAS SUSTENTÁVEIS:
A NECESSIDADE DE CONTEXTUALIZAÇÃO GEOGRÁFICA

Helena Madeira

Departamento de Geografia. Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Índice Introdução; 1. Da perplexidade perante as permanentes mutações urbanas à emergência do debate sobre desenvolvimento urbano sustentável; 2. A procura da forma urbana mais sustentável; 3. Contextualização geográfica: um imperativo na procura da forma urbana mais sustentável; 4. Conclusão. Bibliografia.

Palabras Chave: Planificação Urbana, Desenvolvimento Urbano Sustentável, Contextualização Geográfica, Porto, Freguesias.

Introdução

▶ Nas últimas duas décadas têm-se vindo a desenvolver novos mecanismos de explicar as mutações urbanas contemporâneas e as formas territoriais resultantes.

Fala-se menos de metrópole, metropolização ou de grande cidade e cada vez mais de região urbana, de cidade-região, de região metropolitana, de metápolis ou de cidade arquipélago. Estes vocábulos parecem indicar, como refere Chalas (2000) que o que antes pertencia a registos de natureza diferenciada, mesmo antagonista (o urbano e o regional, a cidade e o país, a cidade e o território, a cidade e o campo, a cidade e a natureza, a cidade e o nomadismo, e portanto o próximo e o longínquo, o contínuo e o descontínuo, o aglomerado e o difuso, etc.), se encontram agora reunidos num mesmo registo fundador de uma urbanidade nova. Uma cidade-território em permanente mutação que tem vindo a servir de pano de fundo para a fundamentação da necessidade de estabelecer critérios de sustentabilidade para o seu desenvolvimento.

A procura da “cidade sustentável”, que conhece uma audiência quase consensual, tem-se revestido, no que especificamente se refere à forma urbana, na

procura do “modelo” ou da forma urbana mais eficaz ambientalmente. Entre as ambiguidades e as controvérsias encontradas no debate em curso, assinalam-se alguns consensos, como o que será, em termos gerais, a cidade sustentável, e a necessidade de inverter as tendências de dispersão urbana.

Contudo, julgamos importante reflectir sobre a aplicabilidade desses modelos. Por um lado, a utilização de modelos estáticos não se parece adequar a uma condição urbana cada vez mais transformável e inacabada. Por outro lado, a própria configuração da cidade-território contemporânea, onde se confundem registos no passado bem diferenciados, como a cidade e o campo ou o compacto e o difuso, convidam-nos a passar de uma visão dualista para uma visão integrada desse território.

1. Da perplexidade perante as permanentes mutações urbanas à emergência do debate sobre desenvolvimento urbano sustentável

O modelo histórico de cidade, de limites bem definidos, caracterizado pela compacidade e diversidade internas, foi progressivamente dando lugar a formas urbanas de limites imprecisos, marcadas pela dispersão e segregação espacial, compondo territórios urbanos compostos e fragmentados, cada vez mais extensos.

Nas últimas décadas múltiplos estudos têm versado sobre a explicação das mutações urbanas contemporâneas, acompanhando-se de uma longa lista de novos vocábulos e definições. Munoz (2004) divide estes novos conceitos sinteticamente em dois grandes grupos.

Num primeiro grupo, os conceitos que se concentram sobre a explicação dos processos causativos gerais das novas morfologias e funções urbanas: *global city* (Sassen, 1991), *informational city*, *technopolis*, *space of flows* (Castells, 1989; 1997), *telepolis* (Echevarria, 1994), *bit city* (Mitchell, 1996), *metapólis* (Ascher, 1995) ou *postmetropolis* (Soja, 2000).

Num segundo grupo, os conceitos que se referem mais às traduções territoriais e morfológicas do que aos processos causativos gerais, sendo a maior parte definições tipológicas que sublinham os aspectos morfológicos, ou seja, a forma

que a cidade toma no território: edge cities ou exurbia (Garreau, 1991), technoburb (Fishmann, 1987) ou flex-space (Lehrer, 1994), são alguns dos exemplos.

Munoz refere ainda certos conceitos descritivos das versões diferenciadas da estrutura metropolitana, como urbanização dispersa, urbanização difusa ou o modelo específico da città diffusa (Indovina, 1990; 1998).

Paralelamente à perplexidade perante as permanentes mutações das configurações urbanas surge a fundamentação da necessidade de estabelecer critérios de sustentabilidade ambiental para o seu desenvolvimento, designadamente através da procura da “melhor forma urbana” em termos ambientais.

A multiplicação de estudos dedicados ao “desenvolvimento urbano sustentável” é fruto do próprio “sucesso” do conceito de “desenvolvimento sustentável”, e duma natural tentativa de aplicação conceptual, sobretudo na sua vertente ambiental, à escala urbana ou regional.

Sendo as cidades as maiores consumidoras de recursos naturais e simultaneamente as maiores produtoras de poluição e resíduos, surge como uma evidência que grande parte dos entraves à sustentabilidade ambiental global terá de ser resolvida à escala urbana. Como refere Tim Hall (2001) existem três dimensões chave para debater a inter-relação entre cidades e ambiente: as cidades como ameaça para o ambiente, uma vez que são as maiores contribuidoras para os problemas ambientais globais; o ambiente como ameaça para as cidades, já que os problemas ambientais gerados pelas cidades se fazem sentir mais severamente nas próprias cidades; e os processos sociais como mediadores dos impactes e custos ambientais.

Devemos, contudo, ponderar sobre os conceitos de “sustentabilidade urbana” ou de “cidades sustentáveis”, pois estes podem mesmo revelar-se um paradoxo. As cidades são, por definição, sistemas abertos com uma dependência profunda e complexa de factores externos, acarretando dificuldades aos esforços de se avançar para a “sustentabilidade urbana”. Este é, de facto, um princípio profundamente relacionado com a auto-suficiência e em que o consumo e eliminação dos resíduos criados ocorrem completamente no interior de um mesmo espaço.

Mas questionar a possibilidade de se atingir “cidades sustentáveis”, enquanto realidade determinada, não implica desinvestir no conceito de “desenvolvimento urbano sustentável”, entendido como processo a ser seguido a partir de compromissos ambientais e sociais com as gerações contemporânea e futura. Neste sentido, seguindo um princípio preventivo, podemos encarar a sustentabilidade urbana como objectivo a longo prazo.

2. A procura da forma urbana mais sustentável

A procura da “melhor forma urbana” em termos ambientais baseia-se no pressuposto que diferentes formas urbanas têm diferentes efeitos na sustentabilidade ambiental. E, apesar de serem propostos diferentes modelos urbanos, estes apontam sempre para a necessidade de um certo grau de densificação, seja sobre a forma de cidade compacta ou sobre a forma da concentração descentralizada.

Num primeiro momento as atenções concentraram-se na possibilidade de determinadas formas urbanas envolverem menor consumo de combustível e menos poluição, sendo determinante o amplamente citado artigo “Gasoline consumption in cities: a comparison of US cities with a global survey” de Newman e Kenworthy (1989), onde se demonstra que o consumo de combustível per capita varia em função da densidade urbana.

A defesa da “cidade compacta” ganhava então um amplo protagonismo. Os seus defensores (Livro Verde do Ambiente Urbano da CCE (1990), Newman e Kenworthy (1989), McLaren (1992), Owens e Rickaby (1992), entre outros) proclamam-na como modelo urbano detentor de numerosos benefícios ambientais relativamente a outras formas urbanas mais descentralizadas.

Argumentando que a cidade desenvolvida nas últimas décadas, caracterizada pela dispersão, especialização e segregação espacial se revela ineficiente em termos energéticos e altamente consumidora de recursos, advogam as vantagens de uma política de compactação urbana, que associe a contenção do crescimento urbano com políticas de regeneração, reabilitação e renovação e com a promoção de usos mistos.

Em termos ambientais, os argumentos utilizados podem ser resumidos tanto por uma menor pressão sobre as áreas ainda não urbanizadas como pela contenção de gastos energéticos.

Defende-se que uma cidade compacta e com usos mistos proporciona uma maior proximidade entre as diversas actividades, o que reduz a necessidade de utilização de automóvel privado, e facilita a constituição de uma rede eficiente de transportes públicos, o que por sua vez ainda mais contribui para a diminuição da motorização individual.

Referimos as vantagens da cidade compacta em termos sobretudo ambientais, mas a cidade compacta, ou a política de densificação urbana, não se limita a questões de racionalização energética ou de protecção ambiental. Não serão de desprezar os benefícios económicos (e nalguns casos simultaneamente ambientais) induzidos por uma política de densificação em termos de redução dos custos colectivos em infra-estruturas (rede de circulação viária e redes de águas, saneamento, energia e telecomunicações) e em equipamentos (sociais, desportivos ou culturais).

Sublinhe-se ainda que na Europa a cidade compacta é por muitos defendida porque corresponde a um modelo histórico, vinculando uma identidade colectiva, perspectivando-se a densidade urbana como um património que se recusa a abandonar, encarnando uma certa ideia da cidade, do espaço público, um sentido de urbanidade (Emelianoff, 2004). Enquanto que nos Estados Unidos da América proliferam políticas de “compactação urbana” visando claramente medidas de contenção de gastos energéticos, na Europa a “cidade compacta” surge como modelo capaz de reunir, por um lado, vantagens energéticas e ambientais e por outro lado, de defender um modelo urbano que se postula como detentor de maior qualidade de vida.

No entanto, a cidade compacta não é vista por todos como o modelo ideal para se impor contra a actual tendência de crescimento urbano disperso. Os críticos dos modelos da cidade compacta sublinham que nenhum estudo decisivo estabeleceu o problema dos custos directos e indirectos das diferentes formas urbanas. Como referem Cunha e Bochet (2003), os argumentos a favor da densi-

ficação continuam a ser controversos por variadas razões: ausência de clareza na definição de conceitos; análise incompleta das interdependências; incapacidade de definir indicadores precisos; falta de informações comparáveis; métodos de avaliação ainda pouco fiáveis.

Várias críticas são apontadas às políticas de promoção da cidade compacta, fundamentando-se essencialmente nas seguintes considerações (entre outros Breheny, 1992; Frey, 1999; van der Valk e Faludi, 1992): as anunciadas vantagens energéticas da compactação podem-se transformar em desvantagens devido ao efeito do congestionamento, pondo em causa os benefícios energéticos e aumentando os níveis de concentração de poluentes; o seu impacto negativo no desenvolvimento económico e social das comunidades rurais; a incompatibilidade entre o aumento de densidade e o aumento de áreas verdes; não foram tidos em conta os custos sociais que teriam as necessariamente extremas medidas para atingir a cidade compacta, na medida em que tal significaria inverter as tendências actuais de descentralização; aumento da segregação social devido aos altos custos da habitação na cidade.

Estas críticas ao modelo da cidade compacta fizeram-se acompanhar de uma proposta que se pode considerar como uma solução de compromisso entre a cidade dispersa e a cidade compacta. Apelidada de concentração descentralizada ou modelo policêntrico em rede, tem surgido como solução relativamente consensual. Defende-se o conceito de uma cidade multinucleada ou de uma cidade região, bem provida de transportes públicos, composta por múltiplos centros onde as políticas de contenção devem continuar a ser seguidas e onde, uma vez mais, a descentralização deve ser desencorajada.

Considera-se que o modelo policêntrico, permitindo concentrações urbanas de menor dimensão do que aquelas promovidas pela cidade compacta, é mais eficiente em termos energéticos. Por um lado, porque diminui o congestionamento, e por outro, devido à maior proximidade relativa entre residência e trabalho, propicia uma menor utilização do automóvel privado. Desta forma conseguem-se ainda salvaguardar solos com capacidade agrícola entre os vários núcleos urbanos e providenciar com maior facilidade zonas verdes nos espaços urbanos.

Ainda que as ambiguidades relativas à “melhor forma urbana” não tenham sido esclarecidas, a análise dos elementos da controvérsia entre partidários e detratores de cada um dos modelos permite retirar algumas conclusões provisórias.

Em primeiro lugar, existe um certo consenso sobre, em termos genéricos, o que será a cidade sustentável, como aquela que favorece uma forma urbana estruturada e flexível que permita uma economia dos recursos imobiliários, a reciclagem dos usos do espaço, dando atenção à utilização eficiente da energia, da água e dos materiais, à limitação do ruído, à qualificação dos espaços públicos e à integração do planeamento espacial e das políticas de transporte (Cunha e Bochet, 2003: 95).

Em segundo lugar, há uma convergência quanto à necessidade de inverter as tendências de dispersão que têm vindo a marcar, como mais ou menos intensidade, as cidades europeias, sendo esta a forma urbana considerada mais insustentável em termos ambientais.

Por último, apesar das divergências em torno do melhor modelo urbano, ambos apontam sempre para um certo grau de densificação de forma a combater as tendências de dispersão.

3. Contextualização geográfica: um imperativo na procura da forma urbana mais sustentável

O estabelecimento de conexões entre sustentabilidade e forma urbana revela-se, como temos vindo a exemplificar, uma tarefa complexa. A forma urbana desejável não pode ser somente determinada com base em premissas energéticas e ambientais, tendo de ser ponderadas questões como custos públicos e privados, interação social e técnica ou exequibilidade política e económica. Por outro lado, a construção da forma urbana envolve longos períodos de tempo, pelo que a mudança dos discursos e as suas consequências só podem gradualmente manifestar-se em ajustamentos da forma urbana (van Diepen e Voogd, 2001).

Assim, a utilização de modelos estáticos não se parece adequar a uma condição urbana cada vez mais transformável e inacabada. A própria configuração da

cidade-território contemporânea, onde se confundem registos no passado bem diferenciados, como a cidade e o campo ou o compacto e o difuso, nos convida a passar de uma visão dualista para uma visão integrada desse território.

O contexto geográfico local revela-se assim um factor essencial na possibilidade de implementação de estratégias de desenvolvimento urbano ambientalmente sustentáveis. Essas estratégias terão de reflectir uma visão mais abrangente da forma urbana, evoluindo de uma visão estrita e dualista para uma visão integrada dos diversos usos do solo que compõem o território.

A região urbana do Porto constitui um óptimo exemplo revelador da dificuldade de aplicação de modelos estáticos a realidades complexas, compostas e em permanente transformação.

Orlando Ribeiro (1991: 1247) afirmava, na década de 50, que o Porto “é uma espécie de condensação urbana numa região de povoamento saturado”. Uma afirmação que sintetiza o que seria um território ancorado numa estrutura policêntrica de crescimento disperso, em que, como refere Guichard (1983), desde o início do século XX o dinamismo vem sobretudo das periferias, fazendo com que a aglomeração do Porto se desenvolva mais rapidamente que o seu centro maior.

Apesar de uma estrutura policêntrica de crescimento disperso ser detectada desde cedo no noroeste de Portugal, tal não significa que esse processo não se tenha intensificado ou mesmo alterado nas últimas décadas. O êxodo rural dos anos 60 e 70 e a atractividade das actividades industriais e terciárias, a descentralização crescente, primeiro da residência e depois do emprego, foram tornando este território cada vez mais híbrido e complexo.

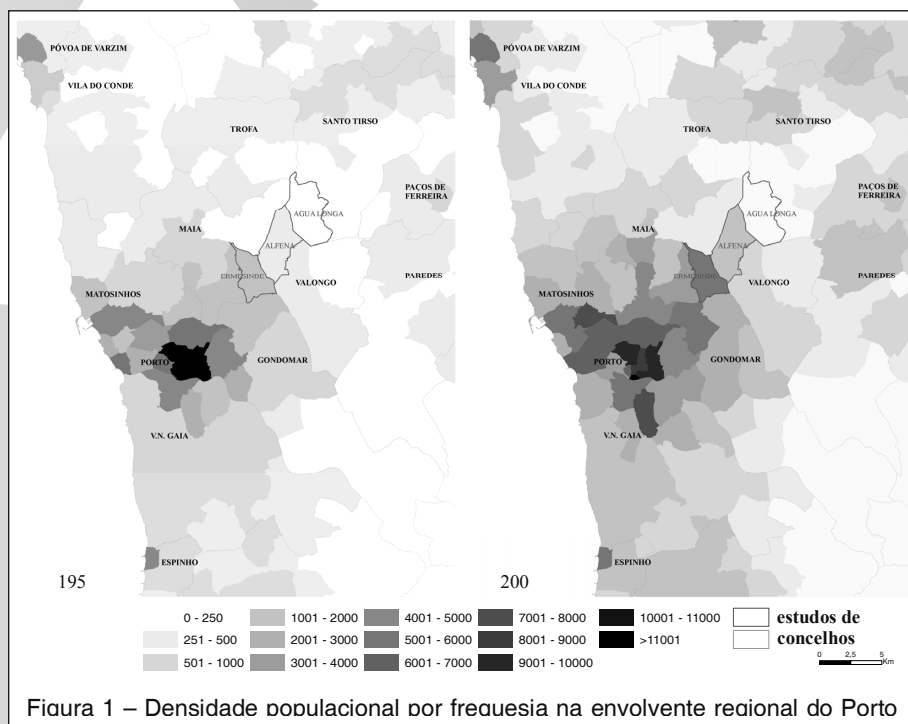
Estamos perante um território que se organiza, simultaneamente, segundo agregados urbanos de variável dimensão (tendo o Porto como núcleo central da região urbana) e segundo uma mancha urbana de baixa densidade que une esse sistema multinucleado (ver, entre outros, Portas, 2004, e Domingues, 2005).

Este quadro dificilmente nos permite colocar cenários de evolução segundo os modelos de cidade compacta. Poderemos advogar que uma estratégia de des-

envolvimento urbano que reforce a estrutura policêntrica preexistente será aquela que melhor se adapta à região urbana do Porto. No entanto, e dado que grande parte da paisagem urbana do futuro está já hoje definida, dificilmente conseguiremos apagar o padrão de urbanização difusa que caracteriza grande parte do território.

O contexto geográfico convida-nos, deste modo, a privilegiar as especificidades locais relativamente às recomendações universais. Num contexto de generalizada urbanização de baixa densidade, com uma profunda interpenetração entre elementos tradicionalmente associados ao urbano e ao rural, torna-se essencial uma visão integrada dos diversos usos do solo que compõem a paisagem.

A necessidade de contextualizar o discurso sobre “formas urbanas sustentáveis”, levou-nos a seleccionar, como caso de estudo, três freguesias¹ da envolvente regional do Porto – Ermesinde, Alfena e Água Longa. A visualização das



1 A opção por fazermos coincidir os três casos de estudo com limites de freguesias, justifica-se unicamente com a necessidade de utilizarmos informação demográfica, cujo grau de desagregação mais fino para os anos em análise é a freguesia.

densidades populacionais por freguesia em 1950 e 2001 (Figura 1) permite-nos conhecer em termos gerais as transformações na distribuição da população nesta região assim como enquadrar as freguesias seleccionadas.

Evidencia-se claramente, em ambas as datas, a influência do Porto, centro populacional de primeira ordem no Norte de Portugal, como motor regional. Contudo, apesar da concentração das densidades populacionais mais elevadas nesse concelho, e sobretudo nas suas freguesias centrais, o padrão de urbanização não segue um “modelo simplista” de redução linear da densidade populacional com a distância ao centro. É de facto visível o reforço de concentrações populacionais complementares ao centro urbano do Porto, definindo um mosaico heterogéneo mesmo quando apenas observado ao nível das densidades populacionais por freguesia.

Ermesinde, Alfena e Água Longa, sendo embora freguesias contíguas, apresentaram dinâmicas populacionais bem diferenciadas na segunda metade do século XX (Figura 2a). Com o intuito de conhecermos a evolução dos usos do solo utilizámos as cartas militares 1:25.000 das décadas de 50 e de 90. A rasterização, georeferenciação e criação das coberturas de polígonos permite-nos conhecer por um lado, a evolução quantitativa dos três tipos de uso do solo identificados (Figura 2 b) e por outro lado conhecer as transformações nas formas territoriais (Figura 3).

Como seria de esperar as alterações na área construída (Figuras 2b e 3) são proporcionais aos acréscimos populacionais (Figura 2a). Na década de 50 é visível alguma concentração do espaço construído em Ermesinde, que se vinha a desenvolver desde finais do século XIX alicerçada na linha de caminho de ferro que a liga ao centro do Porto. Para lá deste núcleo urbano em individualização, a configuração do território era marcadamente rural. Uma estrutura rural com elevada dispersão de povoamento, à qual se associava um também disperso padrão de povoamento florestal, segundo múltiplas e pequenas áreas que intercalavam um pano de fundo essencialmente agrícola.

Cinquenta anos depois estamos num momento claramente diferente, tendo-se, como afirma Marques (2004), passado da “conquista da terra” ao “abandono da terra”. Evidencia-se claramente um caminhar progressivo da urbanização sobre

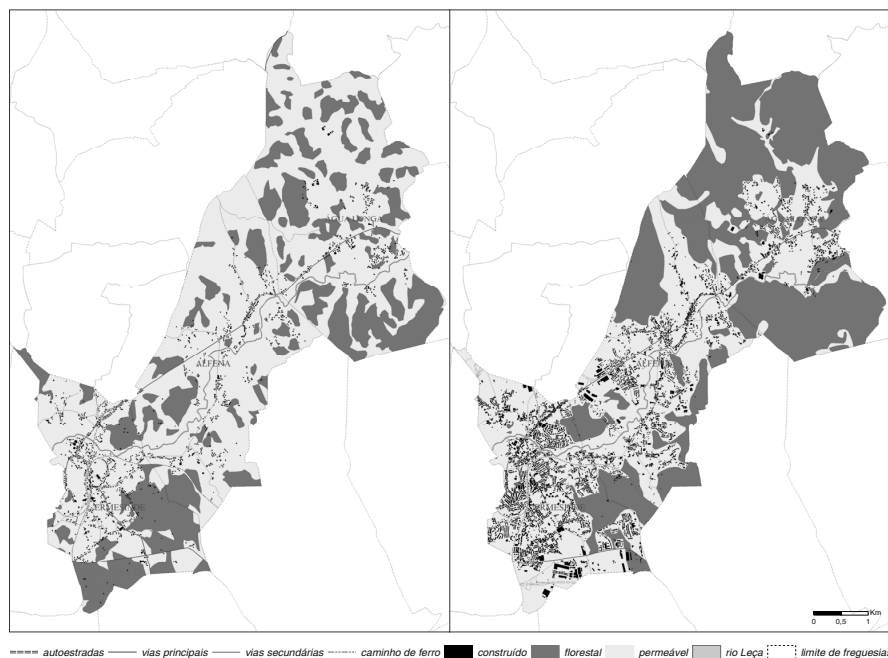


Figura 3 – Usos do solo das freguesias de Ermesinde, Alfena e Água Longa nas décadas de 50 e 90 (Cartas Militares n.ºs 98 (1952 e 1998), 110 (1951 e 1998) e 111 (1953 e 1998) do Instituto Geográfico do Exército)

essa estrutura rural, mas deixando que nos seus interstícios persistam espaços florestais ou agrícolas. A alteração dos usos do solo não se resume, portanto, ao incremento da mancha construída. Esta é de facto uma importante alteração, sobretudo na freguesia de Ermesinde. Contudo, a reorganização da estrutura dos espaços permeáveis assume idêntica expressão na transformação da paisagem. De

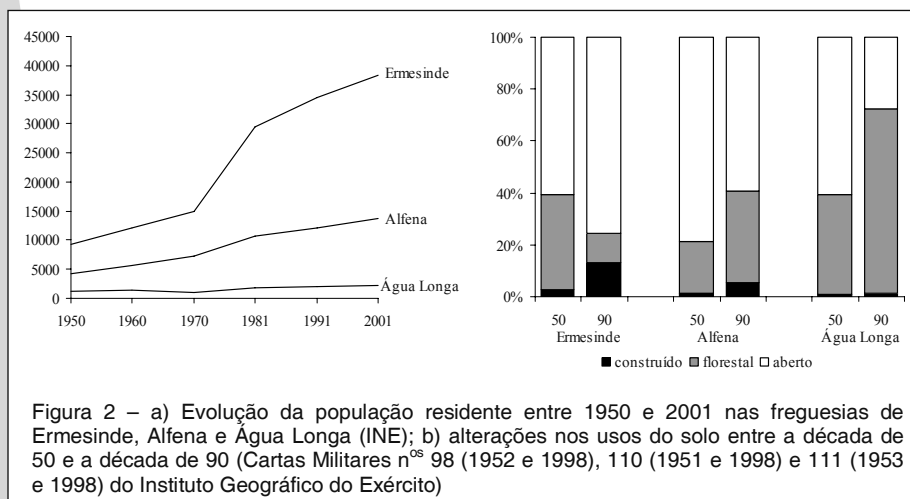


Figura 2 – a) Evolução da população residente entre 1950 e 2001 nas freguesias de Ermesinde, Alfena e Água Longa (INE); b) alterações nos usos do solo entre a década de 50 e a década de 90 (Cartas Militares n.ºs 98 (1952 e 1998), 110 (1951 e 1998) e 111 (1953 e 1998) do Instituto Geográfico do Exército)

facto, observando as alterações do uso do solo na freguesia de Água Longa, vemos que o “abandono da terra” transformou a prévia paisagem rural, marcada por uma profunda dispersão de campos e matas, numa nova paisagem onde dominam os espaços florestados e em que os campos agrícolas recuaram à periferia imediata do pequeno aglomerado populacional.

Em síntese, a observação das alterações dos usos do solo destas três freguesias da envolvente regional do Porto revela que, para além das expressivas alterações na mancha urbana, são também identificáveis transformações quantitativas e formais nos outros usos do solo. Neste contexto, uma estratégia de desenvolvimento urbano mais sustentável deverá, na nossa opinião, consolidar e promover o policentrismo e desencorajar as formas de crescimento dispersas.

Por outro lado, a crescente promiscuidade entre o urbano e o rural em territórios cada vez mais vastos, indefiníveis e complexos impõe que os espaços abertos, nas suas novas valências, sejam considerados estruturas com valor e identidade intrínsecos. Deste modo, essa estratégia de ordenamento do território terá de abandonar as clássicas abordagens dualistas sobre o “construído” e o “não construído” e integrar equitativamente os diferentes usos do solo que compõem a paisagem urbana.

4. Conclusão

As indefinições que porventura se manterão sobre a forma urbana considerada mais sustentável em termos ambientais não poderão justificar, por si só, a ausência de uma estratégia consistente sobre o modo de desenvolvimento de cada um dos espaços urbanos. Existindo consensos sobre a identificação da cidade dispersa como a mais insustentável e sobre a necessidade de políticas de contenção urbana (ainda que variáveis segundo cada modelo), as cidades podem, e dizemos mesmo devem, eleger a estratégia de desenvolvimento urbano que melhor se adapte, naquele momento, ao contexto geográfico e às especificidades locais.

Para não correr o risco de se simplificar o processo complexo, e em permanente dinâmica, da relação entre forma urbana e sustentabilidade, terá de se abandonar a ideia da existência de um modelo único e universal como solução

capaz de ser implementada em qualquer território. Por um lado, questionando a utilização simplista de modelos, antes os utilizando como instrumentos conceptuais aplicáveis de forma mais flexível. Por outro lado, reconhecendo que uma larga diversidade de sustentabilidades urbanas e modelos urbanos podem coexistir numa cidade (Guy e Marvin, 2000).

A necessidade de contextualizar geograficamente as estratégias de desenvolvimento urbano leva-nos a considerar oportuno evoluir de uma visão estrita da “melhor forma urbana” para uma visão integrada dos diversos usos do solo. Num contexto em que os territórios urbanos contemporâneos se caracterizam por uma profunda interpenetração entre elementos tradicionalmente associados ao urbano e ao rural, a natureza ganha novas valências. Novas valências que resultam, como refere Chalas (2000) de uma dupla dinâmica (a dinâmica da urbanização da natureza, ou do campo, e a dinâmica da ruralização da cidade) criadora de uma nova cultura periurbana caracterizada por um retorno à natureza que não é um retorno à vida rural.

Neste contexto, consideramos que os espaços permeáveis podem revelar-se como elementos essenciais na definição da paisagem urbana, funcionando como amenidade ambiental no tecido urbano e como âncora estruturadora da urbanização difusa. Um passo essencial a dar será deixar de considerar o espaço aberto unicamente como o negativo da urbanização, mas sobretudo como um espaço que tem uma identidade e um valor intrínsecos.

Da mesma forma que a cidade contemporânea tem vindo a exigir novas grelhas de leitura, que, entre outros aspectos, ultrapassam a clássica dicotomia urbano-rural, também os espaços permeáveis exigem um novo quadro conceptual capaz de os ler à luz das novas realidades territoriais. ◀◀

Bibliografia

ANTROP, M. (2004). “Landscape change and the urbanization process in Europe”, *Landscape and Urban Planning* 67: 9-26.

- ASCHER, F. (1998). *Metapolis: acerca do futuro da cidade*, Oeiras: Celta Editora.
- BERDOULAY, V. et SOUBEYRAN, O. (2002). *L'écologie urbaine et l'urbanisme: aux fondements des enjeux actuels*, Paris: La Découverte.
- BREHENY, M.J. (Ed.) (1992). *Sustainable Development and Urban Form*, London: Pion.
- CCE (1990). *Livro Verde Sobre o Ambiente Urbano*, Comissão das Comunidades Europeias.
- CHALAS, Y. (2000). *L'invention de la ville*. Paris: Anthropos.
- CUNHA, A. et BOCHET, B. (2003). «Métropolisation, forme urbaine et développement durable», in CUNHA, A. et RUEGG, J. (Eds.). *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne: Lausanne Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 83-100.
- DOMINGUES, Á. (2005). “As Áreas Metropolitanas”, in MEDEIROS, C.A. (Org.). *Geografia de Portugal – Sociedade, Paisagens e Cidades*, Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 211-225.
- EMELIANOFF, C. (2004). “Les villes européennes face au développement durable: une floraison d’initiatives sur fond de désengagement politique”, *Cahiers du Prose. SciencesPo*.
- FARIÑA, J. (1998). *La ciudad y el medio natural*, Madrid: Ediciones Akal.
- FONT, A. (Ed.) (2004). *L'explosió de la ciutat*, COAC, Barcelona: Forum Universal de les Cultures.
- FERNANDES, J.A.R. (2004). “A Cidade, os Municípios e as Políticas. O caso do “Grande Porto”, *Revista de Sociologia da Faculdade de Letras da U.P.* 13: 227-251.
- FREY, H. (1999). *Designing the city. Towards a more sustainable urban form*, London/New York: Spon Press.
- GUICHARD, F. (1983). *Porto, la ville dans sa region*, Bordeaux: Dissertação de Doutoramento.
- GUY, S. and MARVIN, S. (2000). “Models and pathways: the diversity of sustainable urban futures”, in WILLIAMS, K., BURTON, E., JENKS, M. (Eds.). *Achieving Sustainable Urban Form*, London: Spon Press, pp. 9-18.
- HALL, T. (2001). *Urban Geography*, London: Routledge.
- HOUGH, M. (1998). *Naturaleza e ciudad: planificación urbana y procesos ecológicos*, Barcelona Editorial Gustavo Gili.

- LAUTENSACH, H. (1991). “A utilização do solo”, in RIBEIRO, O., LAUTENSACH, H., DAVEAU, S. (Eds.). *Geografia de Portugal*, Lisboa: Edições João Sá da Costa, pp. 947-988.
- MACHADO, J.R., ANDRESEN, T., TOSCANO, A., AHERN, J., FABOS, J. (1995). “Metropolitan landscape planning: a greenway vision for the Lisbon metropolitan area”, *Landschap* 12 (3): 111–122.
- MADUREIRA, H. (2001). *Processos de transformação da estrutura verde do Porto*, Porto: FAUP/FEUP.
- MARQUES, T. S. (2004). *Portugal na transição do século: retratos e dinâmicas territoriais*, Porto: Edições Afrontamento.
- MASBOUNGI, A. (Ed.) (2001). *Penser la ville par le paysage*, Paris: Editions de la Villete et DGUHC.
- MCLAREN, D. (1992). “Compact or Dispersed? Dilution is No Solution”, *Built Environment*, 18(4): 268-84
- MUNOZ, F. (2004). “La ville multipliée, métropole des territorians”, in CHALLAS, Y. (Ed.). *L’imaginaire aménageur en mutation*, Paris: L’Harmattan, pp. 81-98.
- NEWMAN, P. and KENWORTHY, J. (1989). “Gasoline consumption in cities: a comparison of US cities with a global survey”, *Journal of American Planning Association*: 24-37.
- OWENS, S. and RICKABY, P. (1992). “Settlements and Energy Revisited”, *Built Environment* 18(4): 247-252.
- PORTAS, N., (2004). “El Portugal urbà”, in FONT, A. (Ed.). *L’Explosió de la Ciutat*. COAC, Barcelona: Forum Universal de les Cultures, pp. 58-59.
- PORTAS, N., DOMINGUES, Á., CABRAL, J. (Eds.) (2003). *Políticas Urbanas - Tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- RIBEIRO, O. (1991). “As regiões geográficas”, in RIBEIRO, O., LAUTENSACH, H., DAVEAU, S. (Eds.). *Geografia de Portugal*, Lisboa: Edições João Sá da Costa, pp. 1241-1266.
- TRESS, G., TRESS, B., HARMS, B., SMEETS, P., VALK, A. (Eds.) (2004). *Planning Metropolitan Landscapes. Concepts, Demands, Approaches*, Netherlands: Delta Series 4.

- VALK, A. and FALUDI, A. (1992). "Growth regions and the future of Dutch planning doctrine", in BREHENY, M. (Eds.) *Sustainable Development and Urban Form*, London: Pion, pp. 122–137.
- VAN DIEPEN, A., VOOGD, H. (2001). "Sustainability and planning: does urban form matter?", *Int. J. Sustainable Development* 4: 59-74.
- WILLIAMS, K., BURTON, E., JENKS, M. (Eds.) (2000). *Achieving Sustainable Urban Form*. London: Spon Press.
- XAVEER DE GEYTER ARCHITECTES (2002). *After-sprawl. Research for the contemporary city*, Roterdão/Antuérpia: Nai Publishers/deSingel.

O PAPEL DOS AGENTES ECONÓMICOS DE 30 PEQUENAS
E MÉDIAS CIDADES DA UNIÃO EUROPEIA NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL¹

Francisco Diniz

Professor Associado Departamento de Economia, Sociologia e Gestão
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro CETRAD

Índice 1. Introdução; 2. Objectivos Científicos e Metodologia de Investigação; 3. Análise de resultados; 3.1. Análise descritiva das empresas agrícolas e não agrícolas; 3.2. Análise descritiva das famílias agrícolas e não agrícolas; 4. Implicações Políticas e algumas considerações finais. Bibliografia.

Palavras Chave: Desenvolvimento Sustentável, Empresas Agrícolas e não Agrícolas, Desenvolvimento Áreas Rurais.

1. Introdução

► O maior desafio com que a Europa rural se defronta neste momento é o de encontrar e promover formas correctas de desenvolvimento económico capazes de preservar e aumentar a vitalidade económica e social das áreas rurais, à medida que estas se adaptam às necessidades de mudança que lhe são impostas pela sociedade e pela economia de mercado. Este estudo centra-se no papel desempenhado pelas pequenas e médias cidades no desenvolvimento rural e procura medir as ligações económicas entre estas cidades e a paisagem circundante de modo a avaliar o seu papel efectivo e potencial como pólos de crescimento no desenvolvimento rural. Prestar-se-á uma particular atenção às ligações das as empresas agrícolas e não agrícolas; dos agregados familiares agrícolas e não agrícolas estes residentes tanto em meio rural como urbano e meio envolvente, medindo os possíveis impactos da mudança da política agrícola noutros sectores da economia rural.

¹ The Role of Small and Medium-sized Towns in Rural Development [EU RTD Project QLRT-2000-01923], é coordenado pela Universidade de Reading e Plymouth. A equipa portuguesa é coordenada por F. Diniz e é composta por A. Poeta, C. Silva, L. Pinto, P. António e S. Abreu. Este trabalho foi apresentado nas Jornadas de Productos Agroalimentários de Callidad del Duero INEA – Valladolid 25 de Novembro de 2005 a convite da organização.

Produzir-se-ão dois tipos de resultados: desde logo, constituirá uma base sólida de informação fidedigna para os responsáveis das políticas de desenvolvimento rural sustentável a nível regional, nacional e europeu; por outro lado, contribuirá para a melhoria das metodologias que visam a criação de políticas de avaliação *ex-ante* e *ex-post* do impacto das mudanças operadas na política de desenvolvimento rural e agrícola.

Os objectivos do estudo são os seguintes:

- 1) Medir os fluxos de bens, serviços e trabalho entre as empresas e os agregados numa amostra de pequenas e médias cidades rurais, bem como a paisagem que as rodeia, seleccionadas para o efeito, de modo a estabelecer a natureza e a dimensão da sua integração na economia local.
- 2) Comparar o grau de integração na economia local dos diferentes tipos e dimensões das cidades, empresas e agregados encontrados nas áreas seleccionadas.
- 3) Tirar conclusões e fazer recomendações a todos os que, a nível regional, nacional e europeu procuram estimular actividades económicas e oportunidades de emprego mais diversificadas em áreas rurais.
- 4) Fornecer uma fonte acessível de dados microeconómicos espacialmente referenciados a todos os que trabalham para modelar o impacto de futuras políticas da União Europeia na economia rural.

Estes objectivos tiveram como pano de fundo o seguinte contexto político:

- Mudanças significativas afectando o mundo rural da União Europeia.
- As pequenas e médias cidades podem vir a assumir um papel relevante na futura diversificação da economia rural.
- Concentração do crescimento de um relativamente grande número de centros populacionais de dimensão intermédia poderá ajudar o desenvolvimento sustentável.

A escolha de pequenas e médias cidades como objecto de estudo é justificada porque estes espaços têm possibilitado e facilitado a ocorrência de vários factores entre os quais poder-se-á destacar os seguintes: - economias de aglomeração; - concentração de capacidades humanas e institucionais; - estruturas adminis-

trativas diversificadas; e, - a conservação de activos ambientais do mundo rural “aberto”.

2. Objectivos Científicos e Metodologia de Investigação

Os objectivos científicos que motivaram este estudo podem resumidos do seguinte modo: - medir os fluxos de bens, serviços e emprego entre empresas e famílias numa amostra de 30 pequenas e médias cidades em meio rural; - comparar os níveis de integração económica local de diferentes cidades em termos de dimensão do tipo de actividade económica dominante; - retirar conclusões que permitam recomendações políticas ao nível local regional, nacional e da União Europeia; e, obter uma fonte de dados ao nível dos diferentes espaços da U.E. acessível a todos os que pretendam quantificar os impactos das políticas ao nível das economias rurais.

As equipas Marketowns desenvolveram estas metodologias com o fim de comparar a integração local das empresas, e das famílias agrícolas e não agrícolas, em três tipos de cidades em cinco países: UK (Reino Unido), França (FR), Países Baixos (NL), Polónia (PL) e Portugal (PT).

As cidades foram escolhidas com base nos critérios que constam do Quadro 1:

Quadro 1: Critérios para a selecção das cidades

Cidades de acordo com a sua dimensão em termos do número de habitantes	Pequenas (5000-2000)	Médias (20 000 -40 000)
Área onde o emprego na agricultura está muito acima da média nacional	√	√
Área onde o emprego no turismo está muito acima da média nacional	√	√
Área perto de uma grande região metropolitana	√	√

A metodologia de investigação baseou-se nas técnicas desenvolvidas para medir a dimensão e a distribuição das transacções económicas (Courtney e Errington, 2000). Para tal foi elaborado um questionário a preencher pelos agentes económicos ou em entrevistas realizadas presencialmente com o fim de comparar

a integração local das empresas, e das famílias agrícolas e não agrícolas, nos três tipos de cidades em cinco países: UK (Reino Unido), França (FR), Países Baixos (NL), Polónia (PL) e Portugal (PT).

A economia local é a cidade e a sua área envolvente num raio de 7km e a economia local alargada vai até aos 16km. Dados secundários foram recolhidos em 60 cidades (12 em cada país). Foram utilizados os seguintes: dimensão da população, distribuição por idades, actividades económicas desenvolvidas (taxa de actividade), estrutura de emprego por sector de actividade económica (turismo, agricultura). Finalmente as cidades com as mesmas características foram depois escolhidas pela equipa coordenadora do projecto de acordo com o quadro que se segue.

Quadro 2: Cidades seleccionadas

Tipo de cidade	Pequenas	Médias
Agrícolas	Brioude (FR) Leominster (UK) Dalftsien (NL) Glogówiek (PL) Mirandela (PT)	Mayenne (FR) Tiverton (UK) Schagen (NL) Jędrzejów (PL) Vila Real (PT)
Turísticas	Prades (FR) Swanage (UK) Bolsward (NL) Duzniki (PL) Tavira (PT)	Douarnenez (FR) Burnham-on-Sea (UK) Nunspeet (NL) Ultsroń (PL) Silves (PT)
Peri - - urbanas	Magny-en-Vexin (FR) Towcester (UK) Oudewater (NL) Ożarów (PL) Lixa (PT)	Ballancourt-sur-Essonne (FR) Saffron Walden (UK) Gemert (NL) Lask (PL) Esposende (PT)

Foram utilizados três instrumentos de recolha de informação: inquéritos a empresas não agrícolas; inquérito a empresas agrícolas; e, inquéritos a agregados familiares agrícola e não agrícolas. Em cada país foi realizado um estudo piloto de Março a Junho de 2002, decorrendo a recolha de informação de Setembro de 2002 a Junho de 2003. O trabalho de campo no Reino Unido, França e Países Baixos enviaram o questionário pelo correio, efectuando visitas e contactos telefónicos para incrementar as taxas de resposta. Em Portugal e Polónia efectuaram entrevistas cara a cara.

Em todos os países forma definidas metas a atingir quanto ao número mínimo de inquéritos a realizar em cada uma das áreas de estudo.

Quadro 3: Número de inquéritos a realizar

Cidades agrícolas	Cidades turísticas e peri-urbanas
Agregados familiares não-agrícolas: área urbana 100; área rural 50.	Agregados familiares não-agrícolas: área urbana 100; área rural 50.
Empresas não-agrícolas: área urbana 100; área rural 30	Empresas não-agrícolas: área urbana 100; área rural 50
Empresas agrícolas: 100;	Empresas agrícolas: 30
Agregados familiares agrícolas: 100.	Agregados familiares agrícolas: 30

Finalmente, apresentar-se-á um quadro onde se explicita o total de inquéritos realmente realizados em cada um dos países em cada um dos tipos de cidades.

Quadro 4: Número de inquéritos realizados

	U.K. Urbana/ Rural	FR Urbana/ Rural	NL Urbana/ Rural	PL Urbana/ Rural	PT Urbana/ Rural	Total Urbana/ Rural
Empresas não agrícolas	320/185	353/187	410/169	594/299	603/364	2280/1401
Empresas agrícolas	107	174	416	573	257	1527
Famílias não agrícolas	781/393	472/260	811/325	440/203	600/305	3104/1486
Famílias não agrícolas	108	155	396	508	257	1424

3. Análise de resultados

Os resultados obtidos apresentados, dizem respeito à inquirição efectuada, tendo sido efectuada uma análise que abrange três diferentes etapas: (1) - Análise da estrutura da amostra que permite tecer considerações sobre as características dos inquiridos; (2) - Análise relativa às transacções económicas (compras, vendas e mão-de-obra) e cálculo dos indicadores de integração na economia; (3) - Análise e comparação dos indicadores de integração local.

Da análise do ponto (1) resultou o perfil das empresas agrícolas e respectivos agregados familiares, descrito mais adiante. Convirá esclarecer que, neste ponto, o conceito de Tempo Inteiro Equivalente resultou da afectação dos valores, referentes ao trabalho parcial e sazonal, por um factor que os transformou como se de tempo integral se tratasse².

Quanto ao ponto (2), devemos chamar à atenção que, o grau de integração no que diz respeito aos *inputs* e *outputs* das empresas e dos agregados familiares, é avaliado através do cálculo de uma medida descritiva simples - O Indicador de Integração Local (IIL) - a qual indica a proporção de uma actividade económica (compras, vendas ou emprego) em particular, num grupo específico de entidades económicas (empresas de vários tipos, famílias, entre outras) afectas à economia local. Por exemplo, se uma empresa (e) localizada na cidade X adquire 25% dos seus *inputs* (i) em valor a empresas da mesma localidade, 50% no resto do País, 5% em outros países da UE e 20% em países fora da UE, neste caso o IIL_{eix} desta empresa é 0,25, sendo que o subscrito eix refere-se às compras efectuadas na própria cidade. Esta mesma empresa pode vender somente 10% do seu *output* a empresas ou famílias da sua cidade e neste caso o IIL_{eox} será de 0,1.

No ponto (3), a análise estatística procurou comparar as diferentes intensidades da integração, dos agentes económicos em estudo, nas economias locais. A metodologia usada foi a análise bivariada aplicada aos dados recolhidos no estudo, tendo em vista comparações independentes entre diversos tipos de entidades.

A análise bivariada envolve a comparação das médias dos fluxos monetários, para os vários parâmetros considerados como variáveis independentes da amostra, o que permitiu inferir para a população analisada se há ou não diferenças na intensidade da integração local. No caso concreto os parâmetros considerados foram: dimensão da empresa em termos de volume de emprego; dimensão da empresa em termos de área; elementos que compõem o agregado familiar e rendimento anual.

Esta análise foi efectuada em duas fases: calculou-se a média e o desvio padrão para cada parâmetro e; compararam-se as médias através de testes do tipo

2 Factor de conversão de tempo parcial – 0,5; Factor de conversão de tempo sazonal – 0,125.

não - paramétrico, Mann-Whitney para duas variáveis e Kruskal-Wallis, para o caso de mais de duas variáveis.

Apresentar-se-ão, de seguida, os dados obtidos no estudo relativos às características dos inquiridos, resultados económicos (vendas, compras e mão-de-obra e emprego), indicadores de integração local e análise bivariada.

3.1. Análise descritiva das empresas agrícolas e não agrícolas

- A maioria dos inquiridos das empresas agrícolas e não agrícolas, foi respondido pelo respectivo dono ou gestor.
- A maioria das empresas não agrícolas são pequenas empresas independente sem filiais e que estão na localidade há muito tempo.
- Fraca ligação ao sector primário especialmente nas cidades peri-urbanas.
- A dimensão das empresas agrícolas em termos de área difere muito de país para país. A França e o Reino Unido têm as maiores explorações agrícolas e Portugal as menores; a dimensão das cidades é quase irrelevante.
- No Reino Unido e na França predominam as explorações especializadas em cereais e em produção animal enquanto em Portugal as culturas permanentes são as mais importantes e a horticultura aparece associada a pequenas cidades peri-urbanas.
- A percentagem do rendimento obtida da actividade agrícola é elevada nos Países Baixos. Em todos os países o tipo e a dimensão das cidades são irrelevantes.

3.2. Análise descritiva das famílias agrícolas e não agrícolas

- As famílias não agrícolas a não ser em França são proprietárias das casas onde habitam. Nos países mais desenvolvidos a dimensão do agregado familiar é menor em especial no Reino Unido e maior na Polónia.
- As classes sociais mais elevadas são mais significativas na França e no Reino Unido e as mais baixas predominam em Portugal.
- O maior nível de rendimento das famílias agrícolas e não agrícolas está nos Países Baixos seguido do Reino Unido, França e Portugal e, por fim, a Polónia. A pior distribuição do rendimento está no Reino Unido de-

pois os Países Baixos, França, Portugal e Polónia. A dimensão de cidade e a proximidade de áreas metropolitanas são sinónimos de níveis de rendimento mais elevados de forma mais marcada na França e no Reino Unido e em Portugal verifica-se a situação inversa.

- As famílias agrícolas mais numerosas são as que obtêm a maior parte do rendimento fora da actividade agrícola, não tendo qualquer influência a dimensão e o tipo de cidade.

Às empresas agrícolas e não agrícolas que fizeram parte da amostra deste estudo foi pedido dados sobre o valor e o local das suas compras e vendas referentes ao ano anterior à data da realização do inquérito. Às famílias agrícolas e não agrícolas foi igualmente pedido que indicassem o valor das suas compras de bens e serviços de baixa e elevada ordem (35 bens e serviços diferentes) relativamente ao último mês e por tipo de bens e serviços.

Se consideramos a economia local as áreas urbanas e rurais do concelho onde a cidade em estudo esta localizada e a economia local alargada englobando também os concelhos limítrofes em todas as cidades a maioria das *vendas das empresas não agrícolas* não são locais. O valor mínimo de integração local das vendas encontra-se nas pequenas cidades peri-urbanas e o valor máximo no mesmo tipo de cidades mas com maior dimensão.

Quando se alarga a área de influência para os concelhos limítrofes os maiores níveis de integração local encontra-se em cidades médias agrícolas e peri-urbanas. De uma maneira geral, a integração a integração local das vendas é maior nas cidades médias agrícolas e peri-urbanas, pelo contrário é menor para as cidades pequenas onde o turismo é a principal actividade económica.

Há uma grande variância nos níveis de integração local das vendas tanto entre os diferentes países como dentro deles. Portugal tem o maior nível de integração local das vendas e, o Reino Unido o menor a não ser no caso das cidades onde o turismo é a principal actividade económica onde se verifica a situação é a inversa. A Polónia detém o maior nível de integração local nas cidades peri-urbanas. Em média em todos os países entre um terço e a metade das vendas é efectuada fora da economia local mas dentro do país. As vendas ao estrangeiro

representam entre 4 e 20% e é em Portugal que se verifica o maior nível de vendas das empresas não agrícolas ao estrangeiro.

Quando se analisam as *compras das empresas não agrícolas* a sua integração local, em média em todos os países, é muito menor do que a que acontece nas vendas, ficando o seu valor em cerca de metade do que para elas se verifica para o caso das cidades turísticas e peri-urbanas aproximando-se quando estamos perante cidades agrícolas.

Quando se analisa o nível de integração local das compras das empresas não agrícolas nos vários países o Reino Unido é que tem a menor integração. No caso dos Países Baixos também é baixa a integração local a não ser para o caso das cidades agrícolas.

Na maioria dos países os indicadores de integração local das *vendas das empresas agrícolas*, de uma maneira geral, não são diferentes dos que ocorrem para o caso das empresas não agrícolas. A integração das vendas das empresas agrícolas nas áreas urbanas e as sus adjacentes é maior nas cidades médias do que nas pequenas, mas esta diferença é menos forte quando se alarga a área aos concelhos limítrofes. Para as cidades agrícolas o nível de integração local deste tipo de empresas é maior.

O maior nível de integração local das vendas das empresas agrícolas encontra-se em Portugal e em França nas cidades pequenas e na Polónia nas cidades peri-urbanas.

As exportações de produtos agrícolas para fora do país têm, de uma maneira geral pouco significado, excepto nos Países Baixos nas cidades peri-urbanas.

O nível de integração local das *compras das empresas agrícolas* é muito mais significativa do que no caso das empresas não agrícolas, geralmente, mais do dobro, com especial ênfase no caso da Polónia.

Por fim, antes de se analisar a integração local das compras das famílias torna-se necessário esclarecer a diferença entre compras de bens e serviços de baixa

e de elevada ordem. As primeiras são as mais frequentes enquanto as segundas podem ser descritas como sendo gastos não essenciais. Na análise separar-se-ão os níveis de integração local destes dois tipos de compras.

Em média 45% das *compras das famílias não agrícolas* de bens e serviços de elevada ordem são efectuadas na economia local subindo este valor para 65% quando de alarga a área de influências aos concelhos limítrofes. Estes valores não variam muito com o tipo de actividade económica predominante nas cidades.

O menor nível de integração local das compras das famílias não agrícolas encontra-se nas cidades peri-urbanas do Reino Unido (17%) e o mais elevado nas cidades agrícolas da Polónia (46%). No Reino Unido os valores são mais baixos do que nos outros países.

Entre um quarto e um terço das compras de elevada ordem são efectuadas fora da economia local mas dentro do país subindo este valor para metade no caso das cidades do Reino Unido.

As compras de baixa ordem das famílias não agrícolas estão, de uma forma geral, mais integradas na economia local sendo o nível de integração local superior a 75%.

As famílias agrícolas compram mais localmente os bens e serviços de elevada ordem do que as não agrícolas. Os níveis menos significativos de integração local das compras deste tipo encontram-se em França e no Reino Unido.

Tal como no caso das compras de baixa de ordem das famílias não agrícolas também a integração local das compras das famílias agrícolas deste tipo de bens é maior dos que as de elevada ordem. A integração local das compras de baixa ordem é, particularmente, significativa em Portugal e na Polónia.

Uma última variável com interesse para ser analisada prende-se com a *integração local do factor trabalho* medido em termos de unidades de trabalho a tempo inteiro equivalente e salários pagos.

As empresas não agrícolas obtêm a maior parte do *factor trabalho* junto do mercado local. Em média em todos os países entre 60% a 80% dos trabalhadores são oriundos da economia local. Os valores Mais baixos verificam-se em França e no Reino Unido, especialmente, nas cidades agrícola e peri-urbanas. Como seria de prever o nível de integração local do emprego de empresas agrícolas é ainda maior do que o que se constata para as empresas não agrícolas.

A maioria dos residentes em cidades pertencentes a famílias não agrícolas trabalha na própria cidade ou não áreas rurais envolventes. As famílias não agrícolas do Reino Unido, da França e dos Países Baixos têm níveis de integração local do emprego mais baixos do que as dos outros países. Em média entre 17% e 30% das famílias não agrícolas têm o seu emprego numa zona próxima da sua residência permitindo a sua deslocação diária para irem trabalhar. Quanto às famílias agrícolas 77% a cerca de 90% têm o seu emprego da área da sua residência. No Reino Unido o trabalho fora da empresa agrícola tem vindo a aumentar, tornando-se significativo.

Uma vez medido o nível de integração local dos diferentes agentes económicos quanto às suas compras e/ou vendas através da análise bivariada poderemos inferir quais as variáveis que num maior número de cidades contribuíram para esse grau de integração.

Os determinantes mais importantes do nível de integração local das vendas das empresas não agrícolas são sem sombra de dúvida a dimensão e o sector de actividade quanto às compras o seu nível de integração local é mais influenciado pela forma jurídica das empresas não agrícolas.

Quadro 5: Frequência estatisticamente significativa das relações entre as características das empresas não agrícolas e o nível de integração local

	Vendas						Compras					
	NL	UK	PT	FR	PO	Total	NL	UK	PT	FR	PO	Total
Dimensão (nº de trabalhadores)	5	0	6	1	4	16	1	1	0	1	3	6
Sector de actividades	2	3	5	3	6	19	0	0	2	1	2	5

Forma Jurídica	1	0	2	0	3	6	1	2	4	3	2	12
Localização	1	2	2	0	3	8	1	0	1	3	2	7
Número de anos neste endereço	4	0	1	0	0	5	0	0	0	1	0	1
Origem do gestor	3	0	2	0	2	7	1	2	0	0	2	5

Para as empresas agrícolas verifica-se quase a mesma situação que foi descrita para as empresas não agrícolas, quanto às variáveis que determinam o grau de integração local das suas compras e vendas.

Quadro 6: Frequência estatisticamente significativa das relações entre as características das empresas não agrícolas e o nível de integração local

	Vendas						Compras					
	NL	UK	PT	FR	PO	Total	NL	UK	PT	FR	PO	Total
Nº de trabalhadores	0	0	1	0	0	1	0	0	2	0	3	5
Dimensão (ha)	-	0	2	2	4	8	-	0	1	0	3	4
Orientação produtiva	4	0	2	0	1	7	4	1	2	0	3	10
Primeira geração?	-	0	1	0	1	2	-	0	1	0	1	1
Idade do agricultor	2	0	0	1	0	3	1	1	2	0	0	4
Família a viver na exploração agrícola	1	0	2	0	1	4	1	0	2	1	1	5
Origem do agricultor	2	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	1
Forma jurídica	-	0	-	4	0	4	-	0	-	5	0	5

A classe social e o nível de rendimento são os principais determinantes do nível de integração local das compras das famílias não agrícolas. A mobilidade seguida do tipo de compras de baixa ou de elevada ordem e a tipologia de famílias aparece logo de seguida com determinantes da integração local das compras das famílias não agrícolas.

Quadro 7: Frequência estatisticamente significativa das relações entre as características das famílias não agrícolas e o nível de integração local

	Compras					Total
	NL	UK	PT	FR	PO	
Nº de anos na localidade	4	5	3	2	2	16
Nível de rendimento	3	6	5	3	6	23
Posse de viatura	1	5	2	3	6	17
Dimensão da família	1	0	0	1	4	6
Tipologia	1	1	2	3	5	12
Rural/urbano	1	1	1	2	3	8
Local do emprego	0	1	0	0	1	2
Classe social	3	5	6	4	5	23
Tipo de compra (elevada / baixa ordem)	0	-	6	-	6	12
Tipo de compra (bens / serviços)	-	-	3	-	2	5

O nível de rendimento é o principal determinante do nível de integração local das compras das famílias agrícolas. A mobilidade seguida do tipo de compras de baixa ou de elevada ordem e a tipologia de famílias aparece logo de seguida com determinantes da integração local das compras das famílias não agrícolas. A mobilidade e a dimensão das famílias agrícolas também desempenham um papel importante no nível de integração local das compras deste tipo de famílias.

Quadro 8: Frequência estatisticamente significativa das relações entre as características das famílias agrícolas e o nível de integração local

	Compras					Total
	NL	UK	PT	FR	PO	
Nº de anos na localidade	0	0	0	1	0	1
Nível de rendimento	1	0	3	0	4	8
Posse de viatura	0	0	1	1	4	6
Dimensão da família	0	0	0	0	6	6
Tipologia	0	1	0	0	4	5

Rural/urbano	0	0	1	0	-	1
Local do emprego	0	0	0	0	1	1
Classe social	0	0	0	0	3	3
Tipo de compra (elevada / baixa ordem)	-	-	2	-	3	4
Tipo de compra (bens / serviços)	-	-	1	-	2	3

4. Implicações Políticas e algumas considerações finais

Deste estudo podem identificar-se oito questões políticas relevantes, às quais se tenta dar uma resposta da forma mais sintética possível.

1. *Quais são os sectores de actividade económica que mais ajudam o processo de crescimento económico pelos efeitos multiplicadores?*

- Serviços.
- Promoção de actividades intensivas em conhecimento é importante com vista ao aumento do produto e de emprego.
- Agricultura é importante nas áreas rurais dos Países Baixos, particularmente, na Polónia.

2. *Quais os sectores que mais apoiam o emprego local?*

- Reino Unido e França – Bancos e Serviços Financeiros, Maquinaria e Computadores, Agro - indústrias (maiores efeitos multiplicadores); e,
- Países Baixos, Portugal e Polónia – Agro – -indústrias e Construção.

3. *No planeamento do crescimento sustentável, onde se deve promover o desenvolvimento: na cidade ou nas áreas rurais?*

- Empresas da cidade vendem mais localmente e famílias da cidade consomem também mais localmente – a cidade favorece a instalação de novas indústrias e novos residentes.
- As áreas rurais promovem mais o desenvolvimento endógeno. Países Baixos, Polónia – sector agrícola; Reino Unido, França e Portugal – sector de serviços.

4. *Deve procurar-se investimento externo ou promover o investimento local?*
- Apesar de tudo o investimento local tem promovido mais o desenvolvimento do que o que vem de fora.
5. *Os actores locais têm uma percepção correcta e realista acerca do funcionamento das economias locais?*
- Os agentes locais estavam bem informados e sabiam bem para onde queriam ir em termos de desenvolvimento.
6. *A combinação de interesses dos residentes e das actividades económicas vai no sentido de um desenvolvimento económico sustentável?*
- A análise da integração local mostra que a ida para o emprego combina com compras mais frequentes o que leva à instalação de pequeno comércio, em particular, e de serviços em geral.
7. *Qual deve ser o papel da Política Agrícola Comum da U.E. no apoio ao desenvolvimento rural no futuro?*
- A investigação provou que a agricultura continua a ser um sector importante com forte integração local, nomeadamente, na Polónia mas também em Portugal, França e Países Baixos.
8. *São as pequenas e médias cidades um espaço apropriado para a promoção de iniciativas de desenvolvimento rural e em caso afirmativo qual o tipo de cidade e de áreas?*
- Comparativamente às cidades peri-urbanas e turísticas, as agrícolas são as que melhor promovem o desenvolvimento rural.

Em síntese e como conclusão poder-se-á afirmar que as políticas que melhor servem o desenvolvimento de pequenas e médias cidades devem:

- Centrar-se em cidades médias e agrícolas;
- Promover os serviços, em particular Bancos e Financeiros, bem como, a Construção as Agro - indústrias;
- Promover a instalação de residentes e de actividades económicas nas áreas urbanas, não decorando o mundo rural; e,
- Incentivar e apoiar os investidores locais. ◀◀

Bibliografia

- ALVES, B. (2002). *A formação dos sistemas urbanos*, Compêndio de Economia Regional, Coimbra: Coleção APDR.
- COMISSÃO EUROPEIA (1999). *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário – Para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da EU*, Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- COURTNEY, P. and ERRIGTON, A. (2003). *Small towns as ‘sub-poles’ in European Rural Development: Policy, theory and methodology*, *Agricultural Economics Society Annual Conference*, University of Plymouth, 11-14 April.
- COURTNEY, P. and ERRIGTON, A.J. (2000). “The role of small towns in the local economy and some implications for development policy”, *Local Economy*, 15.
- DINIZ, F.; POETA, A.; SILVA, C.; ANTÓNIO, P.; RIBEIRO, L.; ABREU, S. (2003). *Study Area Report for Vila Real – Deliverable Eleven*, Vila Real: Marketowns.
- DINIZ, F.; POETA, A.; SILVA, C.; ANTÓNIO, P.; RIBEIRO, L.; ABREU, S. (2003). *National Report for Portugal – Deliverable Twelve*, Vila Real: Marketowns.
- DINIZ, F. (2004). “Non-farm businesses local economic integration level: the case of six Portuguese small and medium-sized Marketowns - a sector approach (349)”, Cd-Rom do *44th Congress European Regional Science Association (ERSA) – Regions and Fiscal Federalism*, 25 a 29 de Agosto, Porto, 2004.
- DINIZ, F. (2004). “A Integração Local dos Agentes Económicos de Pequenas e Médias Cidades e o seu Papel no Desenvolvimento Rural – Estudo de Caso de Vila Real”, Actas do *9º Congreso de Economía de Castilla y León*, Comunicaciones 3, Palencia: 25 a 27 de Novembro de 2004, pp. 317-337.
- DINIZ, F. (2005). “Businesses’ local economic integration level: the case of two touristic Portuguese small and medium-sized Marketowns”, Cd-Rom Conference on Theoretical Advances in Tourism, Évora, 18-19th March 2005.

- DINIZ, F. (2005). “A integração local dos agregados familiares de seis pequenas e médias cidades portuguesas sedeadas em meio rural: Resultados de um estudo empírico”, Cd-Rom do XI Encontro Nacional da APDR, Faro, 2005.
- HADJIMICHALIS, C. (2000). “Imagining rurality in the new Europe and dilemmas for spatial policy”, Actas do VIII Encontro Nacional da APDR, Desenvolvimento e Ruralidades no Espaço Europeu, 1, Coimbra.
- INE (2001). *Anuário Estatístico da Região do Algarve: 2000*, Faro: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2001). *Anuário Estatístico da Região Norte: 2000*, Porto: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2001). *Recenseamento Geral da Agricultura 1999: Algarve: Principais Resultados*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2001). *Recenseamento Geral da Agricultura 1999: Entre Douro e Minho: Principais Resultados*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2001). *Recenseamento Geral da Agricultura 1999: Trás-os-Montes: Principais Resultados*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2002a). *Censos 2001 - XIV Recenseamento Geral da População/IV Recenseamento Geral da habitação – Resultados Definitivos – Norte*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2002b). *Censos 2001 - XIV Recenseamento Geral da População/IV Recenseamento Geral da habitação – Resultados Definitivos – Portugal*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2002c). *Os Municípios da Região Norte, 2001*, Porto: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2002d). *Censos 2001 - XIV Recenseamento Geral da População/IV Recenseamento Geral da habitação – Resultados Definitivos – Algarve*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- KEANE, M.J. (1997). “Rural and Local Development in Ireland: exploring the Theory-Practise Interface”, *Regional Studies*, 31.
- PARR, J.B. (1999). “Growth-pole Strategies in Regional Economic Planning: A retrospective View”, Part 1. Origins and Advocacy. *Urban Studies* 36 (8).

PERROUX, F. (1955). “Note sur la notion de pole de croissance”, *Economie Appliquee*, 8.

WILLIAMS, C.C. (1997). *Consumer Services and Economic Development*, London: Routledge.



Experiencias e Casos

Diferentes Abordaxes ao Desenvolvemento Sostible
na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal

Francisco Cárdenas

Jefe de Programación y Planificación de la Agencia de Ecología Urbana

Índice 1. Introducción; 2. El modelo analítico que se ha seguido en las Agendas 21 del Eixo; 3. Los estilos de vida urbanos y el consumo de recursos; 4. Algunos elementos conceptuales: hacia un modelo de desarrollo más sostenible; 5. La necesidad de una aproximación ecosistémica: complejidad *vs* linealidad; 6. Metodología e instrumentos para el análisis y la planificación estratégica de las ciudades; 6.1. Los Sistemas de información municipal y de soporte a la toma de decisiones para el planeamiento estratégico; 6.2. Una nueva cultura de la gestión; 7. La relación de las Agendas 21 del Eixo con la política comunitaria. Bibliografía.

Palabras Clave: Agendas 21 Locales, Eixo Atlántico, Sistemas de Información, Gestión Municipal, Planificación Estratégica.

1. Introducción

► Los municipios del Eixo Atlántico han desarrollado un proceso conjunto de elaboración de sus Agendas 21. Este proyecto es muy novedoso, no sólo por su dimensión territorial y el número de municipios que deciden trabajar juntos (una población residente de más de 2.100.000 habitantes y un territorio de más de 4.400 km²), sino también por el planteamiento conceptual y metodológico que se ha seguido.

El proceso se inicia con una reflexión profunda sobre el propio concepto de “desarrollo sostenible”, para definir un modelo analítico de aproximación a nuestros sistemas urbanos y rurales.

La Agenda 21 local es un documento de compromiso y proyectos de futuro en el que autoridades locales y ciudadanos ponen las bases para un desarrollo sos-

tenible en el municipio. En nuestro caso no se pretende dar respuesta a todos los problemas. Se trata, y no es poco, de definir un modelo tendencial hacia el que queremos dirigir nuestras acciones, definir los ejes estratégicos que le dan sentido, y llenarlos de contenido en aquellos aspectos que se consideran prioritarios. Algunas de las iniciativas planteadas en las conclusiones requieren periodos de tiempo largos para su implementación, otras son más a corto plazo, y en otros casos se recogen iniciativas que ya estaban en marcha y de esta manera se ven reforzadas.

En una primera fase se realizó un diagnóstico –intencional– de la realidad de cada municipio, como base a la elaboración del Plan de Acción. Los diagnósticos permiten aflorar algunas disfunciones de los municipios, pero también sus potencialidades para superarlas. La elaboración de los diagnósticos ha supuesto la recopilación de gran cantidad de información, de muchos ámbitos diferentes, y la reunión en un sistema único de información con base territorial. Este proceso, de por sí complejo, permite disponer de una visión integral del municipio, más allá de visiones parciales y por tanto de aproximaciones también parciales a la resolución de los conflictos que el ecosistema urbano y rural presenta.

Las agendas 21 se han ido configurando como un proceso de definición de los elementos conceptuales, metodológicos e instrumentales que sirven de soporte para la planificación estratégica de las ciudades (bajo este concepto se podrían englobar los planes de acción). No se trata de planes estratégicos, en el sentido más extendido de este concepto, aunque tienen muchos elementos en común, y se adentran en lo que se conoce como la planificación estratégica concurrente, es decir, se intenta dotar de coherencia a la multitud de procesos que de una u otra manera se integran en el planeamiento y la planificación buscando la máxima coherencia: planes urbanísticos, planes de movilidad, planes sectoriales, estrategias de competitividad, programas de cohesión y un largo etcétera.

Nuestro punto de partida es la ciudad como un ecosistema en el que se interrelacionan multitud de variables. Como cualquier ecosistema, está constituido por múltiples componentes, vivos y no vivos, en un territorio concreto, que interrelacionan entre sí y con su entorno (Margalef, 1974). La aproximación a la ciudad en tanto que ecosistema urbano puede ser complementaria con visiones más verticales ligadas a los aspectos parciales que se dan cita en la urbe y que sir-

ven también para articular las actuales estructuras administrativas de gestión. Sin embargo, solo desde una visión amplia –un modelo de ciudad– toman sentido determinadas intervenciones.

La aproximación, desde este prisma, a la resolución de las disfunciones de los sistemas urbanos o rurales requiere no sólo de instrumentos técnicos, sino también de organización y recursos para su implementación. Estamos ante un proceso, y por tanto no se trata tanto de tenerlo todo solucionado como de empezar a establecer los elementos necesarios para orientar nuestros desarrollos hacia modelos más sostenibles. Se trata de saber hacia dónde vamos, de evitar imponernos constricciones que limitan o imposibilitan futuras actuaciones. Por ejemplo, si en una calle se construye el acceso a un aparcamiento subterráneo, es más difícil que esta calle se pacifique al tráfico en un futuro. Quizá no es el momento de tomar esta decisión, la pacificación, pero quizá sí se puede construir este acceso desde otra calle que será vía principal de circulación motorizada. Esto implica tener, al menos en un primer nivel de aproximación, definido el modelo de movilidad y espacio público.

También es necesario, como se insistirá más adelante, la superación de estructuras administrativas y conceptuales excesivamente lineales. En definitiva, se trata no sólo de plantear soluciones técnicas, sino también los instrumentos organizativos, legales, económicos o de educación y participación que las complementan.

En la actualidad son cientos las ciudades en España y Portugal que han elaborado, o están en proceso, su Agenda 21 y varios miles a nivel planetario. A pesar de este gran esfuerzo, los indicadores de seguimiento no parecen indicar un cambio de tendencia deseable. En efecto, las conclusiones del Informe de Sostenibilidad que publica el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE, 2006) indican de una manera clara que la degradación ambiental va a más. Las emisiones de gases de efecto invernadero han aumentado un 45% en 14 años (este es el primer año que parece ser que se observa una reducción). El consumo de energía primaria se ha duplicado en los últimos 20 años. La intensidad energética, es decir la cantidad de energía que se necesita para producir una determinada unidad de Producto Interior Bruto, de la economía española ha crecido una media del

0,5 % anualmente entre 1990 y 2003, mientras que en el conjunto de la UE se ha reducido un 1,5%. El nivel de dependencia energética es del 78%, y continúa creciendo. Sectores como el transporte, el turismo y la construcción continúan incrementando su presión sobre el territorio y el uso de recursos naturales. Aunque la mayoría son tendencias poco sostenibles, el propio informe recoge algunos avances positivos: la expansión de la agricultura ecológica, el aumento de áreas protegidas, el crecimiento de energías renovables.

Es cierto que las variaciones en estos indicadores no son iguales si se analizan con más detalle territorial. Por ejemplo, en Galicia el incremento de gases efecto invernadero en el periodo 1990-2004 fue del 37,36%, más del doble de lo permitido en el protocolo de Kioto, aunque inferior a la media española.

Si pensamos que nunca como hasta ahora se habían dedicado tantos recursos económicos, organizativos, normativos y técnicos a la protección del medio ambiente, ni tantos municipios, empresas y otras organizaciones habían desarrollado procesos de Agenda 21, parece que sólo con la intensificación de esfuerzos no es suficiente para invertir la tendencia de un desarrollo cada vez más insostenible

Aparece cada vez más clara la idea de límite. El entorno que sirve de soporte a nuestros sistemas urbanos no puede ser considerado como un productor ilimitado de recursos, ni como un sumidero inacabable de materiales residuales: residuos sólidos, contaminantes atmosféricos, aguas contaminadas,...

Es necesario recuperar, en el proceso de planificación, la idea de ciclos naturales. Repensar nuestros modelos de organización y las estrategias de competitividad para hacerlas compatibles con los principios anteriores, sin que ello implique forzosamente reducir la “calidad de vida” de nuestras sociedades.

Este es el reto de las Agendas 21: reconducir nuestros modelos de desarrollo para hacer compatibles “calidad de vida” y “sostenibilidad”. Por ejemplo, a escala urbana, ¿es posible organizar la ciudad de manera que se reduzca la dependencia del vehículo privado (está en la base de buena parte de las disfunciones) sin perder funcionalidad y a la vez que nos podamos mover cómoda y rápidamente?. A escala social, ¿es posible continuar con un desarrollo mayor sin que a la vez las diferencias entre los más ricos y los más pobres sea también cada vez mayor?.

Nos podríamos hacer muchas preguntas como estas. Las respuestas no son fáciles y suponen la necesidad de un nuevo modelo de referencia, y en consecuencia de nuevos instrumentos y aproximaciones a la realidad.

2. El modelo analítico que se ha seguido en las Agendas 21 del Eixo

En muchos procesos de implantación de la Agendas 21 local, así como en procesos de auditorías urbanas se propone como marco de análisis el denominado de Presión-Estado-Respuesta (DPSIR), desarrollado por primera vez por Friend y Rapport (1979). Este marco, introducido en el conjunto de países de la OCDE al haber constituido el modelo de desarrollo de indicadores ambientales de ese organismo internacional, se basa en el concepto de causalidad: “las actividades humanas ejercen presiones sobre el medio y cambian su calidad y la cantidad de los recursos naturales. La sociedad responde a esos cambios a través de políticas ambientales, sectoriales y económicas. Esto último crea un bucle hacia las actividades humanas de presión. En términos generales, estos pasos forman parte de un ciclo de política ambiental que incluye la percepción del problema, la formulación de políticas, y el seguimiento y evaluación de las mismas” (OCDE, 1993).

El sistema considera entonces la necesidad de desarrollar tres tipos de indicadores para abordar cada uno de los temas, o áreas políticas y socialmente relevantes: de presión, de estado y de respuesta.

La utilidad de este modelo es que se adapta a los pasos de un modelo decisorio cualquiera y que, por otra parte, es común a la forma de pensar de quienes deciden y de la comunidad científica.

La simplicidad del mismo sugiere relaciones lineales entre las partes, oscureciendo relaciones más complejas dentro de los ecosistemas y relaciones también complejas entre éstas y otros sistemas, como el social o el económico.

La demanda de información clara, simple y agregada para la descripción de un problema sobre el que decidir, se enfrenta en este modelo con la ausencia de un marco teórico apropiado, lo que dificulta el discernimiento entre diversas informaciones sin jerarquía teórica alguna. Frente a tal carencia, se opta en mu-

chas ocasiones por integrar un alto número de variables en el sistema, por temor a dejar variables significativas fuera, retornando al punto de partida a saber, una cantidad ingente de datos que no transmiten la información necesaria para tomar decisiones (Rueda, 1999).

El modelo Sistema-Entorno, analizado y aplicado en el proceso de Agendas 21 de los municipios del Eixo Atlántico, constituye un marco teórico que incluye y trasciende al modelo analítico: presión-estado-respuesta, ya que la “presión” se refleja en la sensibilidad del entorno, el “estado” se corresponde con la complejidad y su variación en los sistemas de soporte y la del propio sistema urbano y la “respuesta” coincide con la capacidad de anticipación del sistema.

3. Los estilos de vida urbanos y el consumo de recursos

Que el consumo es actualmente uno de los principales motores que condicionan nuestra manera de entender el desarrollo parece que es una afirmación fácilmente aceptable por todos. Consumo no sólo de recursos materiales, sino de todo aquello susceptible de ser utilizado a cambio de un rendimiento económico a corto o medio plazo.

Si visualizamos la ciudad como un ecosistema, especial si se quiere por la presencia determinante del hombre, se pueden establecer las entradas de materiales y energía y las salidas de flujos residuales, así como el intercambio de información que garantizan el mantenimiento como ecosistema en el tiempo.

La ciudad consumidora no es ajena a la espiral de competitividad en la que estamos inmersos, y la tensión para posicionarse siempre mejor que las demás ciudades, junto con el modelo de desarrollo adoptado, lleva a situaciones insostenibles que están en la base de buena parte de las disfunciones que los sistemas urbanos presentan.

El modelo actual de consumo que condiciona lo que genéricamente llamamos estilos de vida urbanos no es fruto del azar ni de una tendencia inevitable. Responde a determinados modelos de crecimiento. Muchos indicadores, además de los antes citados, plantean la necesidad de comenzar a visualizar la ciudad de

una manera diferente, a la vez que han dado la voz de alarma sobre un modelo de desarrollo que se revela insostenible.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden jugar un papel importante, al acercar los recursos al usuario independientemente de su localización.

4. Algunos elementos conceptuales: hacia un modelo de desarrollo más sostenible

En un contexto de internacionalización de la economía y de competitividad entre los sistemas urbanos, la explosión urbana bajo un determinado modelo (degradación urbana por la congestión, estrés ambiental, consumo de suelo, recursos y energía...) es causa de una serie de disfunciones que se pueden resumir en 4 grupos:

- degradación de la calidad de vida urbana,
- pérdida de estabilidad y cohesión social,
- fragilidad del sistema económico porque se basa en la creencia de la existencia ilimitada de recursos,
- explotación de los sistemas naturales por encima de su capacidad de carga.

La huella que dejan las ciudades para mantener y aumentar su complejidad (y entrar así en la espiral de competitividad con otras ciudades) es cada vez mayor, porque se basa en el consumo ilimitado de recursos, energía y espacio (en algunas regiones se ha ocupado más espacio en los últimos 20 años que en los 2.000 anteriores).

Frente al modelo de urbanización difusa en el territorio se propone el modelo de ciudad compacta, diversa, eficiente y cohesionada socialmente, que se encamina hacia la autosuficiencia en el consumo de energía, agua y materiales.

Este es precisamente el modelo de desarrollo urbano que ha sido ampliamente explicitado en la elaboración de las Agendas 21 de los municipios del Eixo Atlántico. El modelo se estructura en cuatro ejes, que se analizan por separado, y

que con una visión más transversal acaban configurando un modelo tendencial de futuro

El primer eje (el orden no es relevante) hace referencia a la diversidad, la complejidad del sistema. Lo que en los sistemas naturales se conoce como biodiversidad también puede medirse en los sistemas urbanos. Una complejidad elevada está asociada a una mayor madurez del sistema. Este eje da sentido a lo que se propone como nueva estrategia de competitividad para nuestros sistemas urbanos: el aumento de la información organizada, frente al aumento en el consumo que es, básicamente, la estrategia actual.

Cualquier sistema de la biosfera tiende a aumentar su complejidad, lo dicen las leyes de la termodinámica. En los sistemas urbanos, aumento de complejidad quiere decir aumento en la mixticidad de usos y funciones, en la mezcla de personas diferentes y de actividades también variadas, y por tanto la posibilidad de nuevas sinergias. Este aumento de la probabilidad de contacto está en la base de buena parte de las características de nuestras ciudades que nos interesan potenciar: más estabilidad social, más oportunidades, más conocimiento, menos dependencia de vehículos motorizados para las actividades cotidianas...

Está demostrado que los sistemas más complejos son los que mejor se posicionan y afrontan las incertidumbres venideras, por ejemplo la desaparición de un sector productivo, o el aumento no previsto de inmigración.

El trabajo desarrollado en este eje ha supuesto caracterizar las personas jurídicas, es decir actividades económicas, asociaciones, administración..., en definitiva cualquier elemento que está organizado en el territorio. Esto se ha hecho, además, sobre sistemas de información geográficos.

El segundo eje se refiere a la compacidad, como idea de equilibrio entre el espacio edificado y el espacio público que posibilita la relación. Si algo caracteriza a la mayoría de municipios del Eixo es precisamente lo contrario: la dispersión en el territorio. Una urbanización difusa en el territorio presenta innumerables problemas: ¿Cómo dar un servicio de transporte público de calidad cuando no hay la masa crítica suficiente para que sea rentable?, ¿cómo atender las demandas de

servicios sociales o sanitarios de una sociedad cada vez más envejecida, y muy separada físicamente?, ¿cómo gestionar un servicio de recogida de residuos domésticos de calidad, es decir, frecuente, recogida selectiva...?. Al final, la dependencia del vehículo privado –cuando se tiene, ya que más del 50% de las personas o no tienen permiso de circulación o son dependientes de terceros es total, y con ello la necesidad de infraestructuras fijas de transporte.

La ciudad compacta, por el contrario, presenta potencialmente la posibilidad de plantear un transporte público de calidad, por ejemplo. De pensar en el subsuelo o en las azoteas y tejados como espacios donde pueden resolverse algunas disfunciones que ahora se dan en superficie. La ciudad compacta posibilita la ciudad diversa.

El tercer eje que se ha trabajado hace referencia a la eficiencia en los ciclos de materiales, energía y agua.

Cada uno de estos ciclos se ha trabajado por separado, y allí donde la información ha estado disponible se han analizado con potentes modelos de simulación que “dibujan” y cuantifican los ciclos actuales y permiten detectar aquellas piezas de todo el engranaje de gestión que deben ser mejoradas.

Para entender este eje en relación a los dos anteriores, y a modo de ejemplo sintético de lo que se quiere señalar, se puede comentar el dato de que las ciudades de Estados Unidos consumen cuatro veces más petróleo por habitante que las ciudades europeas.

Por último, el cuarto eje es el de la estabilidad y la cohesión social. En íntima relación con los tres anteriores, problemas como el envejecimiento de la población, el aumento desorganizado de la inmigración, el creciente aumento de la diferencia entre ricos y pobres, la falta de acceso a la vivienda de calidad... son planteados y han de ser considerados en el modelo que se define.

En síntesis, se plantea el modelo de ciudad compacta y diversa, que hace un uso eficiente de sus recursos y está cohesionada socialmente, como modelo de desarrollo más sostenible, frente al modelo de ciudad difusa y dispersa en el

territorio, con un elevado consumo de suelo y por tanto de materiales y energía, que separa usos y funciones y segrega socialmente.

Aunque no existen modelos puros de ciudades compactas o de ciudades difusas, sí que es cierto que las tendencias de lo que podríamos llamar “modelo anglosajón” frente al “modelo de ciudad mediterránea”, están bien definidas. Es por ello que tenemos una oportunidad, desde nuestras ciudades, de definir modelos más sostenibles, introduciendo los cambios necesarios e invirtiendo la tendencia predominante a la difusión en el territorio de nuestros desarrollos urbanos.

5. La necesidad de una aproximación ecosistémica: complejidad vs linealidad

La manera habitual de afrontar un problema en el ámbito de la planificación responde a una lógica lineal, en la que a cada problema se le intenta buscar una solución. Esta manera de actuar tiene un claro reflejo en la organización de la administración pública, donde la compartimentación de funciones y la delimitación clara de competencias, y por tanto la reclamación de responsabilidades, es una preocupación importante.

También éste ha sido, en muchas ocasiones, el enfoque predominante de las Agendas 21, que han acabado convirtiéndose en una gran recopilación de iniciativas parciales.

Aparentemente esta forma de actuar es efectiva en algunos casos. Si se detecta un incremento en la producción de residuos, se incrementa la capacidad de recogida y tratamiento, y el problema parece solucionado. En otros casos, sin embargo, el problema es más complejo: si se detecta que el nivel de ruido en una ciudad está por encima de los niveles aconsejables, y ello es debido a la circulación de vehículos motorizados, la solución no parece tan fácil. De hecho, su resolución supone repensar el modelo de ciudad.

Cuando el sistema es muy complejo, como es el caso de una ciudad, el pensamiento lineal ha de dar paso a una manera más global de conceptualizar y analizar la realidad urbana, en la que determinadas actuaciones a priori positivas,

pueden tener consecuencias que no siempre se han previsto en ámbitos diferentes al inicialmente objeto de la actuación.

Cuando las ciudades eran sistemas cuasi estacionarios, con una población constante y por tanto un consumo de energía y recursos también constantes, se parecían a los ecosistemas naturales, donde el equilibrio que se conseguía era la garantía de su persistencia. La ciudad es ahora totalmente dependiente del exterior.

6. Metodología e instrumentos para el análisis y la planificación estratégica de las ciudades

Al igual que ocurre en otros sistemas complejos, parece que determinadas propiedades no se explican por la suma de las partes. Además, aparecen propiedades “emergentes”, no deducibles únicamente a partir de la linealidad de los procesos que se dan cita en el sistema.

Nos adentramos, por tanto, en un nuevo modelo conceptual que requiere el marco teórico de referencia, pero también, como se ha señalado anteriormente, el instrumental –técnico- y el organizativo y normativo para su desarrollo. Apuntaremos algunas líneas en este sentido que se han planteado en el proceso de las Agendas 21 del Eixo.

6.1. Los Sistemas de información municipal y de soporte a la toma de decisiones para el planeamiento estratégico

Una de las principales dificultades del proyecto ha sido la recopilación de información, y sobre todo, de información georreferenciada. Los sistemas de información geográfica (SIG) han evolucionado considerablemente en los últimos años, y constituyen en la actualidad una herramienta de primer orden, precisamente porque el territorio es el principal nexo de unión de variables tan aparentemente lejanas como la superficie de una acera o la población residente en un determinado edificio.

Con todo se ha de dar un paso más para empezar a construir sistemas de soporte a la planificación que integren sobre la base anterior (el SIG) modelos de

simulación, posibilidad de proyección de nuevos escenarios, o útiles para el análisis ecosistémico de las ciudades. El planificador dispondrá así de herramientas que van más allá de la intuición y por tanto las decisiones se podrán tomar con más garantías de éxito.

De hecho, la falta de planificación estratégica (junto con el ruido, la contaminación del aire, la densidad del tráfico, el descuido del entorno construido y la mala gestión del medio ambiente) es señalada por la Comisión Europea como una de las principales causas de degradación de la calidad de vida en las ciudades.

Estas ideas han sido desarrolladas con más detalle en los “Segundos Estudios Estratégicos do Eixo Atlántico” (Souto et al., 2005)

Fruto del propio proceso de elaboración de la Agenda 21 del Eixo Atlántico, algunos municipios participantes han planteado la necesidad de disponer de un sistema de soporte a la planificación estratégica, sobre una base de sistemas de información geográfica, que dé respuesta no sólo a las necesidades de gestión sino también a las de planificación y seguimiento de las intervenciones urbanas y rurales.

6.2. Una nueva cultura de la gestión

Inicialmente, la mayoría de departamentos de una administración no tienen como objetivo el compartir datos, sino gestionar aquellos que son de su competencia. La aproximación sistémica a la ciudad requiere compartir información, y los sistemas de información geográfica (SIG), como se ha señalado, se postulan como la mejor solución informática. Además del rol de creador de datos y del gestor de estos datos, aparece ahora el de usuario y visualizador de datos, de manera que la producción de mapas, el análisis espacial, el modelado de la información deben estar al alcance de cualquiera interesado en la planificación, en particular si es planificación estratégica.

Hasta hace unos pocos años, la compatibilidad de formatos no estaba bien resuelta, y la única manera de visualizar una información era usando el mismo paquete informático con el que se había creado. Todos los desarrolladores de soft-

ware pronto se dieron cuenta de que esto iba en contra de sus propios intereses y se interesaron en que la compatibilidad con diferentes entornos estuviera garantizada. Es un ámbito en el que se ha avanzado muchísimo, aunque – como ocurre en otros ámbitos de la informática – teoría y práctica todavía distan. Además del formato estrictamente informático, los criterios de codificación de la información, la estructuración de las diferentes capas... pueden suponer dificultades para la integración de la información. Parte de estas dificultades serán propias del origen e interés de los datos. Por ejemplo, la unidad territorial “sección censal”, a la que hacen referencia datos de personas, puede cambiar con el tiempo en función de las densidades de población.

Esto hace que datos de una misma variable vengan referidos a diferentes unidades territoriales, dificultando su comparabilidad temporal. La propia informática ofrece algunas soluciones, aunque no siempre aplicables, como por ejemplo la construcción de un *grid*, una malla de un determinado tamaño sin correspondencia con los polígonos administrativos (parroquia, parcela, manzana, barrio...) a la cual se asignan los valores de estos polígonos administrativos, de manera que se dispone de una unidad territorial comparable, en el espacio y en el tiempo.

Además, en la mayoría de organizaciones la información estructurada supone un porcentaje bajo del total de información. La información no estructurada (mapas en papel, ficheros powerpoint, adobe...) además de mayoritaria es la más difícilmente recuperable.

Pero si la solución técnica, que parece al alcance de cualquier municipio, no viene acompañada de la organización adecuada, y de la asunción de esta organización al más alto nivel, será difícil que los flujos de información se muevan con la agilidad requerida.

Entramos, sin duda, en una nueva cultura de la gestión en las ciudades. En particular en relación a la planificación estratégica. Una cultura que se conformará por la integración de experiencias locales e intereses comunes. Las nuevas tecnologías, en particular lo que se conoce como web 2.0 suministran instrumentos para ello. Se asienta la idea de la colaboración, de la creación conjunta de contenidos.

La aproximación a la ciudad en tanto que ecosistema urbano no es incompatible, como se ha señalado anteriormente, con visiones más verticales ligadas a los aspectos parciales que se dan cita en la urbe y que sirven también para articular las actuales estructuras administrativas de gestión.

7. La relación de las Agendas 21 del Eixo con la política comunitaria

La estrategia y temática sobre el medio ambiente urbano tiene un papel preponderante en la política comunitaria. Esta iniciativa es una de las siete estrategias temáticas del Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente denominado “Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos” (Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente; DO nº L 242 de 10.9.2002).

Ideas importantes que se repiten en estos documentos de varias maneras son la necesidad de enfoques integrados horizontales, o la aproximación a los problemas de forma sistémica. Aunque muchos de los problemas de las ciudades son comunes a todas ellas, se insiste no tanto en una estrategia orientada a objetivos y soluciones, que dependerán de cada ciudad, sino a la necesidad de un marco sólido que contribuya a la mejor gestión del entorno urbano y la adopción generalizada de las mejores prácticas.

El enfoque de las Agendas 21 del Eixo encaja perfectamente en este planteamiento, y además lo llena de contenido. ◀◀

Bibliografía

- CARRERA, E. et. alia (2002). “Sostenible? Agenda 21”, *Revista de la Cátedra UNESCO* Núm 4, mayo 2002,.
- FONT, N. y SUBIRATS, J. (2000). *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Barcelona: Icaria.
- FRIEND, A. and RAPPORT, D. (1979). *Towards a comprehensive framework for environment statistics: a stress-response approach*, Ottawa, Canadá: Statistics Canada.

- LAFFERTY, W. (1999). *Implementing LA21 in Europe*, Oslo: Prosas.
- MARGALEF, R. (1974). *Ecología*, Barcelona: Omega.
- OECD (1993). *OECD core set of indicators for environmental performance reviews*, Paris: Environmental Monograph No. 83.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006). *Sostenibilidad en España 2006*, Universidad de Alcalá: Alcalá de Henares.
- RUEDA, S. (2002). “Barcelona, ciudad mediterránea, compacta y compleja”, Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- RUEDA, S. (1999). “Estratègies per competir”, en GARCÍA y RUEDA, pp. 145-166.
- SOUTO, X.M., BOUZADA, X.M. e FIGUEIREDO, A. (Coords.) (2005). *Segundos Estudos Estratégicos do Eixo Atlântico*, Ourense: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- XARXA DE POBLES I CIUTATS CAP A LA SOSTENIBILITAT (1997). “L’Agenda 21 Local, un procés cap a la sostenibilitat”, Barcelona: Diputació de Barcelona.

Algunas páginas web interesantes y con multitud de recursos:

<http://www.cfnavarra.es/MEDIOAMBIENTE/Agenda/Municipios/municipios.html>

<http://www.vitoria-gasteiz.org/w24/es/html/15/14.shtml>

http://www.bcn.es/agenda21/A21_AGENDA_CAST.htm

<http://www.diba.es/xarxasost>

<http://www.sustainable-cities.org>

Equipo CIMAS

(Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible)¹

Índice 1. Principios y fundamentos; 2. Trayectoria y evolución; 3. Consideraciones. Bibliografía

Palabras Clave: Agendas 21 Locales, Desarrollo Sostenible, Participación Ciudadana

1. Principios y fundamentos

► La Agenda 21 surge en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida como “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y supone una estrategia promovida por las Naciones Unidas de cara al desarrollo sostenible en el planeta. La primera referencia formal que se establece respecto al concepto de desarrollo sostenible la encontramos en el “Informe Brundtland” (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, 1987), que lo define como aquel desarrollo *“que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*. La Cumbre de Río generó importantes acuerdos medioambientales de carácter internacional, como los relativos a la Diversidad Biológica, el Cambio Climático o la Lucha contra la Desertificación. Sin embargo, el documento clave fue el denominado Agenda 21 (también conocido como Programa 21). La lógica que guía este instrumento tiene que ver con el fomento de la sostenibilidad global a partir de la actuación local (en los municipios, las regiones, las comunidades...).

1 El Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS) viene trabajando en el ámbito del desarrollo local y sostenible en distintos municipios e instituciones. La implementación de la Agenda 21 es uno de los proyectos que con más éxito está realizando, en municipios de muy diversas características (municipios que van desde los 200 habitantes hasta los 3.500.000, municipios urbanos y rurales, municipios con patrimonio artístico, cultural y natural y municipios industriales...). Siempre con el eje de la participación ciudadana como fundamento metodológico.

Nicola Hewitt define la Agenda 21 como “un Plan de Acción Medioambiental para utilizar los recursos de la manera más sostenible y eficiente posible, y conseguir la participación de la comunidad local” (“Guía europea para la planificación de las Agendas 21 Locales”, 1998). En esta definición se resaltan dos de los principales elementos que conlleva este tipo de procesos: la planificación y la participación ciudadana. Junto a estas cuestiones, nosotros añadimos la integralidad como otra pieza clave, dado el carácter transversal que debe regir el desarrollo de la Agenda 21 (la sostenibilidad depende de múltiples factores interrelacionados entre sí, no exclusivamente de lo más ambientalista o ecológico). Sin embargo, para elaborar un Plan de Acción, previamente hay que realizar un estudio de la realidad sobre la que queremos intervenir. Esta es la primera fase de la Agenda 21, la elaboración del Diagnóstico (también llamado Auditoría Ambiental). El Código de Buenas Prácticas Ambientales, de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es una propuesta metodológica que, desde un enfoque eminentemente práctico, se hace a las autoridades locales en cuanto a la implantación en sus propios espacios de la Agenda 21, y recomienda que este Diagnóstico o Auditoría Ambiental gire en torno a tres aspectos fundamentales:

- Factores ambientales (paisaje, vegetación, fauna, planificación territorial, medio urbano, demografía, movilidad y transporte, agua, residuos, atmósfera, ruido, energía, suelos...).
- Factores socioeconómicos (índice de ocupación, actividades económicas...).
- Factores organizativos (planes de emergencia y riesgos ambientales, estructura funcional del medio ambiente municipal...).

Una vez completado el Diagnóstico, y habiendo identificado los problemas, preocupaciones, necesidades, expectativas... respecto al Medio Ambiente local, el desarrollo sostenible y la idiosincrasia del municipio, se inicia la segunda fase de la Agenda 21: la elaboración del Plan de Acción. Constituye la verdadera esencia, ya que se trata de una herramienta encaminada a la acción. Sin embargo, desde nuestra experiencia hemos podido comprobar que la ejecución de los planes de acción, es decir; su puesta en marcha, es una etapa muy minoritaria en el panorama nacional e internacional. No se terminan de llevar a cabo las planificaciones

que se programan, lo cual supone una verdadera merma en el espíritu de la Agenda 21. Posiblemente no exista todavía una verdadera conciencia de lo que supone abordar un proceso de este tipo, encaminado a la consecución de un desarrollo sostenible desde el nivel municipal, y el compromiso de poner en marcha las políticas, estrategias, propuestas, actividades y recursos establecidos en el Plan de Acción; esta es una de las asignaturas pendientes en gran parte de las Agendas 21.

Frente a la mayoría de municipios que están en la fase de elaboración del Diagnóstico ambiental, del Plan de Acción o que están todavía pendientes de una verdadera ejecución de sus planes (cuyo proceso de implementación de la Agenda 21 tiene que ver más con el “maquillaje” ambiental, la publicidad, la moda o el electoralismo), se encuentran otros pocos municipios que han conseguido una fama y reconocimiento que les convierte en referentes para el resto de Agendas 21 Locales, tanto por su buen hacer en cada una de las distintas etapas del proceso (Diagnóstico, Plan de Acción, ejecución y seguimiento) como por su trayectoria constante a lo largo de varios años, demostrando cierta sensibilidad medioambiental y una apuesta verdadera por la sostenibilidad. Como es fácil suponer, estamos hablando de las Agendas 21 de la Xarxa (la red de municipios de la provincia de Barcelona), de Vitoria, de Calviá, de Granada, de Córdoba, o de Pinto en la Comunidad de Madrid, por citar algunos ejemplos destacables.

Y otra de las asignaturas pendientes, también comprobado a partir de la experiencia, es la participación ciudadana en el proceso de implementación de la Agenda 21. En este caso, la participación no sólo resulta un elemento indispensable porque así lo promulguen todos los manuales o las recomendaciones de las distintas cumbres y foros donde se debaten cuestiones de sostenibilidad y Agenda 21. Consideramos que es la manera más eficaz de afrontar el desarrollo sostenible y su vinculación con el desarrollo local. La implicación de todos los actores locales (hablamos de la ciudadanía en general, los agentes institucionales, económicos, educativos, ecologistas...) en el desarrollo sostenible del municipio es primordial para avanzar en estos procesos. La constitución de un Foro de Medio Ambiente, en el que esté representado en la mayor medida posible todo el conjunto de la comunidad, es otra pieza clave. Este órgano de participación formal debe favorecer el debate, la reflexión, la orientación, la toma de decisiones, la corresponsabilidad y la supervisión.

El concepto de participación es ambiguo, impreciso, un eslogan o un propósito indefinido. A veces se denomina participación a cualquier consulta. Otras veces, el discurso de la participación puede servir para evitar la participación real de la población y enmascarar la toma de decisiones políticas y técnicas. Siendo conscientes de la dificultad que comporta el fomento de la implicación ciudadana en los asuntos municipales (salvo algunos grupos y asociaciones bastante concienciados y que pueden participar en determinadas cuestiones), y más aun en algo, a priori, poco tangible como la sostenibilidad, también hay que reconocer que en muchas Agendas 21 no se presta la suficiente atención a este aspecto y se acaban convirtiendo en meros estudios técnicos o de consultoría realizados desde un gabinete. Desde el Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS), estamos desarrollando una metodología propia para la implementación de la Agenda 21, avalada por los resultados alcanzados en distintos municipios en los que estamos trabajando. Se nutre de la llamada Investigación-Acción Participativa (IAP), metodología sociológica de transformación social basada en la participación de la comunidad local. Desde esta óptica, incidimos en la implicación ciudadana, en que la participación ofrezca frutos y en que el desarrollo sostenible y la calidad de vida en el municipio sea un asunto consensuado y compartido entre todos los niveles (institucional, técnicos, ciudadano, empresarial, educativo, asociativo...).

2. Trayectoria y evolución

Desde que se creó en 1992 la figura de la Agenda 21 para abordar los problemas ambientales globales desde la acción local, han sido varios los municipios que en nuestro país han comenzado sus propios procesos de Agenda 21 Local, siguiendo la recomendación que las Naciones Unidas hace a las autoridades locales en este sentido (el capítulo 28 de la Agenda 21 insta a los municipios y ayuntamientos a desarrollar una Agenda 21 Local).

Según los resultados de una investigación realizada en 1999 por la Universidad Autónoma de Barcelona e impulsada por la Diputación de esa ciudad, sobre una muestra de 73 municipios españoles de más de 100.000 habitantes, el 31%

declaraba haber iniciado un proceso de Agenda 21 Local. Estos resultados dan cuenta de la importante acogida que ha tenido esta herramienta por parte de los municipios españoles, sobre todo si comparamos estos resultados con los de un año antes, en 1998, cuando el porcentaje era del 18%.

Datos un poco más recientes y detallados sobre el nivel de implantación de la Agenda 21 Local en los municipios españoles son los que aporta la Encuesta Mundial sobre Agenda 21 Local, realizada por el ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives) en 2001. Los resultados de este estudio señalan que, de las 6.416 prácticas de Agenda 21 Local identificadas en 113 países de todo el mundo, la inmensa mayoría, 5.292, se localizan en Europa, de las cuales 359 pertenecen a nuestro país. Es decir, los municipios españoles representan el 5,6% respecto al total de Agendas 21 Locales iniciadas en todo el mundo, y en torno al 7% respecto a las europeas. Entre los países que figuran a la cabeza en cuanto a implementación de la Agenda 21, España se sitúa en cuarto lugar, por detrás de Alemania, Italia y Reino Unido.

Otros datos de referencia los encontramos en la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles, que nace en 1994 bajo el patrocinio de la Comisión Europea, y de la que surge la Carta de Aalborg como declaración final donde se establece la filosofía básica del proceso de Agenda 21, los principios fundamentales del desarrollo sostenible a aplicar por las ciudades y pueblos europeos, y las líneas maestras para la elaboración de un plan de acción local a favor de la sostenibilidad. La información que proporciona el listado de municipios que se han adscrito a esta Campaña, firmando la denominada Carta de Aalborg (cabe señalar, sin embargo, que esta firma no supone más que la voluntad o un compromiso para desarrollar la Agenda 21 Local, pero no implica necesariamente que el municipio lo esté haciendo) nos permite hacernos una idea de la voluntad existente por iniciar procesos de sostenibilidad en el ámbito local. Según los datos disponibles en el mes de septiembre de 2003, más de 2.000 municipios europeos de 41 países han asumido el compromiso de adhesión a la Carta de Aalborg (y por ende, a la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles) o están en proceso de hacerlo y, en concreto, en torno a 720 son municipios españoles (en su mayor parte se trata de ciudades costeras y con menos de 100.000 habitantes). Otro dato que cabe resaltar es que más de los dos tercios de los municipios que

han suscrito la Carta pertenecen a Italia y España (más de 700 municipios en cada país), quedando bastante por detrás países como Reino Unido, donde la han firmado o están en proceso de hacerlo 100 municipios, Alemania, alrededor de 80 o Grecia, en torno a 70.

Lamentablemente, no se dispone de datos fiables y reconocidos más actuales, pero es muy previsible que en el último año el volumen de municipios que han iniciado la Agenda 21 o que hayan firmado la Carta de Aalborg se haya incrementado de forma considerable, ya que se trata de una práctica cada vez más conocida y que va encontrando mayor acogida en el nivel municipal.

Respecto a las características de las entidades locales españolas adscritas a la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles, habría que destacar que la mayoría son ciudades entre 5.000 y 50.000 habitantes, aunque cada vez es más notorio el aumento del número de municipios pequeños que toman esta decisión. En cuanto a las grandes ciudades, cabe señalar que su número también aumenta, aunque la manera de implementar la Agenda 21 Local en cada una de ellas ha sido bastante diferente.

Por otro lado, el desfase existente entre el número de municipios españoles que han firmado la Carta de Aalborg y los que realmente están implementando su Agenda 21, pone de manifiesto que el compromiso que implica la adhesión a dicha Carta no está dando sus frutos o no resulta del todo eficaz en cuanto a la puesta en marcha de procesos de sostenibilidad en nuestras ciudades. Además, si en términos cuantitativos pudiera parecer que existe entre las entidades locales un importante compromiso con el desarrollo sostenible (aunque no debemos olvidar que respecto al total de municipios existentes en España, apenas en torno al 5% han iniciado procesos de Agenda 21). En términos cualitativos, es decir, poniendo el acento más en la calidad que en la cantidad, podemos comprobar que en la práctica la realidad es otra. Por los hechos que se observan, es fácil suponer que, debido a la poca complejidad que conlleva suscribir la Carta de Aalborg, muchas autoridades locales no se han esforzado más que en firmarla y aplazar para no se sabe cuándo los pasos necesarios para implementar una Agenda 21. Quizás se deba en gran parte a que la voluntad política y el conocimiento necesario acerca de los compromisos, las exigencias y el alcance del desarrollo sostenible no se en-

cuentren a la misma altura que apreciamos en otros países que podemos considerar “modélicos”, como Suecia, Noruega, Alemania, Dinamarca, Holanda o Reino Unido. En este sentido, respecto al grado de compromiso, España se situaría al nivel de países como Francia, Italia, Irlanda o Grecia.

3. Consideraciones

Para abordar un proceso de Agenda 21 como tal, un municipio debería, en primer lugar, firmar la Carta de Aalborg y después realizar un Diagnóstico, crear foros de participación ciudadana, un sistema de indicadores y un Plan de Acción local. Esto es lo que recomiendan la mayoría de los manuales al uso. En definitiva, para certificar adecuadamente si se está implementando la Agenda 21 Local, se deberían tomar en consideración cuatro criterios: que exista un proceso, una política en la que se aplique lo que se decida, un producto, es decir, un cambio que se pueda apreciar con el tiempo y, de manera transversal, una participación de todos los sectores de la ciudadanía del municipio. Es lo que podemos denominar las “4P”: proceso, política, producto y participación. Habría que analizar, por tanto, en qué medida los municipios españoles que han iniciado la Agenda 21 han desarrollado ya estos pasos necesarios para considerarlo como algo consolidado.

En concreto, analizando los procesos de Agenda 21 Local puestos en marcha en España, se puede concluir que éstos se caracterizan, entre otros, por los siguientes aspectos:

- Son las Administraciones Locales, y en menor medida las Comunidades Autónomas, los principales impulsores de estos procesos y, por tanto, su puesta en marcha depende en gran medida de la voluntad política de estas administraciones.
- Existe un fuerte “boom” experimentado en los últimos años por las consultoras que trabajan estos temas.
- Prima una vocación planificadora y programática a partir de un exhaustivo diagnóstico territorial.
- Presentan un sesgo hacia los aspectos más ambientalistas (biodiversidad, el uso de recursos y la política ambiental), descuidando otros aspectos como

los sociales y la importancia del uso del suelo (no olvidemos que la Agenda 21 es una herramienta hacia la sostenibilidad de carácter integral).

- Presentan procesos de participación ciudadana más amplios que el de otros instrumentos clásicos de planificación, como el planeamiento urbanístico y la planificación estratégica de las ciudades.

Lógicamente, las causas de la desigual calidad en las experiencias de Agenda 21 Local iniciadas en nuestro país radican en las dificultades, obstáculos y debilidades con que se topan los municipios españoles a lo largo del proceso. Este es un punto importante que resulta obligatorio abordar si se pretende evaluar la situación de las Agendas 21 Locales en los municipios de España durante esta última década. En este sentido, Luis Enrique Mecati (Director del Departamento de Infraestructuras y Medio Ambiente de la Federación Española de Municipios y Provincias -FEMP-), destaca las siguientes dificultades como las más relevantes:

- 1) Dificultades para conciliar las distintas voluntades presentes en una corporación local en un programa de consenso para la sostenibilidad del municipio. Es necesaria una fuerte voluntad política basada en el consenso de todos los representantes elegidos democráticamente para abordar un proceso de sostenibilidad de estas características.
- 2) La realidad para saber si los cambios derivados de los procesos Agenda 21 van a ser perceptibles a medio y largo plazo es otra de las dificultades a vencer por los actores de las Agendas 21. Sin embargo, esta dificultad también se da en otras políticas clásicas en las corporaciones locales españolas, sin que hasta la fecha se paralice su ejecución (por ejemplo, las políticas urbanísticas, sociales o económicas). Lo que se trataría es de integrar los principios del desarrollo sostenible en todas ellas y de esta forma garantizar su continuidad por encima del mandato electoral de cada corporación, renovable cada cuatro años.
- 3) Los procesos de Agenda 21 requieren de cambios organizativos y administrativos para garantizar la horizontalidad de sus propuestas. La administración local debe modernizarse y adaptarse a los nuevos tiempos, potenciando nuevos servicios para los ciudadanos (oficinas de información al ciudadano, centros sociales, puntos limpios) que cada día van adquiriendo mayor peso en la gestión municipal, en detrimento de los servicios municipales clásicos (recaudación, secretaría). Por ejemplo, cambios importantes en la gestión se

han producido con la creación de Concejalías de Desarrollo Sostenible en algunos municipios, que sin duda servirán de ejemplo para otras ciudades.

- 4) La necesidad de involucrar a los ciudadanos en el desarrollo de los procesos de sostenibilidad es una de las mayores preocupaciones de las corporaciones locales españolas. La debilidad de nuestro movimiento asociativo actual en relación con otros países de la Unión Europea (sobre todo del Norte) es una dificultad que las administraciones deben superar. En relación con los nuevos instrumentos de participación, técnicos de la FEMP y de distintas corporaciones locales elaboraron recientemente un nuevo “Reglamento Tipo de Participación Ciudadana” que recoge también las últimas experiencias de un número importante de municipios en este campo.
- 5) Nuestro país sufre uno de los mayores procesos de descentralización administrativa de la Unión Europea. La coordinación de la actuación de las administraciones locales con la administración autonómica y estatal es uno de los principales retos y dificultades para poder desarrollar estos planes de acción hacia la sostenibilidad. Sin una verdadera aplicación del principio de subsidiariedad en las políticas ambientales será muy difícil consolidar mecanismos de coordinación de planes, proyectos y programas, que fructifiquen en el cumplimiento de los objetivos fijados por las distintas Agendas 21. Cabe destacar, sin embargo, la buena labor desempeñada en este sentido por algunas administraciones supramunicipales que pueden servir como referente a las demás; es el caso de “La Red de Ciudades y Pueblos hacia la sostenibilidad” de la Diputación de Barcelona (la Xarxa de Municipios) y el Programa “Ciudad 21” de la Junta de Andalucía. También cabe señalar los esfuerzos realizados por otras entidades, por ejemplo, la “Red de Municipios valencianos hacia la sostenibilidad”, la Diputación de Córdoba o la Comunidad Foral de Navarra.
- 6) Una de las más importantes dificultades para el desarrollo de estos procesos de sostenibilidad en nuestro país es la falta de recursos económicos de las corporaciones locales, que en muchos casos deben coordinar sus esfuerzos con otras administraciones, o con la iniciativa privada, para poder alcanzar sus objetivos de sostenibilidad. Sólo con unos municipios autosuficientes financieramente se podrá incrementar el número de Agendas 21 en nuestro país.
- 7) La aplicación del viejo principio “piensa globalmente, actúa localmente” se encuentra con serias dificultades para cristalizar en la sociedad española. La falta de conexión entre los retos globales y los problemas limitados al ámbito

local es una importante barrera que los actores de las Agendas 21 deben vencer. Lo global queda tan alejado de la cotidianidad que somos incapaces de pensar más allá de nuestros problemas próximos y visibles (parques, basuras, vertidos, olores, ruidos...), sin tener en cuenta la interconexión que muchas veces tienen con cuestiones de insostenibilidad global.

- 8) Por último, otro obstáculo a vencer es el de los conflictos entre la economía y el medio ambiente. La introducción de criterios ecológicos en la valoración económica y de los principios de ecoeficiencia son dos retos importantes que deben ir introduciéndose en la gestión municipal.

Lo que si parece indudable es que el impulso que ha cogido la Agenda 21 en los últimos años se verá incrementado a corto y medio plazo. Pocos serán los Ayuntamientos que quieran quedarse fuera de estas iniciativas (bien sea por verdadera sensibilidad ambiental y compromiso, o por modismos, electoralismo o rentabilidad política). Otra cuestión será los recursos disponibles para ello, aunque se puedan favorecer apoyos económicos y técnicos desde Administraciones superiores. Municipios pequeños (de menos de 1.000 habitantes), Mancomunidades, municipios grandes, ciudades, capitales de provincia..., en todos los casos la Agenda 21 está teniendo su pequeño hueco en la gestión política. Como muestra, basta echar un vistazo a los programas electorales de los partidos políticos. Además, a esto se suma el mayor grado de concienciación medioambiental que, afortunadamente, cada vez se da con más intensidad entre la población. La preocupación por el futuro del planeta parece que ya se va extendiendo fuera de los círculos más ecologistas. Con estas premisas, no es difícil aventurar que la Agenda 21 puede ir alcanzando un mayor protagonismo en las políticas locales y en el desarrollo de las ciudades. Hace falta que sus objetivos y su filosofía se cumpla y se convierta en un instrumento realmente eficaz. ◀◀

Bibliografía

- CIMAS (2003). Agenda 21 de Arganda del Rey.
CIMAS (2004). Agenda 21 de Pinto.
CIMAS (2005). Agenda 21 de Torrejón de Ardoz.
CIMAS (2006). Agenda 21 de Aranjuez.

CIMAS (2006). Agenda 21 de Madrid.

GARRIDO, F.J. (Coord.) (2005). *Desarrollo sostenible y Agenda 21 Local*, Editorial CIMAS-IEPALA.

VILLASANTE, T.R., MONTAÑES, M. (Coords.) (2001). “Procesos locales de creatividad social”, *El Viejo Topo*.

VILLASANTE, T.R., MARTÍ, J. (Coords.) (2000). “La investigación social participativa”, *El Viejo Topo*.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM MINDELO.
O SONHO DE UMA COMUNIDADE QUE QUER SER EXEMPLO NACIONAL

Margarida Silva

Grupo de Estudos Ambientais da Escola Superior de Biotecnologia
da Universidade Católica Portuguesa

Pedro Macedo

Associação dos Amigos do Mindelo para a Defesa do Ambiente

Índice 1. Introdução; 2. Mindelo; 2.1. A Natureza; 2.2. A Sociedade; 2.3. A evolução recente; 3. Reserva Ornitológica de Mindelo; 3.1. Ameaças; 3.2. Movimento de Cidadania; 3.3. Resultados obtidos; 4. Agenda 21 Local de Mindelo; 4.1. Um projecto inovador; 4.2. Implementação; 4.3. Êxitos mais significativos; 4.4. Ecoclubes; 4.5. Em Portugal; 4.6. Plano de Educação para a Cidadania e Ambiente; 4.7. Outras acções; 5. Conclusão. Bibliografia.

Palavras Chave: Desenvolvimento Sustentável, Freguesia, Agenda Local 21, Participação Cidadania.

1. Introdução

► O Desenvolvimento Sustentável (DS) pode ser entendido como o compromisso para melhorar a qualidade de vida humana, sem ultrapassar a capacidade de regeneração dos ecossistemas (IUCN *et al*, 1991). Em 1992 na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento foi assinada a Agenda 21, consistindo num Programa de Acção Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (CNUAD, 1992). No seu capítulo 27 a Agenda 21 reforça a importância do “fortalecimento do papel das organizações não-governamentais” enquanto “parceiros para um DS”. Assume-se que as organizações não-governamentais (ONG) “desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa”.

A Estratégia da União Europeia para o Desenvolvimento Sustentável (CUE, 2006) propõe, como princípios norteadores das políticas, a construção de uma

“sociedade aberta e democrática” e o “envolvimento dos cidadãos”. Neste âmbito apresenta como objectivos “desenvolver canais adequados de consulta e participação para todas as partes e associações interessadas”, “fomentar a participação dos cidadãos na tomada de decisões” e “promover a educação e sensibilização do público para o DS”, entre outros objectivos.

O período 2005-2014 foi declarado pelas Nações Unidas como a Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (DEDS), com dinamização a cargo da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura). O Grupo de Trabalho para a DEDS reunido pela Comissão Nacional da UNESCO (CNU) elaborou um documento com propostas para dinamizar a Década a nível nacional (CNU, 2006). Este documento reconhece as ONG como “actores-chave para a mobilização de outros agentes, bem como para a dinamização e articulação de acções de informação, formação e educação”.

Em Portugal existem 123 organizações não-governamentais de ambiente (ONGA) ou equiparadas, reconhecidas pelo Instituto do Ambiente (dados de Maio de 2006), visando “a defesa e valorização do ambiente ou do património natural e construído, bem como a conservação da natureza” (Lei n.º 35/98 de 18 de Julho). As ONGA apresentam um carácter heterogéneo mas têm vindo progressivamente a assumir, de forma generalizada, a promoção do DS como elemento norteador da sua actuação. O Ambiente é encarado com uma abordagem holística e de forma integrada com as restantes dimensões do DS (social, económica e institucional).

Os níveis de participação em ONGA são considerados irrisórios, embora os Portugueses demonstrem uma “enorme simpatia” por estas entidades e considerem que elas deveriam ter mais poder e influência na sociedade (Observa, 2001).

A Associação dos Amigos do Mindelo para a Defesa do Ambiente (AAMDA), criada em 1992, é a única ONGA de Vila do Conde, assumindo um carácter local embora com significativa implantação regional. Possui actualmente cerca de 750 associados.

Em 2003 a AAMDA definiu como objectivo de longo prazo “tornar a Freguesia de Mindelo um exemplo nacional do ponto de vista do Desenvolvi-

mento Sustentável e da Cidadania ambiental, através da aplicação de um modelo participativo, com utilização responsável e concertada dos recursos”. Com este artigo pretende-se apresentar e avaliar os contributos da AAMDA para este objectivo.

2. Mindelo

Mindeló é uma Freguesia do Concelho de Vila do Conde, inserida na Área Metropolitana do Porto, na zona costeira Noroeste de Portugal. Localiza-se a pouco mais de 20 km da Cidade do Porto e a cerca de 5 km da Cidade de Vila do Conde. Ainda com fortes características rurais, Mindelo é caracterizado pela praia e pinhais, atraindo uma população em crescimento exponencial, actualmente de cerca de 3.500 habitantes (AAMDA, 2004).

2.1. A Natureza

Mindeló apresenta um clima temperado marítimo de forte influência atlântica caracterizado por um Verão moderadamente quente e o resto do ano temperado húmido, com valores de precipitação média anual de cerca de 1200 mm. Os ventos predominantes são do quadrante noroeste (sendo característica a “nortada”, reconhecido incómodo dos veraneantes).

Caracteriza-se por ser uma zona de relevos fracos, destacando-se como formações de especial interesse os cordões dunares interiores, geralmente arborizados e conhecidos localmente como “feiros”. Restam apenas alguns exemplares destas formações de areia, com vários metros de altura e localizadas por vezes a mais de 1000m do mar.

A praia de Mindelo tem uma extensão de cerca de 2 km de areias graníticas, finas a médias, com um cordão dunar em acelerada regressão. A sua qualidade, nomeadamente ao nível paisagístico, a par da sua localização, faz com que seja muito procurada durante o Verão.

A região é dominada pelo rio Ave e uma complexa rede de ribeiros e linhas de água, a desaguar directamente no mar, sendo de salientar a ribeira de Silvares,

que atravessa a Freguesia de Mindelo. Nos pinhais e áreas dunares surgem charcos temporários de grande importância para os anfíbios. Salienta-se a excepcional localização de Mindelo no âmbito dos corredores migratórios das aves, que justificou a criação da Reserva Ornitológica de Mindelo em 1957.

Os solos, fundamentalmente de natureza areno-argilosa, demonstram aptidão agrícola elevada ou mediana, em especial na área Nascente da Freguesia. Nas manchas florestais predominam o pinheiro-bravo e o eucalipto, com presença regular do carvalho-robe, do sobreiro e do castanheiro. De salientar o relativo bom estado das matas ribeirinhas, das sebes dos campos agrícolas e da vegetação dunar.

A Freguesia de Mindelo ocupa uma área de aproximadamente 570 ha, maioritariamente dedicada à actividade agrícola (42%), em especial a Nascente. As áreas florestais ocupam 24% do território, e as praias e dunas 11%. Os aglomerados urbanos ocupam 19% da área total, destacando-se a mancha urbana na parte Poente da Freguesia (que representa 70% da área urbana). As áreas industriais ocupam 4% dos solos.

2.2. A Sociedade

A Freguesia de Mindelo registou, no ano de 2001, 3.402 habitantes, o que representa 4,6% da população total do Concelho de Vila do Conde. Entre 1991 e 2001 houve um acréscimo da população residente de cerca de 19%, sendo este valor significativo quando comparado aos valores registados para o Concelho de Vila do Conde (14,7%) e para a região do Grande Porto (8%). A densidade populacional de Mindelo apresenta um valor superior ao do Concelho, ou seja, 592 hab/km² contra 499 hab/km².

Relativamente à população residente por faixa etária não existem diferenças significativas de Mindelo relativamente ao Concelho. Destaca-se o peso da população em idade activa (25-64 anos) que representa 57,8%, tendo aumentado de forma significativa na última década.

Mindelo apresenta um valor do índice de envelhecimento (77,4) superior ao do Concelho. No entanto apresenta um maior rejuvenescimento da população: a

faixa etária 0-14 sofreu um acréscimo de 2,7% ao contrário do sucedido a nível concelhio (decréscimo de 7,6%), entre 1991 e 2001.

Em 2001, a população activa de Mindelo era empregada, na sua maioria, nos sectores secundário (46% - indústria transformadora) e terciário (49% - serviços e comércio), sendo uma reduzida percentagem pertencente ao sector primário (5%, principalmente agricultura e pecuária).

Analisando a variação entre 1991 e 2001 na Freguesia de Mindelo verifica-se um aumento do sector terciário (de 30 para 49%) e por outro lado uma diminuição do sector secundário (de 64 para 46%). Note-se que cerca de 70% dos empregados tem um local de trabalho fora da Freguesia de Mindelo, com destaque para as Cidades de Vila do Conde (22%) e Porto (19%).

A Freguesia tem um movimento associativo relativamente significativo, integrando, para além da AAMDA, a Associação Cultural e Desportiva de Mindelo (ACDM), a Associação Recreativa Rancho Regional de Mindelo (ARRRM), o Centro Social de Mindelo – IPSS e o Corpo Nacional de Escutas – Agrupamento 572.

A Educação é assegurada pelos Jardins de Infância e Escolas do 1º ciclo do Carvalhal e da Areia e pela Escola do 2º e 3º ciclos D. Pedro IV.

2.3. A evolução recente

Fruto das suas qualidades ambientais e da proximidade à cidade do Porto e várias cidades interiores, Mindelo tornou-se na década de setenta e oitenta, um local atractivo para a construção de segundas habitações de ocupação sazonal (situação actual de 50% das casas). Na proximidade do Mar surgiram novos arruamentos com vivendas, a que se seguiram edifícios mais altos, formando como que uma “barreira” junto ao mar de grande impacte paisagístico.

Mindeló tornou-se conhecido enquanto espaço balnear e a sua praia chegou a receber uma das primeiras bandeiras azuis do país.

Na última década Mindelo começa a transformar-se rapidamente numa zona “dormitório” do Porto, essencialmente devido à construção de novas ligações

rodoviárias ao centro da Área Metropolitana: o número de famílias residentes aumentou 50% de 1991 a 2001. Em 2005 Mindelo passou a integrar a Rede do Metro do Porto, gerando-se uma pressão urbanística acrescida.

Nas fronteiras da Freguesia existe um parque industrial em crescimento exponencial: em 1996 surgiu uma fábrica de semi-condutores (actual Qimonda, segundo maior investidor estrangeiro em Portugal), em 2004 o Nassica (parque comercial, empresarial e de lazer que irá ocupar uma área de mais de 350.000 m²) e em 2005 abriu a Lactogal (maior unidade de lacticínios da Península Ibérica), para citar três exemplos.

Contudo existem ainda grandes lacunas em termos de infra-estruturas, em especial no que diz respeito à rede de saneamento, o que causou uma significativa deterioração da praia, agravada pelos crescentes processos de erosão costeira. O aumento da construção gerou uma significativa perda de espaços agrícolas e florestais, gerando problemas associados aos resíduos.

Em síntese, Mindelo encontra-se perante o risco de perder a sua identidade, com destruição acelerada do património natural, factor diferenciador e potenciador de qualidade de vida na Freguesia.

3. Reserva Ornitológica de Mindelo

A Reserva Ornitológica de Mindelo (ROM), situada entre Mindelo e o Rio Ave, foi, em 1957, a primeira área protegida criada em Portugal, apresentando assim um grande valor histórico e simbólico. Santos Júnior, professor catedrático da Universidade do Porto e pioneiro da anilhagem científica de aves em Portugal, obteve o apoio dos proprietários e, a seu pedido, foi fundada a Reserva ao abrigo do regime florestal. Com cerca de 600 ha, a ROM ocupa parte significativa das Freguesias de Mindelo, Árvore e Azurara.

Nos anos que se seguiram à sua criação, a ROM serviu de base a numerosos estudos científicos. Na central de anilhagem então criada, participaram os “roleiros de Mindelo”, naturais desta Freguesia e praticantes da captura de rolas com artes tradicionais únicas no mundo. Ainda hoje a ROM continua a ser visitada

por muitos naturalistas profissionais e amadores, sendo local de numerosas aulas de campo de estudantes da Universidade do Porto e motivo de realização de projectos de investigação.

O que caracteriza melhor o património natural da ROM é o mosaico valioso constituído por dunas, zonas húmidas, extensa mata e campos agrícolas. Como refere o Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC¹), é a diversidade de biótopos, em conjunto com a sua localização, que levam grande parte das aves migradoras, sobretudo passeriformes, a procurar esta área durante a sua passagem. Na Reserva foram observadas mais de 150 espécies de aves, entre rolas e garças, águias e galinhas d'água, borrelhos e gaios, chapins e pica-paus, chascos e narcejas, rabirruivos e andorinhas, cartaxos e alvéolas, abibes e patos, maçaricos e cucos, corujas e mochos, poupas e pegas, carriças e rouxinóis, piscos e tordos, pintassilgos e escrevedeiras.

De destacar o importante refúgio para os anfíbios, com a presença de 14 das 17 espécies de anfíbios de Portugal, onde se destacam as presenças do tritão palmado, e das populações costeiras conhecidas mais a norte de sapinho de verrugas verdes, sapo de unha negra e salamandra de costelas salientes.

Igualmente surpreendente a diversidade florística, com cerca de meio milhar de espécies confirmadas, merecendo referência particular a presença de dois endemismos exclusivos do litoral norte de Portugal. Muitas destas espécies e habitats estão ameaçadas e encontram-se, por isso, protegidas por convenções internacionais e directivas europeias (CIBIO, 2005).

3.1. Ameaças

Com o surgimento da pressão urbanística sobre o Litoral, a partir da década de setenta surgiram urbanizações, acessos rodoviários e infra-estruturas portuárias. O regime florestal, ao não condicionar a ocupação do solo, mostrou-se ineficaz para contrariar esta tendência.

1 Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/99

De 1958 a 2000 os terrenos urbanos e industriais aumentaram 600%, passando de 4% a 26% da área total da ROM, com um crescimento médio de 89 m² por dia. Anteriormente, estes terrenos tinham maioritariamente ocupação florestal. As zonas húmidas reduziram-se em 70% (Macedo, 2002).

As areias das principais dunas foram extraídas e depositaram-se lixos. As linhas de água foram poluídas pelos novos estabelecimentos industriais e as recentes construções. Proliferou a captura ilegal de aves.

A Universidade do Porto e os serviços florestais acabaram por deixar de cumprir a sua função. Legalmente a área da ROM ainda se encontra submetida ao regime florestal, pois não houve qualquer decreto que a excluísse desse regime, mas na prática este já não é cumprido.

Neste contexto, parte dos proprietários dos terrenos inseridos na ROM, pretenderam ver esses terrenos valorizados economicamente, solicitando a sua desanexação e, conseqüentemente, autorização para urbanizar e construir. A grande maioria dos terrenos são privados.

Só no período 2002/2004, a Polícia Marítima registou cerca de 70 infrações relativas a circulação de veículos motorizados nas dunas, apanha de aves, descargas de entulhos e extracção de areias, representando uma pequena parte dos actos ilegais cometidos.

3.2. Movimento de Cidadania

Apesar do mau estado actual, os estudos realizados demonstram que muitas das potencialidades naturais da Reserva mantêm-se. No POOC, aprovado em 1999, a Reserva é referida como “quase a única área com importância de conservação de nível regional entre o litoral de Esposende e a Barrinha de Esmoriz”, “um importante refúgio a conservar a todo o custo.”

A AAMDA fundou em 1999² o Movimento PROMindelo – Pela Reserva Ornitológica de Mindelo, que une organizações não governamentais, instituições

2 Uma resolução da Câmara Municipal em 1985 aprovou um projecto de urbanização da zona de dunas da reserva, integrando um total de cerca de 1500 habitações turísticas, campos de ténis, piscinas e um hotel, ficando a ROM reduzida a uma faixa com 450 metros de largura. O projecto acabou por ser abandonado devido à contestação pública gerada, destacando-se o papel assumido pela Quercus, dinamizadora de várias intervenções. A AAMDA, desde a sua origem em 1992, assume a ROM como principal causa e desde 1997 desenvolve de forma contínua acções para a defender. Em 1999 optou por “oficializar” o Movimento PROMindelo.

de ensino, empresas e milhares de cidadãos em defesa da Reserva Ornitológica de Mindelo.

O Movimento tem chamado a atenção para a necessidade de resolver os problemas actuais, apresentando propostas para a criação de uma área que simultaneamente proteja o património natural e seja local de promoção de actividades económicas sustentáveis, turismo e lazer, e de uma actividade educativa em meio natural (PROMindelo, 2004).

A estratégia em curso assume os seguintes pilares de actuação:

- *Conhecer / ouvir.* Com o objectivo de conhecer o historial da ROM, os seus valores naturais, ameaças, interesses e sensibilidades, foram realizadas centenas de visitas ao local, pesquisados estudos e notícias, adquirida cartografia, realizadas fotografias aéreas, promovido um inquérito à população e solicitadas dezenas de reuniões e conversas com pessoas de Mindelo e inúmeras entidades, incluindo uma reunião pública na Junta de Freguesia. Foram promovidos vários estudos científicos que identificaram os valores e ameaças da ROM (por meios próprios e em parceria com instituições científicas).
- *Divulgar / sensibilizar.* Foram produzidos e divulgados vários instrumentos promocionais – página na *internet*, *mailing list* (actualmente com 2155 membros), uma exposição itinerante, folhetos, cartazes e vários brindes. Quinzenalmente é editado num jornal local um colecionável denominado “Plantas e Animais da Reserva Ornitológica de Mindelo”. São realizadas apresentações em conferências e encontros. Foi colocada uma faixa de grandes dimensões à entrada de Mindelo. De forma permanente são dinamizadas visitas à ROM e actividades educativas. No primeiro semestre de 2002 foram desenvolvidas 60 acções em escolas do Concelho, envolvendo 2500 alunos. Esteve patente na Biblioteca Municipal uma exposição sobre a ROM e foi organizado um colóquio. Foram editados postais de Natal com mensagens de apoio à ROM escritas pelos escuteiros. Em 2003 foi organizado um concurso escolar com o tema “Em Movimento pela Reserva”. O concurso, dirigido a todos os alunos do Ensino Básico do Concelho de Vila do Conde, teve a participação de

269 alunos que elaboraram trabalhos escritos e artísticos. Em 2003/2004 foi dinamizado um Programa de Educação Ambiental envolvendo a preparação de uma peça de teatro com alunos do 1.º ciclo. O projecto pretendeu integrar cultura e ecologia, utilizando como veículo pedagógico o espectáculo teatral. Estão neste momento em preparação Guias de Campo e Manuais de Apoio ao Educador, relacionados com os temas “água” e “aves”. As acções de educação ambiental foram financiadas pelo Instituto do Ambiente (em 1998, 1999, 2001 e 2003) e pela empresa Qimonda.

- *Mobilizar / comprometer.* O Movimento investe em acções mediáticas com o objectivo de obter visibilidade alargada, responsabilizando e implicando os cidadãos em diversas acções. Num abaixo-assinado para defesa da ROM foram obtidas cerca de 7.000 assinaturas de Vilacondenses e pessoas de todo o país, tendo sido entregue (como petição) na Assembleia da República, ao Governo e à Câmara Municipal. No Verão de 2002 foi realizada a acção de “Invasão das Praias” com a distribuição de centenas de pára-ventos alusivos à ROM e acções de animação de praias. Em 2005 foi organizada a “Invasão das Ruas”, desta vez recorrendo a guarda-chuvas (os cidadãos passam a ser literalmente portadores da mensagem). Em 2006 iniciou-se a campanha “Dê a cara pela ROM!”. As pessoas são convidadas a tirar fotografias, “vestindo a pele” de animais, chamando a atenção para a importância da Reserva enquanto refúgio para espécies em extinção e para a sua própria qualidade de Vida. Já participaram algumas centenas de pessoas.
- *Propor / seduzir.* Foi preparado um documento com colaborações de diferentes fontes consistindo num conjunto de propostas de intervenção para a ROM, amplamente divulgado (PROMindelo, 2004). Estas propostas foram reforçadas com elementos produzidos por alunos finalistas de Arquitectura Paisagista (Universidade do Porto), que produziram um filme e diversas imagens do possível futuro da ROM, apresentados publicamente no Dia da Terra em 2006. Periodicamente são promovidas visitas a locais de sucesso em termos de conservação. Em 2005 foi organizada (em parceria) uma prova de orientação pedestre para demonstrar o potencial da ROM para actividades de ar livre, com a participação de centenas de pessoas. Em Outubro de 2006 organizou-se a acção “de regresso ao futuro” com o objectivo de recuperar a memória das acções pioneiras de

anilhagem científica de aves. A acção foi dinamizada em conjunto com os antigos alunos da Universidade do Porto (biólogos formados em 1960) que em 1957 participaram activamente na criação da ROM.

- *Pressionar / denunciar.* É promovida a vigilância periódica do espaço e foram realizadas dezenas de denúncias junto de entidades competentes, incluindo o Ministério Público e a Provedoria de Justiça. As entidades responsáveis, em particular as Autarquias e o MAOTDR (Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional) são sistematicamente pressionados a prestar esclarecimentos e desenvolver acções. São preparados pareceres para documentos estratégicos em elaboração e participações em processos administrativos. Potencia-se a representação em entidades como o Conselho Cinegético Municipal, o Conselho Regional do Norte, a Comissão Mista de Coordenação do POOC ou a Comissão Local de Acompanhamento do Programa Polis. Participa-se em Assembleias Municipais e Assembleias de Freguesia. Foi realizada uma manifestação em frente à Assembleia da República³. Foram apoiadas literalmente centenas de entrevistas e artigos na rádio, televisão, jornais e revistas, nacionais e estrangeiras.
- *Intervir / regenerar.* São dinamizadas, com voluntários, acções de limpeza do espaço, protecção das dunas, colocação de vedações e sinalética. Foi produzido um pequeno filme sobre a última acção de limpeza que contou com a participação de 50 voluntários. Estão em preparação acções de reflorestação.

3.3. Resultados obtidos

A decisão de recuperar e proteger a ROM é uma decisão política. Ajudar na justificação técnica dessa opção, suscitar e demonstrar o interesse da comunidade são os propósitos do Movimento.

No inquérito realizado em 2004 em Mindelo, integrado na Agenda 21 de Mindelo (AAMDA, 2004), cerca de 80% das respostas foram no sentido de que

³ Em Outubro de 2003 foi discutido e aprovado um projecto de resolução recomendando ao Governo que criasse uma área protegida.

a área da ROM devia manter as suas características naturais, optando a maioria da população pela criação de uma “zona protegida, com um centro de educação ambiental”⁴.

A preservação deste espaço poderá passar pela criação de uma Área de Paisagem Protegida, integrando assim este espaço na Rede Nacional de Áreas Protegidas, o que permitiria maior facilidade na obtenção dos recursos necessários. A Câmara Municipal de Vila do Conde anunciou a intenção de em breve solicitar o pedido de classificação ao ICNB (Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade), na sequência do estudo realizado pela Universidade do Porto (CIBIO, 2005).

4. Agenda 21 Local de Mindelo

O envolvimento e o poder de decisão das Autarquias e populações locais é o elemento fulcral da estratégia adoptada na Agenda 21 (CNUAD, 1992), pelo que o capítulo 28 convida todas as comunidades a criarem a sua própria versão: a Agenda 21 Local (A21L). A A21L é assim uma estratégia a longo prazo e um plano de acção de curto prazo, rumo à sustentabilidade ao nível local.

Foi no sentido de envolver activamente todos os grupos sociais da Freguesia na tomada de decisão quanto ao futuro que se pretende para a mesma, que se propôs a implementação de um processo da A21L em Mindelo.

4.1. Um projecto inovador

Em relação ao panorama da Agenda 21 em Portugal⁵, o projecto de Mindelo teve duas inovações. A origem na sociedade civil⁶ e a sua dimensão, ao nível da Freguesia.

4 Contudo a percentagem de “não-respostas” (pessoas que não sabem ou não querem responder) é elevada (25% do total de inquéritos), o que indica a necessidade de manter o esforço de mobilização.

5 Apresentado no Portal da Agenda 21 Local em Portugal (www.agenda21local.info)

6 A nível internacional desconhecem-se igualmente outros processos de A21L desencadeados por uma ONG

O surgimento na sociedade civil está associado ao trabalho da AAMDA. Esta associação teve um papel dinamizador, procurando a validação política das entidades governamentais, assegurando o financiamento junto de uma Fundação Suíça (Fundação AVINA⁷), contratando uma entidade responsável pela parte técnica (IDAD – Instituto do Ambiente e Desenvolvimento / Universidade de Aveiro) e fazendo divulgação junto da comunidade. O facto de ser um processo independente do poder político, criou logo uma grande proximidade com a população, reflectindo-se isso nos fóruns realizados. A credibilidade e a isenção tornaram-se inquestionáveis por não existir nenhum partido político, órgão governativo ou grupo a beneficiar do sucesso da Agenda 21 em detrimento de outros. O sucesso do projecto era um sucesso da população como um todo.

As vantagens de uma dimensão reduzida estão na maior proximidade da população e na maior facilidade de se identificarem os problemas concretos em vez de se generalizarem soluções teóricas para uma área de grandes dimensões. O facto dos residentes de Mindelo perceberem que estão a discutir o desenvolvimento de tudo o que faz parte do seu dia-a-dia tornou-se um trunfo para o projecto.

O projecto “Democracia participativa em acção - Agenda 21 Local de Mindelo” ganhou o 1.º prémio do concurso “Pensar o Grande Porto” (vertente acção local) no âmbito do projecto “Futuro Sustentável – Plano Estratégico de Ambiente do Grande Porto”.

4.2. Implementação

São apresentadas as principais acções desenvolvidas no âmbito da Agenda 21 Local de Mindelo.

- *Criação de grupo de acompanhamento – Consenso político inédito.* Foram realizados contactos institucionais e informais com a Câmara Municipal de Vila do Conde, a Junta de Freguesia de Mindelo e todos os partidos políticos com intervenção em Mindelo. No dia 25 de Julho de 2003 foi realizada uma reunião conjunta em que se apresentou e discutiu o pro-

7 www.avina.net

jecto. No final foi obtido por consenso um compromisso político forte por parte das Autarquias, Assembleia Municipal e todos os partidos no sentido de se empenharem no sucesso do projecto. Como referido pelos próprios participantes, a reunião foi desde logo um significativo feito do projecto. Nunca se tinham reunido estas entidades e pessoas antes, num ambiente de trabalho e de criação de consensos, de discussão descomprometida e alheada de motivos partidários. A reunião terminou em ambiente de significativo entusiasmo. O papel da Associação no projecto, enquanto catalisador, foi elogiado e bem integrado.

- *Fórum da Sustentabilidade – Mobilização alargada.* No dia 11 de Outubro de 2003 decorreu o primeiro Fórum de Sustentabilidade de Mindelo, contando com a participação de mais de 100 pessoas. Esta workshop pretendeu envolver os participantes na identificação participada de uma visão de Mindelo sustentável em 2010 bem como na proposta de recomendações de acções prioritárias tendo como objectivo contribuir para uma Freguesia mais sustentável e resolver os problemas ambientais de carácter mais urgente. A workshop foi desenvolvida em 2 sessões de grupos de trabalho de acordo com os seguintes temas:

1. Problemas e Prioridades - com base na experiência e conhecimento da realidade local, os participantes divididos em grupos de 4, identificaram os principais problemas ambientais e quais as prioridades;
2. Visões de Futuro – os grupos anteriores envolveram-se 2 a 2 e discutiram as ideias desenvolvidas anteriormente com vista à identificação de uma visão de futuro (incluindo *slogan* para a Freguesia).

No final fizeram a sua apresentação a todo o plenário. De uma forma geral os participantes sublinharam a importância do papel da Reserva Ornitológica de Mindelo no futuro da Freguesia. Outro ponto consensual foi a situação da orla costeira e a sua degradação. Existem ainda outros problemas de extrema importância para a qualidade de vida dos cidadãos, relacionados com o abastecimento e saneamento, cuja resolução, é para os participantes, uma área prioritária.

Pela adesão da comunidade, pelo empenhamento na reunião por parte de todos os participantes (uma tarde inteira de Sábado), pela sua diversidade (de

agricultores a professores universitários), o Fórum foi considerado por todos um grande sucesso. Citando o Presidente da Junta de Freguesia, nunca se juntaram tantas pessoas em Mindelo para discutir questões de DS.

A dinamização do Fórum contou com o envolvimento do Grupo de Estudos Ambientais da Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa (GEA) naquela que foi a primeira parceria com a AAMDA.

- *Relatório de Sustentabilidade – Conhecimento aprofundado dos problemas.* No início do projecto foi realizado um pré-diagnóstico com a caracterização da Freguesia. O diagnóstico final envolveu a recolha de informação técnica no terreno; a determinação dos aspectos positivos e negativos da Freguesia ao nível social, económico e ambiental; a análise das principais ameaças e oportunidades, estruturais e ambientais, da Freguesia. Foi realizado um amplo inquérito à população, tendo sido entrevistados mais de 10% da população (trabalho realizado em conjunto com os Escuteiros). Foram realizadas visitas técnicas e inquéritos a cerca de 12 vacarias (representando cerca de 50% do efectivo animal). Foram realizadas contagens de tráfego (2652 veículos contabilizados, em 2 locais diferentes, em vários dias da semana). Foram contactadas mais de 40 entidades diferentes para obter informação. A versão preliminar do Diagnóstico foi apresentada e debatida no Grupo de Acompanhamento, com reunião realizada a 10 de Julho de 2004. Com base na informação recolhida foi produzido e amplamente divulgado o Relatório de Sustentabilidade (AAMDA, 2004), sujeito a uma fase de consulta pública e recolha de contributos. 146 páginas, 36.738 palavras, 130 figuras e 46 quadros fazem parte deste documento do qual foram editados 3000 exemplares de uma versão síntese distribuídos gratuitamente na Freguesia, através dos estabelecimentos comerciais de maior movimento (quiosques, cafés, padarias, mini-mercados...). O documento foi ainda enviado para entidades com responsabilidades na Freguesia e no Concelho (área de saúde, segurança, ambiente... incluindo deputados da Assembleia de Freguesia, Assembleia Municipal e Assembleia da República). O Relatório está disponível de forma permanente e integral na *internet*, na Junta de Freguesia de Mindelo e na Biblioteca Municipal de Vila do Conde.

- *2.º Fórum de Sustentabilidade – Mindelo em Acção.* No dia 9 de Outubro de 2004 (e apesar da tempestade que se abatia sobre a região), cerca de 50 pessoas juntaram-se em Mindelo para discutir a Sustentabilidade desta Freguesia. Neste segundo Fórum de Sustentabilidade, com o tema “Mindelo em Acção”, foram aprovadas de forma consensual as medidas prioritárias a implementar, rumo à qualidade de vida. O Fórum começou com a apresentação das principais conclusões do diagnóstico realizado à sustentabilidade de Mindelo. Seguiram-se dois grupos de trabalho, um destinado a definir objectivos de qualidade para as áreas prioritárias, e o segundo acções concretas a implementar para resolver os principais problemas. No final apresentaram-se as conclusões em plenário. A organização contou com a colaboração dos membros do Ecoclube de Mindelo.
- *Plano de Acção e Monitorização – Consensos em direcção à sustentabilidade.* Com base nas conclusões do segundo Fórum, e de um trabalho realizado pela equipa técnica, foi preparado o Plano de Acção e Monitorização (AAMDA, 2005) especificando soluções para os problemas e formas de as concretizar. Este documento foi apresentado e discutido em reunião do grupo de acompanhamento (15 de Janeiro de 2005) e esteve em consulta pública até ao final do mês de Fevereiro. O Plano apresenta quatro eixos de intervenção associados a objectivos estratégicos:
 1. Água: melhorar a gestão dos efluentes.
 2. Ordenamento do território e qualidade de vida: aumentar sentimento de pertença.
 3. Biodiversidade e paisagem rural: reforçar o equilíbrio natural.
 4. Resíduos sólidos urbanos: reduzir, reciclar e reutilizar.

No dia 29 de Abril de 2005 o Plano foi oficialmente aprovado pela Assembleia de Freguesia de Mindelo, juntamente com os Compromissos de Aalborg⁸.

⁸ Os Compromissos de Aalborg foram definidos em 2004 na Conferência das Cidades e Vilas Europeias Sustentáveis (www.aalborgplus10.dk); a AAMDA foi a segunda ONG europeia a formalizar o seu compromisso com este documento.

- *Estratégia de comunicação.* A comunicação do projecto teve início com a realização de uma conferência de imprensa a 30 de Julho de 2003. Periodicamente são enviadas informações para os órgãos de comunicação social, através da *internet*. Com o objectivo de mobilizar a comunidade local / *media*, apostou-se forte numa mensagem de inovação e pioneirismo: Mindelo é a primeira Freguesia do país com a sua própria Agenda 21 Local. O impacto nos *media* foi extremamente significativo, tendo em conta que Mindelo é uma pequena comunidade no seu contexto. Apostou-se numa imagem profissional e coerente, com a criação de um logótipo para o projecto e grafismo cuidado em todos os suportes. Através do *site* da Associação é disponibilizada informação permanentemente actualizada. Foi disponibilizada informação para outras páginas na *internet* (ex. www.futurosustentavel.org). Igualmente relevante o interesse suscitado em vários *blogs* locais. Para além do Relatório de Sustentabilidade, foram editados dois Boletins Informativos com informações sobre a evolução do projecto, e apelos à participação. Estes boletins foram entregues em todos os alojamentos da Freguesia, para além de vários locais públicos no Concelho e na Região Metropolitana. Para divulgação dos Fóruns, foi editado um convite reforçado pela colocação de cartazes e painéis em locais públicos. Por curiosidade refere-se que o pároco da Freguesia abriu uma excepção disponibilizando o átrio da Igreja (local central) para colocação de um painel. Para facilitar o envio de contributos para o projecto por parte da comunidade (para além dos inquéritos e dos Fóruns), foi ainda criado um “posto de auscultação” num local central da Freguesia. Foram realizadas múltiplas reuniões com todo o tipo de entidades no sentido de envolver o máximo possível de intervenientes. A Agenda 21 de Mindelo tem suscitado um elevado interesse por parte de várias entidades nacionais. Tem sido apresentado por todo o país (Oeiras, Sintra, Maia, Póvoa de Varzim, Valença...) e tem sido tema de inúmeras peças jornalísticas, com referências em publicações como a revista “Espaço Rural” da CONFAGRI (Confederação Nacional de Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal) ou o livro “Autarquias e Desenvolvimento Sustentável - Agenda 21 Local e Novas Estratégias Ambientais” (Schmidt *et al*, 2005). A Agenda 21 de Mindelo foi ainda seleccionada como projecto modelo para o Guia sobre Desenvolvimento Sustentável, editado pelo Conselho Nacional da Juventude, e tem sido alvo de estudos por várias universidades (Minho, Porto e Viseu).

4.3. Êxitos mais significativos

A maior contribuição do projecto foi a colocação do tema do Desenvolvimento Sustentável da Freguesia no centro das atenções, gerando uma discussão alargada dos problemas que afectam a Freguesia e das suas potencialidades, tendo-se gerado de forma consensual uma visão de futuro para Mindelo. Foram definidas de forma participada as áreas prioritárias de intervenção, dando-se visibilidade às mesmas. Relativamente à ROM o processo participativo desenvolvido permitiu gerir os conflitos existentes e reunir consensos fundamentais.

A criação de hábitos de discussão e participação cívica, quebrando com o clima de indiferença e absentismo face à vida pública, trouxe uma “lufada de ar fresco” na política local. A participação popular nos fóruns ultrapassou os “recordes” deste tipo de encontros.

4.4. Ecoclubes

Os Ecoclubes são espaços de participação juvenil, liderados pelos próprios jovens, organizando acções que promovem a qualidade de vida das comunidades⁹. Através de campanhas de sensibilização procuram envolver os seus vizinhos na implementação de propostas que promovam a sustentabilidade. Os temas de actuação são definidos localmente por cada Ecoclube, na sequência de processos de participação pública. Através de métodos, como inquéritos, são identificadas as carências e os recursos da comunidade, definindo-se os temas prioritários, linhas de acção e projectos. Os Ecoclubes trabalham para resultados.

Os Ecoclubes nasceram na Argentina em 1992, a partir de grupos de alunos de escolas que promoviam campanhas de reciclagem junto das suas comunidades. Foi criado um movimento que alastrou a toda a América Latina, América Central e agora a Europa. Existem hoje 560 ecoclubes, em 28 países, envolvendo mais de 10.000 jovens, constituindo a Rede Internacional dos Ecoclubes (RIE).

⁹ www.ecoclubes.org

Cada grupo é constituído por crianças e jovens, entre os 10 e os 25 anos. Todos os Ecoclubes contam com a participação de um facilitador, adulto que tem a função de apoiar os jovens nas suas actividades, transmitindo a sua experiência, promovendo a autonomia e criatividade dos membros.

Em cada país são eleitos representantes regionais e nacionais, que por sua vez fazem parte do Conselho Directivo da RIE (todos os elementos são jovens dos Ecoclubes). O Conselho Consultivo da RIE é composto pelos facilitadores e promotores nacionais dos Ecoclubes.

4.5. Em Portugal

Na sequência de contactos facilitados pela Fundação AVINA e na Reunião Internacional de Promotores Nacionais dos Ecoclubes realizada em 2004 no Brasil, a AAMDA assumiu a responsabilidade de promover os Ecoclubes em Portugal e contribuir para a sua dinamização na Europa. Na sequência de uma campanha de mobilização em Mindelo (“procura-se jovem com um profundo desejo de mudar o mundo”) surgiu o primeiro Ecoclube, que elegeu o tema da poupança de água para a sua actividade. Em Janeiro de 2005 recebeu-se em Portugal o fundador dos Ecoclubes, Ricardo Bertolino, com a dinamização de várias iniciativas em diferentes pontos do país.

No dia 22 de Março de 2005 (Dia Mundial da Água) o Ecoclube de Mindelo lançou o programa de sensibilização para a poupança de água. Foram realizados inquéritos porta-a-porta, em toda a Freguesia, com o objectivo de analisar os comportamentos em termos de consumo de água. Foram distribuídos 1.000 exemplares de um folheto com conselhos práticos para a redução do consumo e são realizadas acções de sensibilização.

Em final de 2005 foi estabelecida uma parceria entre a AAMDA e o GEA no sentido de promover de forma conjunta os Ecoclubes em Portugal. Têm sido produzidos materiais de divulgação e dinamizados múltiplos encontros e acções de formação. Surgiram já Ecoclubes em Lisboa, Guimarães, Sabrosa e Valongo. O Futuro Sustentável – Plano Estratégico de Ambiente do Grande Porto adoptou os Ecoclubes enquanto modelo de intervenção juvenil na região, à semelhança do ocorrido nos Açores.

Uma constante tem sido a participação e dinamização de intercâmbios internacionais. De 7 a 14 de Agosto de 2006, realizou-se em Vila do Conde o encontro de jovens *Youth Leadership for Sustainable Development*, que contou com a presença de Espanha, Alemanha, Polónia e Portugal, países parceiros na promoção dos Ecoclubes na Europa.

4.6. Plano de Educação para a Cidadania e Ambiente

Este projecto, constituindo um plano de educação integrado para promoção da Cidadania sustentável, assume carácter pioneiro em Portugal (não se conhecem outros exemplos).

Outra característica relevante é o facto de ele próprio ser um “produto” da Cidadania, ou seja, surgir como resposta aos contributos e preocupações transmitidos pela população no âmbito do processo de implementação da Agenda 21 Local (AAMDA, 2005). Ou seja, não é uma educação “imposta” mas antes “exigida” pelos Mindelenses.

Em 2006 foi criado o Maratona – Clube Desportivo, Cultural e Ambiental, de forma a dinamizar a vida comunitária de Mindelo. Trata-se simultaneamente de um espaço lúdico, pedagógico e de intervenção. Neste contexto foram desenvolvidas actividades de ecoturismo, intervenção ambiental (limpezas de praia), animação musical, *bookcrossing*, projecção de filmes e encontros (Dia da Terra, Encontro Interassociativo...), para além da disponibilização de informação e acesso livre à *internet*.

A promoção do *bookcrossing*¹⁰ (troca de livros) é uma forma de promover a interacção social, facilitar o acesso à cultura e promover a leitura, reduzir o consumo e otimizar recursos. Foi ainda explorado como forma de difundir informação ambiental.

Com o objectivo de promover “uma nova cultura da água”, e de forma complementar à intervenção do Ecoclube de Mindelo, é promovida a monitorização

10 www.bookcrossing.com

da qualidade da água, em especial na Ribeira de Silvares, Rio Onda e água do Mar, com identificação de fontes de poluição e actuação para a sua minimização.

Foram realizadas acções de promoção da redução de poluição por parte das vacarias (projecto EcoVaca - Vacarias, Ambiente e Qualidade de Vida), com acções de sensibilização junto de agricultores e realização de estudos técnicos.

Na área dos resíduos, foi realizado o inventário dos locais de deposição selvagem de resíduos e promovidas várias acções de limpeza de espaços públicos com a participação de voluntários.

A compostagem caseira tem ainda pouca expressão, mas revela-se como uma solução fácil e adequada para grande parte das residências em Mindelo, já que possuem jardins onde podem colocar facilmente o compostor. Encontra-se em fase de arranque a campanha “Mindelo a Reciclar”, que inclui:

- Criação de *slogan* e mascote para a campanha e disponibilização de informação na *internet*;
- Edição de Boletim Informativo dedicado a este tema, 4000 exemplares entregues em todas as habitações da Freguesia e vários locais públicos;
- Edição de Guia da Compostagem Doméstica, com ampla informação sobre o tema, 500 exemplares distribuídos porta-a-porta;
- Dinamização de campanha de sensibilização porta-a-porta, com distribuição de Guia e apoio técnico, com recurso a voluntários devidamente formados para o efeito, implicando a assinatura de “cartas de compromisso” por parte dos moradores que aderiram à campanha;
- Dinamização de Concurso com o lema "As Famílias mais Ecológicas de Mindelo", com oferta de 10 ecopontos domésticos para separação de outro tipo de resíduos que não os biodegradáveis e de uma bandeira para ser hasteada nas habitações.
- Esta iniciativa da AAMDA é uma das acções previstas no Plano de Acção da A21L, e conta com a parceria técnica do GEA e o apoio do Instituto do Ambiente e da empresa Probos – Resinas e Plásticos.

4.7. Outras acções

O Roteiro de Mindelo, editado em 2005, é uma iniciativa da AAMDA, em parceria com a Junta de Freguesia de Mindelo e com o apoio do Instituto do Ambiente e da Lidergraf - Artes Gráficas. O Roteiro tem como objectivo divulgar a Freguesia, dando a conhecer o seu património a residentes e visitantes, promovendo a economia local e o ambiente. Apresenta o mapa da Freguesia, informações sobre o seu património, história, sociedade e economia, uma lista de cerca de 80 estabelecimentos comerciais e de serviços, entre outras informações úteis. Tem distribuição gratuita.

Na área da energia foi promovida a sensibilização para o potencial da energia solar, nomeadamente com a promoção de fornos solares. O forno solar “Girassol” realizado pelos alunos da EB2,3 Ribeirinha de Macieira - Vila do Conde, com o apoio da AAMDA, recebeu uma menção honrosa no concurso solar Padre Himalaya 2004 e viajou até Timor onde foi apresentado na televisão, universidades, escolas e ONG.

Desde 2003 é dinamizado um Programa de Ecoturismo, com dezenas de actividades já desenvolvidas e centenas de participantes, realizando visitas de exploração do património natural e cultural, com destaque para locais ameaçados e locais modelo em termos de promoção e defesa do património.

Relativamente ao Litoral, a AAMDA participa na ENCOR, plataforma europeia para partilha de conhecimentos e experiências na área da gestão sustentável das áreas costeiras. Para além da monitorização da qualidade da água do mar e das acções de limpeza da praia, como já referido, é promovida a protecção dunar, a vigilância costeira (programa *Coastwatch*) e a sensibilização para a não construção em zonas de risco de avanço do mar.

De acordo com o calendário eleitoral, são dinamizadas acções com o objectivo de promover uma democracia mais participativa. Depois de intervenções nas Eleições Europeias de 2004 e nas Legislativas de 2005, por ocasião das Autárquicas de Outubro de 2005 foi promovido o debate “Melhor Ambiente, Mais Democracia” (em conjunto com outras ONG). Pela primeira vez todos os candi-

dados aceitaram juntar-se e debater “ao vivo” assuntos relacionados com a sustentabilidade. As questões foram colocadas por especialistas em várias temáticas, bem como pelo público presente. Compareceram cerca de 130 pessoas. Os resultados do debate foram amplamente divulgados.

5. Conclusão

Estará Mindelo a caminho de se tornar um “exemplo nacional do ponto de vista do Desenvolvimento Sustentável e da Cidadania ambiental”?

Dada a dificuldade em medir e comparar a situação de uma Freguesia em termos de DS, esta é uma pergunta para já sem resposta objectiva. Mecanismos a criar poderão passar pela adaptação dos critérios assumidos no projecto ECO XXI¹¹ ou do cálculo da “pegada ecológica” e de “índices de desenvolvimento” (WWF *et al*, 2006). No âmbito da dinamização da DEDS em Portugal está prevista a “criação de projectos que visem avaliar a situação dos municípios portugueses em termos de DS de acordo com um conjunto de indicadores validados e conceder o reconhecimento público àqueles que satisfizerem certos patamares de exigência” (CNU, 2006).

O Plano de Monitorização da Agenda 21 de Mindelo (AAMDA, 2005) tem como principal objectivo acompanhar e avaliar os efeitos no ambiente e qualidade de vida na freguesia de Mindelo resultantes da implementação do Plano de Acção. Esta avaliação é feita através da análise de indicadores de sustentabilidade, para os quais foram definidas metas para 2010. No final de 2006 será elaborada a primeira avaliação dos resultados obtidos. Contudo adianta-se que alguns dos indicadores apresentam retrocessos (exemplo da qualidade da água do mar), enquanto outros registam avanços (número de famílias que praticam a compostagem doméstica).

Numa primeira análise do grau de realização das acções previstas no Plano de Acção, constata-se que:

- Existem avanços significativos na questão da Reserva Ornitológica de Mindelo e na criação de uma rede de drenagem e tratamento de águas residuais, com mobilização das Autarquias.

11 Análise comparada de uma série de indicadores de Desenvolvimento Sustentável à escala municipal, por iniciativa da Associação Bandeira Azul da Europa (www.abae.pt)

- Dificuldades de articulação regional e falta de políticas nacionais comprometeram até ao momento alguns projectos (exemplo das vacarias e dos resíduos de construção).
- Existe uma forte resistência da Câmara Municipal em implementar parte das acções, em especial na área do ordenamento do território, continuando a prevalecer uma lógica contrária ao envolvimento da sociedade civil nos processos de planeamento e de decisão (exemplo da participação pública na revisão do Plano Director Municipal e do controlo da expansão urbana em zonas de risco de avanço do Mar).
- A AAMDA tem contribuído para a realização do Plano através de:
 - o Realização de projectos de EDS, apoiados em parcerias, como a campanha para a promoção da compostagem doméstica;
 - o Apoio a acções de EDS desenvolvidos por entidades terceiras, como o Ecoclube de Mindelo;
 - o Realização de acções de pressão e sensibilização, como a dinamização do Movimento Pela Reserva Ornitológica de Mindelo;
 - o Realização de estudos, como as “Estratégias para um Futuro Descongestionado”¹².

O estudo de caso do trabalho desenvolvido pela AAMDA demonstra que é possível mobilizar populações para a importância da conservação da natureza e outras temáticas da sustentabilidade, implicando contudo um esforço permanente em educação. Neste contexto os jovens podem assumir um papel fundamental, desde que lhes seja dada a possibilidade de intervir de forma independente.

A Agenda 21 Local demonstrou ser uma ferramenta essencial para reunir consensos e os primeiros resultados começam a surgir. O desenvolvimento de parcerias com as Autarquias, empresas, outras organizações e um grupo universitário dedicado ao ambiente tem permitido encontrar os recursos necessários para os projectos.

Em termos de Desenvolvimento Sustentável, Mindelo ainda não será um exemplo nacional. Contudo, na área da Cidadania tem assegurado uma disseminação efectiva de “boas práticas”, destacando-se a Agenda 21 Local e os Ecoclubes. ◀◀

¹² Envolve a criação de uma rede local de ciclovias, alterações na circulação automóvel e criação de um Sistema de Transporte Flexível, conhecido a nível internacional pela designação DRT (*Demand Responsive Transport*)

Bibliografia

- AAMDA (2004). “Relatório de Sustentabilidade. Agenda 21 Local para a Freguesia de Mindelo”, Mindelo: Associação dos Amigos do Mindelo para a Defesa do Ambiente.
- AAMDA (2005). “Plano de Acção e Monitorização. Agenda 21 Local para a Freguesia de Mindelo”, Mindelo: Associação dos Amigos do Mindelo para a Defesa do Ambiente.
- CIBIO (2005). “Estudo Prévio para a Elaboração de um Plano Estratégico com vista ao Ordenamento e Gestão da Reserva Ornitológica do Mindelo e Área Envolvente do Concelho de Vila do Conde”, Vila do Conde: Centro de Investigação em Biodiversidade e Recursos Genéticos da Universidade do Porto.
- CNU (2006). *Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (2005-2014). Contributos para a sua dinamização em Portugal*, Lisboa: Comissão Nacional da UNESCO - Portugal.
- CNUAD (1992). *Agenda 21 – Documentos da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro*, Junho de 1992 (versão portuguesa), Lisboa: IPAMB.
- CUE (2006). *Reapreciação da Estratégia da União Europeia para o Desenvolvimento Sustentável – Nova estratégia*, Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- IUCN/UNEP/WWF (1991). *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*, London: Earthscan.
- MACEDO, P. (2002). “Land Use Change in Mindelo Ornithological Reserve in Littoral 2002, The Changing Coast”, Porto: EUROCOAST / EUCC.
- OBSERVA (2001). “II Inquérito Nacional “Os Portugueses e o Ambiente” (resumo 2001), Lisboa: ISCTE, ICS.
- PROMINDELO (2004). “Propostas de Intervenção para a Reserva Ornitológica de Mindelo (versão para discussão 5.1)”, Mindelo: Movimento PROMindelo – Pela Reserva Ornitológica de Mindelo.
- SCHMIDT, L.; GIL NAVE, J.; GUERRA, J. (2005). *Autarquias e Desenvolvimento Sustentável - Agenda 21 local e Novas Estratégias Ambientais*, Lisboa: Fronteira do Caos Editores.
- WWF/ZSL/GFN (2006). *Living Planet Report 2006*, World Wildlife Fund. Zoological Society of London. Global Footprint Network.



DESENVOLVIMENTO SUSTENTABLE E TERRITORIO NA EURORREXIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL

Noelia Romero Castro

Universidad de Santiago de Compostela

Índice 1. Introducción; 2. La Sostenibilidad como nuevo paradigma económico; 3. Competitividad y Desarrollo Sostenible; 4. Empresa, Desarrollo Sostenible y creación de valor; 5. Condicionantes de la respuesta empresarial al reto del Desarrollo Sostenible; 6. Actuaciones medioambientales en la empresa; 7. La contribución empresarial al Desarrollo Sostenible en las empresas gallegas; 7.1. Análisis de gestión medioambiental en la empresa gallega por sectores; 7.2. Marco legal para la promoción del Desarrollo Sostenible entre las empresas; 8. Conclusiones. Bibliografía.

Palabras Clave: Desarrollo Sostenible, Empresa, Gestión Medioambiental, Responsabilidad Social Corporativa, Galicia.

1. Introducción

En el ocaso del siglo XX y los albores del siglo XXI se han puesto de manifiesto nuevos problemas globales o se han acrecentado otros ya identificados, como son la seguridad, la justicia, la desigualdad, el hambre, nuevos y críticos problemas medioambientales, la emigración, las nuevas epidemias y enfermedades, las nuevas crisis financieras, económicas y sociales, etc. De manera paralela, se ha producido una introducción de valores sociales y éticos en la gestión de las organizaciones que no ha sido gratuita, ni por voluntad de las mismas, sino fruto de las crisis generadas por comportamientos anómalos o perjudiciales, no sólo para los distintos *stakeholders* sino para el sistema económico en general. El carácter fundamental, casi filosófico, de estas alteraciones en el orden preestablecido, hacen pensar que, más que en una época de cambios, probablemente nos encontramos ante un cambio de época.

El origen de las preocupaciones en torno a los conceptos de Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible se encuentra, fundamentalmente, en la evolución del conocimiento científico sobre el medio ambiente y sobre los efectos derivados del desarrollo económico que han alterado su *status quo*, que desencadenó, ya a mediados del siglo XX, multitud de respuestas desde todos los ámbitos de las sociedades desarrolladas, creándose un clima de creciente preocupación y un sentimiento de urgencia que impulsaron la incorporación de objetivos de protección y conservación medioambiental y compromiso social en las principales líneas de actuación de los gobiernos.

Sin duda la perspectiva del medio ambiente ha recibido la mayor parte de la atención en la integración de la Sostenibilidad en la agenda política internacional y en la teoría económica (Bennett y James, 1999; Jeucken, 2001; Spirig, 2006). Jeucken (2001) señala que la razón es un arma de doble filo: por un lado, el medio ambiente y las generaciones futuras no tienen voto. Por otro, las consideraciones socio-económicas son las más susceptibles de centrar el interés y el apoyo y compromiso de toda la sociedad, ya que todos los *stakeholders* poseen intereses individuales en ellas, que dejan a los intereses medioambientales en un segundo plano, por lo que deben ser objeto de una mayor atención por parte de gobiernos e instituciones. Por estos motivos nos centraremos en este trabajo en la perspectiva medioambiental del Desarrollo Sostenible, ya que es la que ha experimentado los mayores avances.

En 1992, en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, más de ciento cincuenta representantes gubernamentales llegaron al acuerdo de que las economías del mundo podían crecer sin destruir la riqueza natural del planeta. Fue la primera vez que el papel fundamental de las empresas en la provisión de soluciones a los problemas medioambientales se puso sobre la mesa. Desde entonces, las organizaciones empresariales han desarrollado nuevas ideas, habilidades y estrategias de liderazgo para reducir su impacto sobre el medio ambiente y proporcionar productos y servicios que incorporan beneficios medioambientales. Pese a todo, las cuestiones medioambientales siguen ampliando su espectro y su gravedad y las empresas que persisten en ignorar esta realidad se arriesgan a perder bien su licencia para operar, bien los mercados a los que pretenden servir.

Evidentemente, no se trata sólo de que las empresas asuman su responsabilidad en la materia. Los Gobiernos y la sociedad en su conjunto tienen también un importante papel que jugar (Timberlake, 2002). Y tampoco se trata de que las empresas traten únicamente de controlar o minimizar su impacto medioambiental. En este sentido, Elkington (1997, 2001) afirma que la eco-eficiencia¹ es necesaria pero no suficiente para el Desarrollo Sostenible. Lo que es necesario es “hacer que los mercados trabajen dura y consistentemente apoyando el Desarrollo Sostenible” (Elkington, 1997: 340) y que el Desarrollo Sostenible “aborde cuestiones tales como la estabilización de la población, la reducción de la pobreza, la creación de empleo, el fortalecimiento del papel de la mujer, y la defensa de los derechos humanos” (Elkington, 1997: 156).

Llegamos así al concepto de Responsabilidad Social Corporativa como una estrategia de gestión empresarial que debe estar presente en la toma de decisiones empresariales a todos los niveles y que se fundamenta en la consideración, el respeto y el compromiso con los intereses de toda la sociedad, buscando un consenso y una aceptación generalizada de la actividad de las empresas a través de determinados instrumentos de comunicación y participación. La Unión Europea (2001: 7), en su Libro Verde sobre la Responsabilidad Social Corporativa, la define como “la integración voluntaria por parte de las empresas de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores”. El *World Business Council for Sustainable Development* (Watts and Holme, 2000: 3) la define como “el compromiso continuo de las empresas de comportarse éticamente y contribuir al desarrollo económico, y a la vez mejorar la calidad de vida de los empleados y sus familias, así como de la comunidad local y la sociedad en general”.

En cualquier caso, de lo que no cabe duda es que la innegable responsabilidad de la actividad económica en general, y empresarial en particular, en el deterioro del medio natural y en el desarrollo social la convierte, sin duda, en la principal afectada por las medidas de política económica, social y medioambiental, encaminadas a tratar de mitigar o reparar los daños causados, a la vez que en la

¹ Entendida como la posibilidad de mejorar el desempeño medioambiental de un proceso, producto o servicio logrando de manera simultánea reducir los costes asociados al mismo.

más indicada para liderar la necesaria transformación del modelo de crecimiento económico vigente.

Es por ello que en este trabajo se pretende analizar la contribución de las empresas al Desarrollo Sostenible y cómo afectan estos esfuerzos a su capacidad de creación de valor. Para ello se sigue el siguiente esquema: en el siguiente apartado se apunta hacia la inminente proclamación de la Sostenibilidad como nuevo paradigma económico bajo el cual las empresas habrán de considerar sus impactos sobre el medio ambiente al tomar sus decisiones económicas. El apartado tres plantea el debate sobre cómo puede afectar este cambio de paradigma a la competitividad de las empresas. A continuación, en el apartado cuatro, se analizan las consecuencias sobre su capacidad de creación de valor. El apartado 5 describe las principales motivaciones y barreras a la gestión medioambiental en la empresa, mientras que el apartado 6 enumera algunas de las acciones de gestión medioambiental más habituales. En el apartado 7 se revisa la contribución de las empresas gallegas al Desarrollo Sostenible (actuaciones desarrolladas, coste de dichas actuaciones, etc.) y el marco normativo de apoyo financiero a diversos tipos de iniciativas relacionadas con la protección del medio ambiente. Finalmente, se concluye el trabajo con una breve exposición de las principales conclusiones del mismo.

2. La Sostenibilidad como nuevo paradigma económico

Los orígenes del paradigma mecanicista que impera desde, aproximadamente, el siglo XVII en los países occidentales más desarrollados, se remontan a las contribuciones de Adam Smith, quien con su teoría de la “mano invisible” (Smith, 1976) sentó las bases del capitalismo: las empresas intentan maximizar sus beneficios y los consumidores maximizar su utilidad, mientras que los precios proporcionan la mejor distribución de esos beneficios. Se asume que la maximización del beneficio al nivel macroeconómico conducirá a la maximización de la riqueza de las naciones, y no se considera necesario prestar atención a cuestiones éticas o medioambientales.

Hawken et al. (1999) hablan de la necesaria transformación hacia un “capitalismo natural” basado en cuatro principios clave: promover un incremento

radical en la productividad de los recursos; rediseñar los sistemas de producción de forma similar a los ecológicos, con circuitos cerrados, sin desperdicios y sin toxicidad; crear sistemas que aseguren el cambio de una economía de productos y compras a otra de servicios y flujos (recuperación o reutilización de productos usados); y reinvertir en los sistemas ecológicos para garantizar la Sostenibilidad del capital natural. Para este y otros autores, el actual paradigma económico tiene que ver con los procesos lineales, frente a los procesos cíclicos de la naturaleza, en los que se reciclan los recursos físicos. La economía debe pues orientarse hacia la conservación a largo plazo de sus recursos, y no sólo físicos, sino también humanos, etc. (Klein, 2003).

Esta visión alternativa de la realidad, fuertemente influenciada por la red de problemas planteados y no resueltos por el paradigma mecanicista, tiene consecuencias en el conocimiento económico, surgiendo conceptos como el de Socio-Economía, entendida como una ciencia que “(...) asume que la economía está embebida en la sociedad, la política y la cultura, y no es un sistema autocontenido. Asume que las elecciones individuales derivan de los valores, emociones, vínculos sociales y juicios – más que de un cálculo preciso en interés propio” (Coughlin, 1990: 3). Para la Socio-Economía, la rentabilidad es meramente instrumental, un medio para un fin, y no un objetivo en sí mismo (Hussain, 1999).

De forma similar, se desarrolla el concepto de Economía Ambiental, que estudia el impacto de la actividad económica en la calidad del medio ambiente, ya que en el sistema económico intervienen diversos grupos de agentes (productores, proveedores, consumidores, capital humano, gobierno) entre los que existe un flujo de bienes y servicios y una contrapartida de dinero, y existen también elementos de carácter técnico y financiero (procesos, capital), pero este sistema no es autónomo sino que necesita interrelacionarse con el medio ambiente.

Una de las funciones que desempeña el entorno natural es el de proveedor de materias primas e insumos de energía, sin los cuales sería imposible la producción y el consumo. En consecuencia, uno de los impactos que tiene un sistema económico sobre la naturaleza consiste en explotarla para proveerse de materias primas (naturales, orgánicas o inorgánicas) con el fin de mantener el sistema en funcionamiento. Las actividades de producción y consumo también generan pro-

ductos de desecho, llamados residuos, que tarde o temprano encuentran la forma de regresar al entorno natural, bien directamente desde el proceso productivo en forma de residuos industriales o emisiones, bien desde el proceso de consumo en forma de residuos sólidos urbanos que vuelven a la biosfera a través del vertido o la incineración. Así, la forma en que se manipulen estos residuos puede conducir a la contaminación o degradación del ambiente natural.

Otras funciones del medio ambiente en el sistema económico son:

- Aporta el soporte de la vida: agua, aire, suelo...
- Aporta procesos que no tienen valor directo pero son imprescindibles para el mantenimiento de la vida (valor intrínseco).
- Aporta usos no consumitivos: recreación; valor de opción; existencia.

El paso de un sistema económico “insostenible” a un sistema económico gobernado por las reglas de la Sostenibilidad puede lograrse a través de siete etapas (Anderson, 2003):

1. Eliminando la generación de residuos.
2. Reduciendo las emisiones, especialmente las dañinas.
3. Potenciando el uso de energías renovables.
4. Implantando sistemas cíclicos en base al reciclaje.
5. Diseñando sistemas de transporte y redes de logística de acuerdo con un uso eficiente de recursos.
6. Fortaleciendo las relaciones con agentes de dentro y fuera de la empresa.
7. Rediseñando el sistema de comercio para generar precios social y medioambientalmente honestos.

Posiblemente más que ningún otro agente económico o social, las organizaciones empresariales se enfrentan a un número considerable de restricciones y presiones externas bajo el nuevo paradigma (Banerjee, 2001; Henriques y Sadosky, 1999). Por un lado, prolifera el desarrollo de normativas internacionales, nacionales y locales que imponen estándares de actuación social y medioambiental cada vez más estrictos. Por otro lado, los empleados y una gran variedad de grupos y organizaciones del entorno de la empresa (denominados *stakeholders* en termi-

nología anglosajona) han comenzado a hacer llegar sus demandas a los directivos. Los consumidores, por su parte, empiezan también a requerir la asunción de responsabilidades por parte de las empresas, y los competidores han iniciado ya las primeras maniobras para lograr una ventaja competitiva, tratando de liderar la adopción de estrategias de responsabilidad social corporativa. Los mercados financieros también han empezado a hacer uso de su influencia para exigir actuaciones medioambientalmente responsables por parte de las empresas destinatarias de sus actividades de inversión, financiación y cobertura aseguradora, motivados tanto por la necesidad de cubrir sus propios riesgos medioambientales como por las oportunidades que el reto del Desarrollo Sostenible abre para el sector financiero. Así, las empresas se encuentran enfrentadas a la necesidad de integrar la gestión de este nuevo entorno en sus sistemas de planificación y control.

3. Competitividad y Desarrollo Sostenible

Cuando los empresarios de una economía de mercado toman decisiones con relación a qué y cuánto producir, normalmente tienen en cuenta el precio de lo que van a producir y el coste de los bienes por los cuales tendrán que pagar. Estos son los denominados costes privados de la empresa. Cualquier empresa, con un objetivo de maximización del beneficio, tratará de mantener sus costes de producción en el nivel más bajo posible. Sin embargo, en muchas operaciones de producción existe otro tipo de coste que, aunque representa un coste verdadero para la sociedad, no aparece en el estado de pérdidas y ganancias de la empresa. Son los costes externos o externalidades. Se denominan externos porque, aunque son costes reales para algunos miembros de la sociedad, las empresas no los suelen tener en cuenta en sus procesos de toma de decisiones (Klein, 2003). Son costes externos para las empresas, pero internos para toda la sociedad. Si se pretenden conseguir tasas de producción social y medioambientalmente eficientes, deben tenerse en cuenta los dos tipos de costes, de forma que podríamos expresar el total de los costes sociales como la suma de los costes privados y los costes ambientales externos.

Debemos aclarar que el concepto de externalidad no se restringe a un contenido negativo. Arrow et al. (1995), distinguen dos tipos de externalidades: positivas (actividades que benefician a personas que no pagan por ello), y negativas (actividades que dañan a personas que no reciben compensación por ello).

La negativa a internalizar estos costes externos o externalidades en la producción puede generar fallos de mercado debido a que los recursos no son asignados eficientemente. Las potenciales soluciones políticas al problema caen dentro de dos categorías: políticas de regulación, por un lado, e instrumentos económicos, por otro. Mientras que las políticas de regulación se refieren principalmente a la regulación directa que prescribe acciones obligatorias para los agentes económicos², los instrumentos de mercado se basan en la utilización de señales lanzadas al mercado para transformar los comportamientos³. Estas señales toman la forma de una modificación de los precios relativos o de una transferencia financiera a través del pago de un impuesto o un subsidio. Esto permite a los agentes económicos cierta libertad para responder a los incentivos o desincentivos articulados de un modo mucho más beneficioso para ellos.

Se ha argumentado a menudo que existe un conflicto entre la competitividad de las empresas (y por extensión su desempeño económico) y su compromiso medioambiental (Walley y Whitehead, 1994, 1996). Estas opiniones han podido derivarse de la constatación de que en algunos sectores industriales específicos los costes medioambientales han estado por encima de la media (Luken et al., 1996; Luken, 1997), como es el caso de los sectores extractivos o de primera transformación, en los que la intensidad de su impacto sobre el medio ambiente es desproporcionada con respecto al valor añadido que generan (Clift, 1998; Clift y Wright, 2000). Cohen et al. (1997) señalan que la razón que se esconde muchas veces detrás de los elevados costes del control de la contaminación medioambiental es la adopción de tecnologías fin de línea⁴ que refuerzan la visión de la inversión medioambiental como un coste “extra”.

Sobre esta base, se levantó el argumento de que no se debía penalizar con mayores costes relativos a las industrias con un mayor impacto medioambiental pues esto las situaría en una posición de desventaja competitiva. Este argumento se

2 P.ej, la Directiva IPPC (Directiva 96/61/CE para la Prevención y Control Integrado de la Contaminación), transpuesta al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 16/2002.

3 P.ej., la creación del sistema comunitario de comercio de derechos de emisión (Directiva 2003/87/CE).

4 Tecnologías orientadas al tratamiento o control de los impactos medioambientales una vez causados, en lugar de a la prevención.

enmarca, pues, en el ámbito de la economía neoclásica, para la que la actuación de los gobiernos debe limitarse a corregir las externalidades negativas (que reducen el bienestar social) y, por tanto, el principio de “quien contamina, paga”⁵ impone costes sobre las empresas contaminantes, corrigiendo de este modo un fallo de mercado de forma sub-óptima (Endres, 1994). En general, esta visión neoclásica considera los fallos del mercado o la ausencia de regulación como causa de las externalidades negativas que pueden ser corregidas a través de instrumentos de política económica (Fullerton y Stavins, 1998) como permisos de emisión comercializables, cuotas, la asignación de derechos de propiedad, impuestos medioambientales, estándares de responsabilidad empresarial o sistemas de regulación directa.

En oposición a esta visión neoclásica, ha adquirido fuerza en los últimos años la idea de que el desempeño medioambiental es una fuente potencial de ventaja competitiva en la medida en que puede permitir procesos más eficientes, mejoras en la productividad, menores costes de cumplimiento y nuevas oportunidades de mercado (Gabel y Sinclair-Desgagné, 1993, 2001; Porter 1991; Porter y van der Linde, 1995; Rodríguez et al., 2002; Shrivastava y Hart, 1995). Bajo este marco se defiende que la regulación medioambiental bien diseñada puede contribuir a la competitividad de las empresas impulsándolas a desarrollar actividades de I+D que resulten en innovaciones que generen beneficios privados y sociales a la vez. Sin embargo, los modelos económicos y esquemas de regulación medioambiental, y el hecho de que la innovación conlleva también costes de oportunidad, incrementan los costes de producción de las empresas en mayor proporción que los ingresos, afectando a su rentabilidad (Grimaud y Ricci, 1999; Jaffe et al., 1995). Gabel y Sinclair-Desgagné (2001, p. 152) entienden que la existencia de tales innovaciones que permiten mejorar de forma simultánea el desempeño financiero y el medioambiental “es lógicamente más probable en situaciones en que la empresa se encuentra lejos de la frontera eficiente, donde la carga de los costes de cumplimiento es ligera, y donde el cambio a la frontera puede ser realizado de forma barata”.

Determinadas condiciones pueden favorecer la existencia de una relación positiva entre la regulación medioambiental y la competitividad (Wagner, 2003):

5 El principio de “quien contamina, paga” fue formulado por la OCDE en los 70, principalmente como un principio económico, más que legal. Desde entonces ha sido aplicado a la contaminación pasada, en curso y accidental (OCDE, 1972).

el uso de instrumentos de regulación eficientes (especialmente permisos de contaminación comercializables), una estructura de mercado favorable que, por ejemplo, se caracterice por la demanda de productos medioambientalmente diferenciados, la disponibilidad de tecnologías desaprovechadas que permiten una mayor eficiencia, y la reducción del tamaño empresarial y la modernización del activo.

Se plantean así dos posibles motivaciones para la gestión medioambiental: la regulación y la posibilidad de obtener beneficios económicos. Para Grabosky (1995, p.210) “las innovaciones en reducción de la contaminación suelen ser motivadas por la regulación (...) las tecnologías de modificación de procesos tales como plantas y equipamiento energéticamente eficientes suelen ser motivadas por la rentabilidad”.

4. Empresa, Desarrollo Sostenible y creación de valor

Los intentos por integrar las preocupaciones medioambientales en la gestión empresarial inmediatamente chocaron con la doctrina central de las Finanzas, sobre la que se ha generado en los últimos años un intenso debate: la presunta meta del gestor financiero es maximizar la riqueza del accionista. En un sistema capitalista, aquellos que aportan su capital a una compañía son merecedores de un trato especial en virtud de su condición de propietarios (Friedman, 1970; Malkiel and Quandt, 1971). Cualquier empresa, aún teniendo entidad legal propia, no deja de ser propiedad de sus accionistas, que hacen valer su voluntad a través del consejo de dirección y el equipo de gestión.

Los principales críticos de las nuevas tendencias, los que aseguran que prestar atención a las cuestiones relacionadas con el Desarrollo Sostenible es un error, suelen ser viejos economistas de libre mercado para los cuales la responsabilidad social de la empresa interfiere con el adecuado funcionamiento del mercado y con la eficiencia del sector empresarial (Cowe, 2001). Existe, además, un elemento filosófico relacionado con la finalidad de la empresa pública, que se fusiona con las ideas de aquellos que opinan que las cuestiones sociales y medioambientales son cosa de los gobiernos, y que la empresa privada debe ceñirse estrictamente a sus negocios (Barry, 1998; Friedman, 1962, 1970, 1971). Fineman (2000) sugiere que las empresas no disponen necesariamente de los medios para trabajar en aras

de la Sostenibilidad, y Lamming et al. (1999) creen que el Desarrollo Sostenible no es una meta apropiada para las empresas porque no pueden manejar adecuadamente las cuestiones sociales. Soros (2000, p.118) afirma que “la justicia social queda fuera de la competencia de la economía de mercado”. Para estos autores, las empresas deberían centrarse únicamente en la “contundencia medioambiental”, que incluye tan solo cuestiones medioambientales y económicas.

Hay también autores que sugieren que los problemas medioambientales son menos graves de lo que los ecologistas quieren hacer ver (Eberstadt, 1996; Morris, 1998; Simon, 1997), o que no existe un interés real por su parte en solucionar los problemas medioambientales porque sus fines son, sobre todo, políticos.

Pero, hoy en día, muy pocas empresas pueden admitir que persiguen exclusivamente la maximización de la riqueza del accionista. Si bien históricamente los accionistas han sido considerados los únicos grupos de interés a tener en cuenta en la toma de decisiones empresariales (Friedman, 1970), los directivos en la actualidad son cada vez más proclives a abrazar alguna variante del enfoque del *stakeholder*, en el que la empresa es considerada como un sistema de acuerdos o contratos entre muchas partes (Cornell y Shapiro, 1987; Freeman, 1984). La actitud de la dirección ante los diversos grupos de interés de su entorno (un conjunto amorfo que comprende a los consumidores, empleados, proveedores, accionistas, competidores, etc.) depende de la importancia relativa de cada uno de ellos sobre la estrategia de la empresa. Si el medio ambiente es considerado como un grupo de interés más, como defienden algunos autores (Hart, 1995; Shrivastava, 1995a, 1995b), la toma de decisiones empresariales se complica sobremanera.

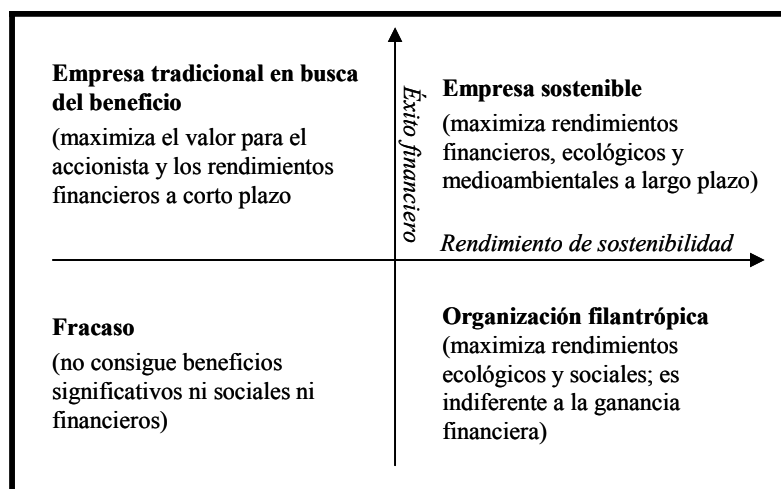
Se ha insistido en numerosas ocasiones en que la gestión empresarial a menudo no presta suficiente atención al hecho de que las consideraciones medioambientales se han convertido en una realidad económica (Hart, 1995). Condicionan tanto los flujos de entrada como los flujos de salida de una empresa. Por lo tanto, las consideraciones medioambientales tienen una influencia considerable sobre el valor de la empresa. Y, en consecuencia, el análisis financiero necesita de criterios no financieros junto a los puramente financieros (Kaplan y Norton, 1996a, 1996b; Neely, 1999). Hamel y Prahalad (1994) indican que las fuerzas competitivas identificadas por Porter ya no son los únicos elementos que guían las

decisiones estratégicas, pues otras variables como la cuestiones medioambientales deben ser tomadas en consideración.

En los últimos años hemos asistido también a un debate sobre la necesidad de incluir las cuestiones medioambientales y sociales en la información financiera (*Centre for Tomorrow's Company*, 1998; ICAEW, 1998), en la medida en que se consideran un aspecto relevante para explicar la creación de valor para el accionista en el largo plazo (Bennett y James, 1999).

Podemos distinguir dos escuelas de pensamiento en relación con el impacto de la responsabilidad medioambiental de la empresa sobre el valor para el accionista. Para una de ellas el nivel actual de protección del medio ambiente choca con los objetivos de la empresa (Walley y Whitehead, 1994, 1996), especialmente con la maximización del valor de la empresa para los accionistas. Otros consideran que no sólo el nivel actual de protección medioambiental por parte de las empresas es sostenible, sino que la responsabilidad medioambiental de la empresa puede incluso tener un efecto beneficioso sobre el valor para el accionista (Bennett y James, 1998; Blake-Goodman et al., 2002; Blumberg et al., 1997; DeSimone y Popoff, 1997).

Figura 1. Relación entre el éxito financiero y el rendimiento social de la empresa.



Fuente: Klein (2003, p. 128).

El debate entre las dos posturas ha desviado la atención de lo que tienen en común, a saber, que si la responsabilidad medioambiental de la empresa tiene un efecto sobre el valor para el accionista, entonces debería ser integrada en los modelos de valoración y en los principios de gestión empresarial (Schaltegger y Figge, 2000).

La figura 1 describe las tensiones entre la economía y la Sostenibilidad. Una empresa realmente sostenible puede obtener simultáneamente rendimientos financieros, sociales y medioambientales. Otras empresas generan beneficios sociales pero no pueden sostener sus beneficios financieros, planteando la necesidad de un apoyo económico externo (gobiernos, ONGs...). La pregunta es hasta qué punto pueden intercambiarse rendimientos financieros por rendimientos sociales y medioambientales.

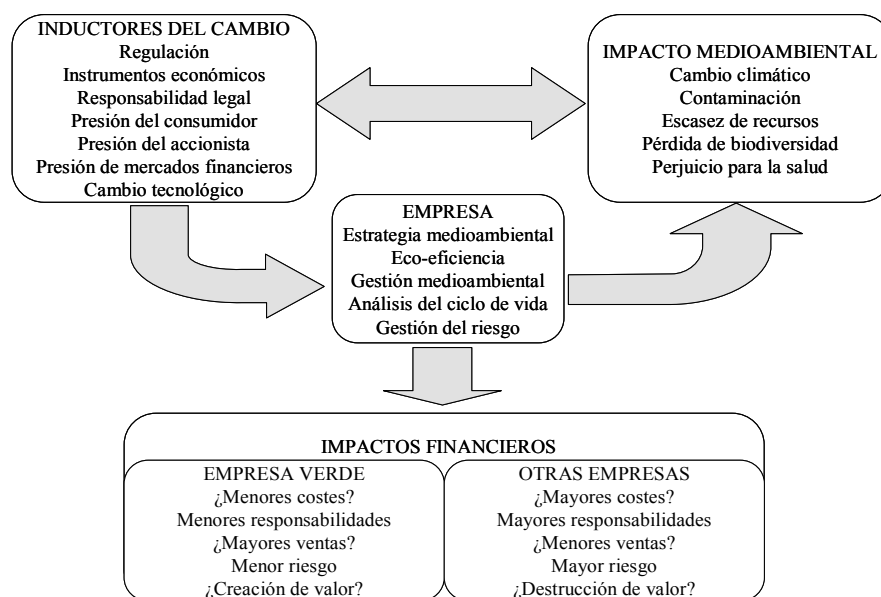
5. Condicionantes de la respuesta empresarial al reto del Desarrollo Sostenible

Muchas empresas de todos los sectores de la economía han empezado a darse cuenta de que su actitud frente al medio ambiente ha adquirido carácter de decisión estratégica, en la medida en que el entorno económico, político y social que se ha ido forjando en los últimos años ha convertido a la cuestión medioambiental en un factor estratégico relevante, que condiciona tanto su capacidad de generación de valor para sus accionistas como su habilidad para gestionar los riesgos que rodean a dicha capacidad.

La figura 2 trata de reflejar la relación empresa-medio ambiente en términos de las diversas fuentes de presión que obligan a la empresa a asumir un compromiso medioambiental y del impacto financiero de las posibles acciones adoptadas para ello.

Entre los inductores del cambio, sobre los que tienen una influencia fundamental los problemas medioambientales que se han puesto de manifiesto y sobre cuyo conocimiento se ha profundizado desde mediados del siglo XX, se encuentran las medidas legislativas (instrumentos de regulación e instrumentos

Figura 2. Relación empresa-medio ambiente.



Fuente: Elaboración propia a partir de Delphi International Ltd. y Ecologic GMBH (1997, p.37).

económicos) y sus consecuencias, las presiones de los consumidores, los accionistas y mercados financieros en general, y el propio cambio tecnológico que obliga a las empresas a reconvertir sus procesos en favor de tecnologías más limpias. No se debe olvidar que entre estos agentes/inductores del cambio existen también comportamientos que se encuentran en el origen de algunos de los problemas medioambientales que hoy nos acucian (inadecuados patrones de consumo, ineficacia de las medidas legislativas, inacción de los mercados financieros, etc.). La empresa, fuente indiscutible de impactos medioambientales, responde a las presiones definiendo una estrategia medioambiental, adoptando medidas de eco-eficiencia, implantando sistemas de gestión medioambiental, y utilizando herramientas como el análisis del ciclo de vida⁶ o la gestión del riesgo. Adoptar o no un

⁶ El ACV más conocido en su forma inglesa como *Life Cycle Assessment* (LCA), es un proceso objetivo para evaluar los impactos sobre el medioambiente y la salud de un producto, proceso o servicio. La evaluación se realiza en el ciclo de vida completo del proceso o actividad, incluyendo la extracción y tratamiento de la materia prima, la fabricación, el transporte, la distribución, el uso, el reciclado, la reutilización y el despacho final.

compromiso medioambiental marcará diferencias entre las empresas en términos de costes, ingresos, riesgo y creación de valor, si bien no está claro en qué sentido, y parece lógico pensar que los resultados de la gestión medioambiental serán distintos en distintas empresas.

Case (1999) analiza los motivos que han llevado a las empresas a incorporar el medio ambiente en sus decisiones:

1. Sin duda el primer inductor de la integración del medio ambiente en la gestión empresarial ha sido la legislación, primero centrada en la reducción de los principales impactos contaminantes de la actividad económica, y cada vez más dirigida hacia una visión más totalizadora e integradora que tenga en cuenta el impacto total de una empresa sobre el medio ambiente. Si bien la legislación se ha centrado tradicionalmente en las grandes empresas, las pequeñas y medianas empresas también han comenzado a verse afectadas, no sólo porque muchas de ellas desarrollan actividades de alto riesgo para el medio ambiente, sino también porque las grandes empresas de las que muchas son proveedoras reclaman de ellas altos estándares de desempeño medioambiental (a través de cuestionarios, auditorías e incluso negándose a aceptar el suministro por parte de empresas que no controlan su impacto medioambiental).
2. Cada vez más los directivos y analistas se percatan de que el medio ambiente y el crecimiento no están reñidos y que una sólida gestión medioambiental puede mejorar la rentabilidad de los negocios. Se han identificado formas de conseguir ahorros en costes a través de medidas de eco-eficiencia, si bien autores como Walley y Whitehead (1994, 1996) sugieren que cualquier ahorro en costes derivado de mejoras medioambientales puede ser insignificante en comparación con los costes del cumplimiento con la legislación.
3. Las cuestiones medioambientales son crecientemente utilizadas para mejorar los ingresos de las empresas, a la vez que para reducir los costes. Multitud de empresas interesadas en sacar provecho de la mayor sensibilidad medioambiental de los mercados de consumidores han desarrollado un amplio abanico de productos “verdes” (algunos con mejores credenciales medioambientales que otros). En ocasiones también la aparición de dichos productos ha sido

provocada por la legislación⁷. Ese valor añadido que supone el bajo impacto medioambiental de algunos productos puede trasladarse a menudo al precio, aunque no necesariamente.

4. También la presión de los competidores ha jugado un papel importante en la ambientalización de las empresas. Por ejemplo, la elaboración y publicación de índices de desempeño, compromiso o reputación medioambiental, la inclusión en los llamados índices bursátiles sostenibles⁸, etc., motiva a las empresas a tratar de mejorar su posición en el ranking. Aunque la validez y rigurosidad de tales listados pueda estar en entredicho, no cabe duda de que tienen un impacto sobre la sociedad que obliga a las empresas a tenerlos en cuenta.
5. En este sentido, las empresas han recibido también presiones por parte de diversos grupos de interés o *stakeholders*, tales como clientes, proveedores, ONGs o los propios accionistas. Así, el medio ambiente se ha convertido también en un elemento que puede afectar a la imagen de las compañías, que se ven pues en la obligación de defenderla y/o limpiarla.

A pesar de todo, muchas empresas siguen mostrándose reacias a adoptar una gestión medioambiental proactiva, obviando oportunidades como las posibilidades de reducción de costes que encierran las medidas de eco-eficiencia. Como señala Sinclair (1997, pp.542-543) “(...) la mayoría de las empresas prefieren los menores costes inmediatos de equipamientos más baratos y menos eficientes sobre los ahorros generados a corto y medio plazo en la factura energética como consecuencia de la adopción de equipamientos más caros pero más eficientes”.

Sinclair (1997) también apunta hacia las restricciones de capital a que se enfrentan algunas empresas como causa de su negativa a adoptar medidas de gestión medioambiental. Especialmente las empresas de pequeño y mediano tamaño pueden encontrar dificultades a la hora de acceder a financiación externa para tales proyectos.

Las restricciones financieras constituyen sin duda alguna el principal impedimento a la asunción de compromisos medioambientales y el más citado en la literatura. Para Post y Altman (1994) estas restricciones financieras están relacionadas

7 Como en el caso de la prohibición de los CFCs en los aerosoles.

8 Como el *Dow Jones Sustainability Index*, el *Domini Social Index* o el *FTSE4Good*.

con las inversiones necesarias para reducir el impacto medioambiental y cumplir con la legislación y constituyen, por tanto, una barrera de la industria, es decir, que afecta de forma global a determinados sectores, especialmente a aquellos más contaminantes, mientras que otros problemas tienen para estos autores la consideración de barreras organizativas, específicas para cada organización (compromiso de los empleados y la dirección, estructura organizativa y de comunicación, etc.). Para del Río (2002) las restricciones financieras son de dos tipos: por un lado de tipo tecnológico, asociadas al coste de oportunidad de la inversión en tecnologías limpias en relación con el desaprovechamiento de las tecnologías anteriores, y por otro lado de tipo interno, relacionadas con la situación financiera concreta de cada empresa. Para Hillary (2004) las restricciones financieras pueden estar relacionadas con la escasez de recursos, que constituye para la autora una barrera de tipo interno, o pueden estar relacionadas con los costes de la certificación/verificación de un sistema de gestión medioambiental, que tiene la consideración de barrera de tipo externo.

Otros obstáculos a la introducción de prácticas de gestión medioambiental en la empresa citados en la literatura (Aragón-Correa, 1998; del Río, 2002; Fundación Entorno, 1998; Hillary, 2004; Post y Altman, 1994) comprenden el enfoque de los clientes en el precio, que penaliza a los productos “verdes”, la ausencia de un enfoque estratégico, el tamaño empresarial, la escasa cualificación del personal, la inadecuada regulación o las deficiencias del marco institucional, etc.

6. Actuaciones medioambientales en la empresa

El comportamiento medioambiental de la empresa puede reflejarse a nivel de gestión en diversos ámbitos de la cadena de valor, a través de diversas actuaciones y herramientas de gestión medioambiental. La cadena de valor de Porter (1987), mediante la distinción entre actividades primarias y de apoyo, permite identificar de forma sistemática los costes y las potenciales fuentes de ventaja competitiva que se encuentran en las actividades de una empresa.

Lawrence et al. (2002) sitúan algunas de las técnicas más relevantes de gestión medioambiental (*benchmarking*, contabilidad medioambiental, Mantenimiento Preventivo Total, auditoría medioambiental, diseño para el medio am-

biente⁹, balance de materiales, análisis del ciclo de vida, diseño para el reciclaje) en el contexto de las funciones organizativas y los procesos productivos de una empresa. De forma similar, de cara a enumerar algunas de las actuaciones medioambientales más relevantes que pueden acometer las empresas de cualquier sector, podemos agruparlas bajo cada una de las distintas áreas o actividades de la cadena de valor de una empresa (figura 3).

Figura 3. Cadena de valor.



Fuente: Elaboración propia a partir de GEMI (2002, p.6).

Diversos estudios se han centrado en la revisión o la simple relación de algunas de las principales actuaciones o instrumentos de gestión medioambiental a disposición de las empresas. Bajo cada uno de los eslabones de la cadena de valor de la figura 3 estimamos oportuno mencionar las siguientes:

1. En las actividades de I+D, asociadas con el diseño de nuevos procesos, productos o servicios:
 - I+D medioambiental: búsqueda de tecnologías, materiales, etc., que permitan mejorar el desempeño medioambiental de un proceso o producto.
 - Eco-diseño: integración de las consideraciones medioambientales en la planificación, desarrollo y diseño de un producto o servicio, para definir el mejor desempeño medioambiental a lo largo de todo su ciclo de vida. Es una etapa crucial para incorporar consideraciones medioambientales en la cadena de valor, puesto que los impactos medioambientales de las restantes actividades de la misma son consecuencia directa de las decisiones tomadas en la etapa de diseño.
 - Matriz de eco-eficiencia (Ilinitch y Schaltegger, 1995): para la construc-

⁹ Originalmente en inglés: *design for the environment*. Programa de la Agencia de Protección Medioambiental (EPA) estadounidense para promover la incorporación de la variable medioambiental en el diseño de productos y servicios. Se suele utilizar como concepto equivalente al concepto de eco-diseño.

ción de una cartera de productos verdes, usando como criterios el impacto ambiental, el nivel de crecimiento del mercado y la rentabilidad.

2. En las actividades de aprovisionamiento de materias primas, relacionadas con la selección de proveedores, la recepción y el almacenamiento de las materias primas y otros suministros:
 1. Gestión medioambiental de la cadena de proveedores: se trata de introducir consideraciones medioambientales en la relación con los proveedores de materias primas y otros suministros, tanto en la selección y negociación de las condiciones de los contratos, como mediante actividades de cooperación, con el fin de mejorar la calidad de los productos y procesos, mejorar también la propia calidad del aprovisionamiento (reducción del tiempo de entrega, reducción de inventarios, etc.) y complementar los programas de eco-diseño, exigiendo que los suministros cumplan determinadas especificaciones de tipo medioambiental.
 2. Ecología industrial: consiste en trasladar a los ecosistemas industriales los mismos principios con que se rigen los ecosistemas naturales, los cuales se caracterizan por cerrar los ciclos, puesto que los residuos de un organismo no son más que el alimento y la energía para otro organismo. La ecología industrial promueve las situaciones en que un número de diferentes empresas, normalmente cercanas entre ellas, intercambian una variedad de flujos residuales, convirtiendo los residuos de una empresa en materias primas útiles en el proceso productivo de otra empresa. Así pues, la ecología industrial consiste en un nuevo enfoque para el diseño de productos y procesos, que se caracteriza por el hecho de que cada empresa no se encuentra aislada ni es independiente respecto a las demás empresas, sino que las empresas se abastecen parcialmente entre ellas y por lo tanto están en equilibrio.
3. En las actividades de fabricación del producto o provisión del servicio, relacionadas tanto con la transformación de *inputs* en productos finales o servicios, como con la puesta del producto o servicio a disposición de los clientes (AECA, 1996):

- Utilización de tecnologías de regeneración (destinada a la recuperación de productos de desecho con el objeto de devolverlos a condiciones similares a las del producto original y propiciar, por tanto, su reutilización).
 - Utilización de tecnologías de reparación de los daños causados en el medio ambiente con tendencia a su eliminación (tecnologías “fin de línea”).
 - Utilización de tecnologías de reciclaje de los residuos.
 - Reducción del volumen de residuos.
 - Minimización del consumo de los distintos recursos productivos.
 - Utilización de tecnologías integradas que ahorran recursos y constituyen procesos limpios.
4. En las actividades de comercialización, asociadas con la gestión de la cadena de distribución y la promoción del producto o servicio:
- Marketing ecológico: Pride y Ferrel (1993) lo definen como el conjunto de esfuerzos realizados por la empresa para diseñar, promocionar, establecer la política de precios y distribuir productos no dañinos para el entorno, basándose en el análisis de las expectativas de los consumidores.
 - Gestión medioambiental de la cadena de distribución: proceso similar a la gestión medioambiental de la cadena de proveedores pero enfocado a los distribuidores de la empresa.
 - Provisión de información medioambiental: aunque su objetivo no sea explícitamente afectar al diseño, promoción, precio o distribución del producto o servicio, es obvio que la elaboración y difusión de información sobre el desempeño medioambiental de la empresa podría influir sobre dichas variables al contribuir a la formación de la imagen o reputación de la empresa.
5. En el servicio post-venta, actividades desarrolladas para incrementar el valor del producto después de su venta:
- Envases y embalajes no perjudiciales para el medio ambiente.
 - Reutilización de los envases y embalajes para el mismo u otros fines.
 - Inocuidad en el uso y consumo del producto, de los envases y de los embalajes.

- Uso y consumo de productos que ahorren energía y que no produzcan ruidos ni emisiones contaminantes.
 - Prolongación de la utilidad de los productos y de los componentes a través de reutilizaciones, reparaciones, rellenado de cartuchos usados, así como reconversiones tecnológicas conseguidas por la mera sustitución de alguno de los componentes.
 - Facilidad y ecología en el servicio postventa.
6. En el final del ciclo de vida del producto, actividades relacionadas con la gestión del producto al final de su vida útil:
- Diferir la obsolescencia del producto tanto a nivel estético como funcional.
 - Reutilización del producto o partes del mismo para el mismo u otros fines.

Aunque en este trabajo nos estamos centrando en la perspectiva medioambiental del Desarrollo Sostenible, debido a su mayor tradición, formalización e impacto, obviamente también podríamos señalar actuaciones sociales desarrolladas por las empresas a lo largo de la cadena de valor y en relación con todos sus *stakeholders*. Así, por ejemplo, podríamos mencionar la gestión social de la cadena de proveedores, mediante la cual se trata de evitar la relación con proveedores que violen los derechos humanos fundamentales y de establecer mecanismos de cooperación para cambiar dichos comportamientos; las prácticas de buen gobierno corporativo, mediante las que se pretende garantizar a los accionistas, y también al resto de *stakeholders*, el compromiso y el cumplimiento con altos estándares de ética, transparencia, sensibilidad y responsabilidad; las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, dirigidas a mejorar las condiciones laborales de los empleados; la acción social, que comprende las actividades dirigidas a apoyar diversas causas sociales, medioambientales, etc. (donaciones, voluntariado de empleados, mecenazgo...); y un largo y heterogéneo etcétera.

7. La contribución empresarial al Desarrollo Sostenible en las empresas gallegas

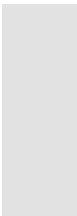
La Comunidad Autónoma de Galicia sigue siendo una región eminentemente agropecuaria, y por tanto estrechamente vinculada a la explotación del

medio natural como base de su actividad económica. Los sectores secundario y terciario han ido ganando en presencia a lo largo de los años, y sobre todo en importancia, llegando su riqueza generada a triplicar a la aportada por el sector primario, si bien su desarrollo dista mucho de ser completo. Aún así, su impacto sobre el medio ambiente no debe ser menospreciado y, aunque los niveles de contaminación no hayan alcanzado aún cotas importantes a escala local, la asunción del reto planteado por el Desarrollo Sostenible es ineludible por parte de las empresas gallegas, ya que:

1. La sociedad y el entorno competitivo actuales obligan a las empresas a pensar en términos globales y no locales.
2. La sociedad y el entorno competitivo actuales obligan a las empresas a mirar hacia el futuro más que hacia el presente.
3. La sociedad y el entorno competitivo actuales obligan a las empresas a ser medioambientalmente eficientes y a satisfacer las expectativas al respecto de todos sus *stakeholders*.

Con frecuencia se ha hablado de las favorables condiciones naturales de la comunidad de Galicia para el desarrollo de la actividad económica: una vasta superficie de terrenos cultivables para la agricultura, de pastos y forrajes para la ganadería, una extensa red fluvial proveedora de agua a todos los sectores, y de energía a la industria, una excelente localización para el comercio marítimo, y el que parecía el único obstáculo al crecimiento económico, la dificultad de las comunicaciones terrestres con el resto de la península, es cada vez menos evidente gracias a la inversión en infraestructuras viarias.

Bajo estas condiciones se han articulado las actividades agrícola, ganadera, industrial y turística que han dado origen a los que son hoy los principales problemas medioambientales de la región (a nivel local): una fuerte actividad productora y consumidora de energía, la explotación intensiva de los recursos naturales (mineros, forestales...), el uso y abuso de fertilizantes y pesticidas en la agricultura, los efectos en la contaminación difusa de los purines generados por la actividad ganadera, el tráfico marítimo (recordemos el accidente del *Prestige* en las costas gallegas a finales de 2002) y la presión del turismo sobre los espacios naturales.



7.1. Análisis de gestión medioambiental en la empresa gallega por sectores

La actividad agropecuaria es, a la vez que la principal fuente generadora de riqueza, la principal fuente de contaminación de aguas, suelos y aire en la región. La escasa profesionalización de este sector en lo que se refiere a la gestión empresarial, junto con la importancia de su peso relativo en el conjunto de la economía gallega, permiten explicar, en una primera aproximación, la prácticamente nula integración de la gestión medioambiental en los sistemas de gestión de sus empresas agroganaderas. Otros de los factores que han influido en la inexistencia de una conciencia medioambiental en el sector han sido, a menudo, la falta de información de agricultores y ganaderos, y, muy posiblemente, la falta de interés, secundada por políticas que hasta hace pocos años no hacían un buen uso de las ayudas a su alcance para fomentar la explotación del entorno de una forma respetuosa con el medioambiente.

Se nos presenta además en el ámbito de este sector agroganadero una curiosa paradoja: por un lado, la ausencia de ayudas gubernamentales ha retrasado la adopción de una cultura pro-ambiental en el sector, y en consecuencia ha agravado los impactos de su actividad sobre el entorno. Pero por otro lado, en buena medida los subsidios agrícolas que suministraban incentivos para perfeccionar métodos de producción intensivos contribuyeron a incrementar el número de fuentes de contaminación puntuales. Es decir, parece claro que no es que no haya existido una voluntad política de incentivar el desarrollo de las actividades agrícola y ganadera, sino que esos incentivos no han perseguido el objetivo adecuado.

Según datos del Ministerio de Agricultura, Galicia ha experimentado un importante crecimiento en el número de hectáreas inscritas en agricultura ecológica, desde 1.974,36 hectáreas en 2001 a 9.156,36 hectáreas en 2005, si bien representa aún un porcentaje muy pequeño en el total español. Las explotaciones agrícolas o ganaderas en régimen de producción ecológica ascendían a 370 en el año 2005 (243 agrícolas y 127 ganaderas), que suponen apenas un 0,15% del total de explotaciones agroganaderas gallegas y a las que se unen 55 empresas de elaboración y/o envasado de productos ecológicos. Por otro lado, comienza a crecer de forma significativa la superficie forestal certificada bajo alguno de los esquemas de gestión forestal sostenible (FSC (Forest Stewardship Council) o PEFC

(Pan-European Forest Certification Council)), previéndose que se alcance cerca de un 4% de la superficie forestal total en 2006.

Mención especial merece la apuesta por el desarrollo de combustibles ecológicos, a la que la comunidad de Galicia aportará en poco tiempo un volumen nada desdeñable: actualmente existe una planta en funcionamiento y se han proyectado otras seis plantas para la producción de biodiésel y bioetanol, que proporcionarían casi 1 millón de toneladas de estos biocarburantes. Si bien buena parte de la materia prima (soja, girasol, colza, maíz, cebada...) procederá de Brasil o Argentina, se ha empezado a estudiar la posibilidad de introducir estos cultivos en el agro gallego.

Es también interesante destacar la posibilidad de aprovechamiento de los residuos del sector forestal (biomasa) o de los efluentes del sector agroganadero (biogás) para la generación de electricidad.

En el ámbito de la actividad pesquera y de la acuicultura no se han producido grandes avances ni por parte de las flotas o empresas ni por parte de la Administración. Por su parte, la actividad minera se ha visto afectada en los últimos años por la reducción de las superficies susceptibles de explotación, tanto como consecuencia de la aprobación de la Ley del Suelo de Galicia (Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, modificada por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre) como por el incremento de la superficie incluida en la Red Natura 2000. A esto se añade el hecho de que la actividad minera es generadora de grandes impactos medioambientales, por lo que se ha visto obligada a acometer importantes inversiones para la gestión de estos impactos, especialmente en el sector de la pizarra (acondicionamiento ambiental de escombreras y cauces, aprovechamiento de lodos de pizarra como elemento de restauración, etc.).

Pasando ya al ámbito de la empresa industrial, como ya hemos señalado, los problemas ambientales provocados por la actividad de la industria gallega son cada vez más evidentes (elevado consumo energético, alta generación de residuos, emisiones, vertidos, etc.), como también es cada vez más evidente el rechazo de la sociedad y de las autoridades gubernamentales a estos impactos, de manera

que empieza a despertar una conciencia clara de protección del medio ambiente que encuentra su reflejo en los sistemas de gestión. A nivel legislativo son dos los principales condicionantes de la actividad del sector industrial gallego:

- Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación (IPPC): en el 2006 son 197 las empresas gallegas afectadas. La Ley establece medidas para evitar, o al menos reducir, las emisiones de determinadas actividades industriales en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidos los residuos, para alcanzar un nivel elevado de protección del medio natural considerado en su conjunto. Obliga a una serie de empresas (ver tabla 1) a obtener una nueva Autorización Ambiental Integrada (la cual señala, para cada actividad industrial, unos límites contaminantes y las mejores técnicas disponibles para no superarlos) y a comunicar anualmente sus emisiones y vertidos al Registro de Emisiones y Focos Contaminantes.

Tabla 1. Instalaciones afectadas por actividad (según ANEXO I Ley IPPC)

Instalaciones de combustión	6
Producción y transformación de metales	22
Industrias minerales	22
Industria química	13
Gestión de residuos	17
Industria del papel y el cartón	4
Industria textil	0
Industria del cuero	0
Industria agroalimentaria y ganadera	109
Consumo de disolventes orgánicos	3
Industria del carbono	1
TOTAL	197

Fuente: <http://www.eper-es.es/>, actualizado a junio de 2006.

- Ley 1/2005 por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación (PNA) 2008-2012: la industria gallega también se ha visto afectada por

la reciente entrada en funcionamiento del comercio europeo de derechos de emisión de GEI¹⁰, con 51 instalaciones incluidas en el PNA 2005-2007 y 59 en el PNA 2008-2012 (tabla 2).

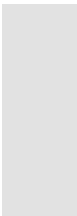
Tabla 2. Instalaciones afectadas por el PNA 2008-2012 (por sectores)

Combustión	30
Industria: tejas y ladrillos	18
Industria: azulejos y baldosas	1
Industria: cemento	1
Industria: cal	1
Industria: pasta y papel	2
Industria: siderurgia	1
Industria: refino de petróleo	1
Generación de electricidad	3
Industria: vidrio	1
TOTAL	59

Fuente: Elaboración propia a partir del RD 1370/2006.

En dichos planes se han establecido topes de emisión de CO₂ para cada una de las unidades de producción, y se ha asignado a cada instalación una determinada cantidad de derechos de emisión que serán entregados de forma gratuita. Las instalaciones cuyas emisiones superen el volumen asignado, tendrán que comprar derechos de emisión en el mercado. Las que estén por debajo de su límite de emisión, por ejemplo gracias al uso de energías limpias, podrán vender el excedente a otras que emitan más de lo permitido. Además, se fuerza a acometer transformaciones estructurales en sectores intensivos en el uso de carbón y fuel como combustibles, que obligarán a las empresas de dichos sectores a realizar importantes inversiones, e impulsarán la búsqueda de una mayor eficiencia energética en todas las industrias.

10 Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad.



Como consecuencia de estas y otras muchas disposiciones legislativas¹¹, la industria gallega está realizando importantes esfuerzos de adaptación orientados no sólo al cumplimiento con la normativa o a evitar sanciones, sino también a aprovechar los beneficios de la eco-eficiencia o a mejorar su imagen ante sus *stakeholders*. La inversión de las empresas gallegas en protección medioambiental en el período 2000-2004 ha presentado la siguiente evolución por sectores (tablas 3, 4 y 5), distinguiendo entre:

- Inversión en equipos e instalaciones independientes¹²: emisiones al aire, aguas residuales, residuos, suelos y aguas subterráneas, ruidos y vibraciones, naturaleza y otros ámbitos (radiaciones, I+D, ...).
- Inversión en equipos integrados¹³: instalaciones para reducir las emisiones de contaminantes atmosféricos, instalaciones para el ahorro y la reutilización del agua, instalaciones que generan menos residuos, instalaciones para reducir el uso de materias primas contaminantes, instalaciones para reducir el consumo de materias primas y energía, instalaciones para reducir los ruidos y las vibraciones, instalaciones para aplicar procesos de producción más caros y menos contaminantes y otras instalaciones.
- Gastos corrientes: incluyen los gastos de explotación que se cargan en la cuenta de pérdidas y ganancias del Plan General de Contabilidad, cuyo principal objetivo sea la prevención, reducción, tratamiento o eliminación de la contaminación o cualquier otra degradación del medio ambiente que surge como resultado de la actividad del establecimiento.

11 Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Galicia tiene en vigor desde el año 1995 un impuesto sobre la contaminación atmosférica asociada a las emisiones oxigenadas de azufre o nitrógeno (Ley 12/1995).

12 Aquellos que operan de forma independiente en el proceso de producción y están destinados a reducir la descarga de contaminantes originados durante dicho proceso.

13 Aquellos que tienen una doble finalidad, industrial y de control de la contaminación. Su principal objetivo es reducir la descarga de contaminantes generados en el proceso productivo.

**Tabla 3. Inversión en equipos e instalaciones independientes
por sectores de actividad (miles de euros)**

	2000	2001	2002	2003	2004
Industrias extractivas	706	1.362	5.208	5.706	3.904
Industria manufacturera	29.874	18.414	30.632	22.484	31.066
Industria de la alimentación, bebidas y tabaco	5.450	1.336	3.009	7.321	7.074
Industria textil y de la confección	42	1.533	0	1	0
Industria del cuero y calzado	..	..	..	..	..
Industria de la madera y del corcho	2.763	948	1.021	1.392	774
Industria del papel, edición y artes gráficas	514	334	472	844	8.435
Refino de petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	811	10	..	2.398	1.797
Industria química	344	257	3.129		
Industria de la transformación del caucho y materias plásticas	71	146	33	5	233
Industrias de otros productos minerales no metálicos	1.760	1.783	7.665	2.329	2.742
Metalurgia y fabricación de pro- ductos metálicos	15.605	9.213	8.768	5.790	7.368
Industria de la construcción de maquinaria y equipo mecánico	24	875	115	54	45
Industria de material y equipo eléctrico, electrónico y óptico	326	..	288	1	8
Fabricación de material de transporte	2.020	1.947	3.187	2.347	2.453
Industrias manufactureras diversas	142	..	..	..	..
Producción y distribución de energía eléctrica	4.360	3.770	2.004	1.505	9.762

Fuente: <http://www.ige.eu/ga/index.htm>

Tabla 4. Inversión en equipos integrados por sectores de actividad (miles de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
Industrias extractivas	458	231	873	422	1.495
Industria manufacturera	8.895	13.012	15.931	10.450	12.857
Industria de la alimentación, bebidas y tabaco	692	568	528	1.498	2.139
Industria textil y de la confección	2	200	331	333	12
Industria del cuero y calzado	..	..	..	..	..
Industria de la madera y del corcho	1.315	2.410	1.727	1.368	2.010
Industria del papel, edición y artes gráficas	2.360	1.490	2.791	0	682
Refino de petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	31	1.033	..	1.081	1.467
Industria química	204	223	125		
Industria de la transformación del caucho y materias plásticas	14	14	1.011	108	101
Industrias de otros productos minerales no metálicos	117	2.639	2.175	956	936
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	2.873	2.289	5.373	910	1.305
Industria de la construcción de maquinaria y equipo mecánico	0	90	0	84	26
Industria de material y equipo eléctrico, electrónico y óptico	122	..	104	78	319
Fabricación de material de transporte	1.050	2.033	815	4.034	3.607
Industrias manufactureras diversas	115	..	..	..	..
Producción y distribución de energía eléctrica	1.190	5.653	13.395	3.092	9.760

Fuente: <http://www.ige.eu/ga/index.htm>

Tabla 5. Gastos corrientes por sectores de actividad (miles de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
Industrias extractivas	869	804	1.538	2.638	2.675
Industria manufacturera	18.259	45.554	55.091	63.438	71.477
Industria de la alimentación, bebidas y tabaco	4.134	15.585	14.884	19.528	21.275
Industria textil y de la confección	145	276	1.215	1.032	985
Industria del cuero y calzado	..	..	..	..	..
Industria de la madera y del corcho	982	2.617	2.393	2.892	3.011
Industria del papel, edición y artes gráficas	731	4.355	4.196	4.666	4.660
Refino de petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	139	1.004	..	13.706	13.711
Industria química	150	942	2.301		
Industria de la transformación del caucho y materias plásticas	505	337	2.020	1.809	2.002
Industrias de otros productos minerales no metálicos	1.450	1.497	1.853	1.883	2.249
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	5.331	14.240	11.592	9.635	14.492
Industria de la construcción de maquinaria y equipo mecánico	122	152	253	367	447
Industria de material y equipo eléctrico, electrónico y óptico	178	..	687	712	843
Fabricación de material de transporte	4.209	3.967	5.040	6.708	7.262
Industrias manufactureras diversas	130	..	..	..	..
Producción y distribución de energía eléctrica	4.628	6.401	5.888	5.994	5.402

Fuente: <http://www.ige.eu/ga/index.htm>

Será interesante conocer las cifras aún no disponibles del año 2005 para evaluar el impacto de la entrada en funcionamiento del mercado europeo de derechos de emisión sobre las cifras de gasto e inversión medioambiental del sector industrial gallego, especialmente en el sector de producción y distribución de energía eléctrica.

En relación con la inversión y gastos corrientes en protección medioambiental en España (tabla 6), la industria gallega está realizando un esfuerzo económico considerable por reducir o eliminar sus impactos sobre el medio ambiente.

Tabla 6. Galicia/España

	2000	2001	2002	2003	2004
Inversión	4,90%	5,90%	7,65%	5,40%	7,30%
Gastos corrientes	4,12%	6,87%	6,90%	6,20%	6,20%

Fuente: <http://www.ige.eu/ga/index.htm>

En el sector de la construcción (no incluido en la encuesta del gasto en protección medioambiental del Instituto Nacional de Estadística español), y con la reciente aprobación del Código Técnico de la Edificación¹⁴, que exige la adopción de determinadas medidas de eficiencia energética y la utilización de tecnologías de energías renovables, además de otras actuaciones relacionadas con la gestión de residuos, etc., se augura un incremento notable de la inversión en protección medioambiental.

En el ámbito del sector terciario gallego, cuyo impacto medioambiental es disperso y menos importante en términos relativos con respecto al de los sectores primario y secundario, no existen iniciativas destacadas, si bien cada vez se insiste más en la necesidad de que uno de sus principales componentes, el sub-sector turístico, comience a implantar criterios de turismo sostenible que aseguren una explotación racional de los recursos naturales y paisajísticos de la comunidad.

En los últimos años se ha incrementado notablemente el número de empresas gallegas de todos los sectores económicos que se han adherido al sistema

14 Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

EMAS propugnado por la UE o que han certificado su sistema de gestión medioambiental bajo la norma ISO 14001 (en su versión de 1996 y de 2004)¹⁵. En septiembre de 2006 las cifras de empresas certificadas bajo cada estándar son las recogidas en la tabla 7.

Tabla 7. Empresas certificadas bajo EMAS e ISO 14001.

SECTORES	ISO 14001:2004	ISO 14001:1996	EMAS
Pesca	13	10	3
Construcción	149	111	6
Comercialización	52	40	2
Textil, cuero y derivados	9	18	1
Edición y artes gráficas	5	8	8
Metalurgia y siderurgia	21	19	3
Manufacturas diversas	21	25	2
Alimentación, bebidas y tabaco	14	14	5
Madera	20	14	1
Química	21	16	6
Energía, gas y agua	33	40	6
Minerales no metálicos	24	22	1
Minería	1	1	0
Servicios	216	161	46
Agricultura, ganadería y selvicultura	15	12	0
Electricidad y electrónica	47	47	8
Naval	12	7	0
Automoción	6	5	1
Transportes	41	19	1
Varios	0	0	0
Informática	1	1	0
Comunicaciones	7	7	0
Bienes de equipo	5	4	0

¹⁵ Existen fundamentalmente dos esquemas de referencia para el diseño e implantación de un sistema de gestión medioambiental: el sistema europeo de gestión y auditoría medioambientales (Eco-Management and Audit Scheme o EMAS) y la norma internacional para los sistemas de gestión medioambiental EN/ISO 14001. EMAS es un mecanismo voluntario destinado a las empresas y organizaciones europeas que deseen evaluar, gestionar y mejorar su comportamiento en materia medioambiental. Se puso en marcha en abril de 1995 y fue revisado en 2001. La Unión Europea ha reconocido que la norma EN/ISO 14001 puede constituir una etapa previa a EMAS. Sin embargo, EMAS va más allá de la ISO 14001 en muchos aspectos.

SECTORES	ISO 14001:2004	ISO 14001:1996	EMAS
Almacenamiento	0	0	0
Químico	0	0	0
TOTAL	733	601	100

Fuente: <http://www.observatoriocalidade.org/> , actualizado a septiembre de 2006.

Merece también especial mención el tremendo auge del sector medioambiental no sólo en Galicia, sino en toda Europa. Las principales actividades que se incluyen en este sector son las relacionadas con el control de la contaminación, la gestión de residuos, la gestión y el tratamiento del agua, la fabricación y venta de bienes de equipo para la protección medioambiental, las energías renovables y los servicios de consultoría medioambiental. Por tratarse de un sector tremendamente heterogéneo y de estructura difusa, no se disponen de datos estadísticos acerca de su evolución.

7.2. Marco legal para la promoción del Desarrollo Sostenible entre las empresas

El apoyo financiero por parte de los gobiernos autónomos, nacionales y regionales resulta imprescindible en ocasiones para promover la adopción de prácticas de gestión medioambiental, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas. Se han articulado diversas medidas fiscales y de apoyo financiero a nivel nacional. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, podemos destacar las algunas referencias normativas por sector de actividad.

Así, en el sector primario cabe destacar:

- Orden de 7 de julio de 2006 por la que se convocan, para la campaña 2006, las ayudas para la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente. Mediante Orden de 23 de agosto de 2002 se establecieron las bases reguladoras de las ayudas para el fomento de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente, así como su convocatoria para el año 2002. Mediante las órdenes de 1 de abril de 2003, de 17 de junio de 2004 y de 15 de junio de 2005, se modificaron determinados artículos de las bases reguladoras y se establecieron

las convocatorias de las ayudas para las campañas 2003, 2004 y 2005 respectivamente. La orden del 2006 plantea únicamente la renovación o modificación de ayudas, no la ampliación o la concesión de nuevas ayudas. Presupuesto: 4.205.315 €. Estas convocatorias estuvieron precedidas en los años 2000 y 2001 por otras ayudas dirigidas a financiar la transformación de las explotaciones hacia métodos de producción ecológica.

- Orden de 4 de abril de 2006 por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para programas agrarios de mejora técnica y desarrollo sostenible de los procesos productivos agrícolas y se convocan para el año 2006. Estas ayudas, que se centrarán en las actividades agrarias y en su reconversión, pueden tener por objeto, entre otros, la reconversión y reorientación de la capacidad de producción agraria e introducción de nuevas tecnologías y la mejora de la calidad de los productos; la diversificación de las actividades con la creación de otras de carácter complementario y alternativo; el desarrollo de actividades económicas y el mantenimiento y creación de puestos de trabajo, el mantenimiento y fomento de sistemas agrícolas de bajos *inputs*; la conservación y promoción de una naturaleza de alta calidad y de una agricultura sostenible que respete las exigencias ambientales. La cuantía de las ayudas se establecerá para cada programa agrario precisándose la modulación y porcentaje máximo sobre la inversión realizada.

En relación con el sector industrial, en los últimos años la política de la Xunta se ha volcado más con el fomento de la implantación de medidas de prevención de la contaminación y de sistemas de gestión medioambiental. Algunos ejemplos recientes son:

- Orden de 17 de febrero de 2006 por la que se convoca y regula el régimen de concesión de ayudas a empresas que realicen inversiones encaminadas a la prevención y reducción de la contaminación a través de mejoras tecnológicas aplicadas a procesos, cambios en las materias primas y productos y reutilización o valorización no energética. Las ayudas podrán alcanzar hasta un 50% de la inversión subvencionable. En ningún caso esta subvención podrá ser superior a 60.101 euros. Para la concesión de

las ayudas convocadas en esta orden se destinarán hasta un máximo de 500.000 euros.

- Orden del 17 de febrero de 2006 por la que se convoca y regula el régimen de concesión de ayudas a pequeñas y medianas empresas de Galicia para la elaboración de memorias de sostenibilidad empresarial. Dirigido a microempresas y pymes gallegas que ya tengan implantados sistemas de gestión medioambiental según EMAS o ISO 14001. El importe subvencionable es el 75% de los gastos en microempresas y pequeñas empresas, y del 90% en medianas empresas, con límites de 3.000 € y 2.500 € respectivamente.
- Orden de 8 de mayo de 2006 por la que se convoca y regula el régimen de concesión de ayudas a empresas y organizaciones para su adhesión a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). Estas ayudas se concederán para apoyar el proceso de implantación de un sistema de gestión medioambiental y su posterior adhesión al sistema comunitario EMAS. La cuantía de las ayudas previstas en esta orden serán de hasta un máximo del 85% del coste de la implantación y verificación (coste total) para las empresas que implanten y se registren en el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales EMAS; y hasta un máximo de 1.500 € del coste de la verificación si se hace a partir de ISO 14001.
- Orden de 21 de junio de 2006 por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan para el año 2006 subvenciones a Pymes, en régimen de concurrencia competitiva, para el impulso de actuaciones de sensibilización y difusión en materia de responsabilidad social corporativa y de apoyo a las acciones de responsabilidad social en la promoción de la igualdad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia. Las actuaciones subvencionables objeto de la presente orden se estructuran en tres líneas de actuación, al objeto de cubrir los gastos de consultoría y asistencia de apoyo:
 - A) Implantación de sistemas de gestión de RSC en las empresas con acciones que favorezcan la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres (igualdad en la selección, formación, valoración de los puestos de trabajo y política retribuida y/o profesional) y favorezcan la

conciliación familiar y laboral (sistema de organización del trabajo).

- B) Elaboración de memorias anuales de sostenibilidad que integren la información económica, social y medioambiental siguiendo como referencia el marco establecido en la guía GRI (*Global Reporting Initiative*)¹⁶.
- C) Elaboración de estudios que tengan por objetivo analizar la viabilidad de realizar una reorganización del trabajo para facilitar la conciliación familiar y laboral de hombres y mujeres de la empresa como documento de aplicación y complementario de la guía GRI.

Las ayudas podrán alcanzar con carácter general, una cuantía máxima del 70% de la inversión subvencionable para cada proyecto. Se asigna el crédito de 100.000 € para las actuaciones de cada epígrafe.

- Orden del 22 de marzo de 2006 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva de las subvenciones a proyectos de mejora de las infraestructuras energéticas en Galicia y se procede a la convocatoria de las correspondientes a 2006. El programa de ayudas está compuesto por siete líneas de subvención: Uso racional de la energía en los ayuntamientos (2.089.672,00 €); Uso racional de la energía en las industrias (150.000 €); Empresas. Fomento energías renovables (500.000 €); Empresas. Fomento de la energía solar (1.450.000 €); Particulares. Fomento energías renovables (200.000 €); Particulares. Fomento de la energía solar (960.000 €); Infraestructuras energéticas en ayuntamientos (218.239 €). En general las ayudas cubrirán hasta el 40% del gasto subvencionable.

En los últimos años se ha expandido también el espectro de las subvenciones dirigidas a la promoción de actividades de I+D para incluir los proyectos medioambientales. Así, en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007, se han establecido subvenciones para la realización de proyectos medioambientales de investigación científica,

¹⁶ El Global Reporting Initiative es una de las principales iniciativas para normalizar la elaboración de memorias de sostenibilidad y es utilizada como referente por diversos organismos e instituciones (p.ej, la Unión Europea en su estrategia de RSC, o el gobierno sudafricano en el Informe King II).

desarrollo e innovación tecnológica (la última convocatoria para el 2006 se hizo a través de la Resolución, de 17 de febrero de 2006, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental). En Galicia se está ultimando la redacción de un plan para el período 2006-2010 que siga los pasos del plan 2002-2005, bajo el cual se articularon nuevas medidas de apoyo financiero como la colaboración entre el Instituto Galego de Promoción Económica (Igape) y la Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible para la puesta en marcha de medidas de apoyo a proyectos ambientales en la Comunidad Autónoma de Galicia.

8. Conclusiones

El reconocimiento de que la actividad y el crecimiento económicos han generado problemas globales que ponen en entredicho el modelo económico vigente ha despertado la necesidad de un cambio hacia un capitalismo natural orientado hacia la conservación a largo plazo de los recursos físicos, humanos, culturales, etc. Han surgido así dentro de la Teoría Económica disciplinas como la Economía Ambiental que pretenden garantizar que la asignación eficiente de recursos escasos no se realiza a costa de la destrucción o deterioro de los recursos naturales. La maximización de la riqueza deja de ser un objetivo aislado, pues se reconoce que la economía genera también resultados medioambientales y sociales. Estas consideraciones encuentran su reflejo en la actividad política, que hace uso de la regulación para impulsar la adaptación de las organizaciones empresariales a una estrategia global de Desarrollo Sostenible.

No es, sin embargo, un camino fácil, pues muchos se oponen a reconocer que pueda haber alguna responsabilidad de las empresas más allá de la creación de valor para los accionistas, arguyendo que la protección medioambiental debe ser dejada en manos de los gobiernos.

A pesar de ello, pocas empresas pueden reconocer hoy que persiguen únicamente como objetivo la maximización del valor para los accionistas. Los gestores empresariales se encuentra ante la necesidad de dar repuesta a las exigencias de los diversos grupos de interés o *stakeholders* que configuran el entorno empresarial. En el terreno del medio ambiente, la creciente presión por parte de todos los

miembros de la sociedad, especialmente por parte de los gobiernos, ha convertido la gestión del medio ambiente en un elemento clave para garantizar la supervivencia de las empresas en el medio/largo plazo y para contribuir a su capacidad de generación de valor para los aportantes de capital.

De este modo, casi todas las organizaciones empresariales, motivadas principalmente por los desarrollos legales y las demandas sociales, se han visto obligadas en mayor o menor medida a introducir elementos de gestión medioambiental en sus sistemas de gestión. Las empresas pueden desarrollar distintos tipos de actuaciones e implantar distintos tipos de estrategias medioambientales. Algunas de estas actuaciones y estrategias pueden encerrar mayores posibilidades de contribución a la generación de valor para el accionista que otras. Por otro lado, una misma actuación o una misma estrategia no arrojarán los mismos resultados, ni financieros ni medioambientales, en distintas empresas.

La decisión de gestionar o no el impacto medioambiental más allá de lo que exigen las normas legales compete única y exclusivamente a las empresas, si bien distintos elementos de los sistemas económicos, tales como la actitud de los gobiernos o el papel del sistema financiero, pueden crear las condiciones necesarias para que tales decisiones sean las adecuadas (apoyo financiero, reducción del coste de capital, etc.), permitiendo compatibilizar el objetivo clásico de creación de valor para el accionista con objetivos de protección medioambiental.

Las conclusiones que podemos extraer del rápido repaso a la situación medioambiental de Galicia, y a las actitudes y actuaciones al respecto de empresas y administración, se resumen en la necesidad de una mayor atención a las posibilidades que la integración de la gestión medioambiental en los sistemas de gestión de las empresas gallegas ofrece, en términos de mejora del entorno y de mejora de la competitividad. Además de apoyos financieros, y de campañas de formación e información, se precisa un cambio de actitud que hasta ahora parece que sólo la legislación y las sanciones económicas pueden promover. Es fundamental medir, analizar, evaluar y controlar la contribución de las actuaciones y estrategias medioambientales a la creación de valor en las empresas de cara a potenciar el cumplimiento conjunto de sus objetivos financieros y medioambientales.

Bibliografía

- AECA (1996). *Contabilidad de gestión medioambiental*, Colección de Contabilidad de Gestión, Madrid: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- ANDERSON, R. (2003). "Introduction. Envisioning the prototypical company of the 21st century", in WAAGE, S. (Ed.). *Ants, Galileo and Gandhi. Designing the Future of Business through Nature, Genius and Compassion*, Sheffield: Greenleaf Publishing, pp. 17-30.
- ARAGÓN CORREA, J.A. (1998). "Strategic Proactivity and Firm Approach to the Natural Environment", *Academy of Management Journal*, vol.41, núm.5: 556-567.
- ARROW, K.; BOLIN, B.; COSTANZA, P.; DASGUPTA et al. (1995). "Economic Growth, Carrying Capacity and the Environment", *Science*, núm. 268: 520-521.
- BANERJEE, S.B. (2001). "Managerial Perceptions of Corporate Environmentalism: Interpretations from Industry and Strategic Implications for Organizations", *Journal of Management Studies*, vol.38, núm.4:489-513.
- BARRY, N. (1998). *Business Ethics*, London: Macmillan.
- BENNETT, M.; and JAMES, P. (1998). "Views of Financial Stakeholders on Environmental Accounting and Performance Measurement in Business: Report on a Consultation Project", Proceedings of *Continuity, Credibility and Comparability: Key Challenges for Corporate Environmental Performance Measurement and Communication*, Invitational Expert Seminar, Eze, France, 13-16 June, International Institute for Industrial Environmental Economics, Sweden: Lund University.
- BENNETT, M. and JAMES, P. (1999). 'Key Themes in Environmental, Social and Sustainability Performance Evaluation and Reporting', in BENNETT, M.; JAMES, P.; KLINKERS, L. (Eds.). *Sustainable Measures: Evaluation and Reporting of Environmental and Social Performance*, Sheffield (UK): Greenleaf Publishing, pp. 29-74.
- BLAKE-GOODMAN, S.; KRON, J.; LITTLE, T. (2002). *The environmental fiduciary: The case for incorporating environmental factors into investment management policies*, Oakland: The Rose Foundation for Communities and the Environment.

- BLUMBERG, J.; BLUM, G.; KORSVOLD, A. (1997). *Environmental Performance and Shareholder Value*, Geneva: World Business Council for Sustainable Development (WBCSD).
- CASE, P. (1999). *Environmental Risk Management And Corporate Lending: A global perspective*, Cambridge: CRC/ Woodhead Publishing Ltd.
- CENTRE FOR TOMORROW'S COMPANY (1998). *Sooner, Sharper, Simpler: A Lean Vision of an Inclusive Annual Report*, London: Centre for Tomorrow's Company.
- CLIFT, R. (1998). "Relationships Between Environmental Impacts and Added Value Along the Supply Chain", Invited Lecture at the *2nd International Conference on Technology, Policy and Innovation*, Lisbon: August.
- CLIFT, R. and WRIGHT, L. (2000). "Relationships Between Environmental Impacts and Added Value Along the Supply Chain", *Technological Forecasting and Social Change*, núm. 65: 281-295.
- COHEN, M.A.; FENN, A.A.; KONAR, S.; NAIMON, J. (1997). "Environmental and Financial Performance: Are They Related?", *Working Paper*, Nashville, TN: Vanderbilt University.
- CORNELL, B. and SHAPIRO, A.C. (1987). "Corporate Stakeholders and Corporate Finance", *Financial Management*, núm. 16, Spring: 5-14.
- COUGHLIN, R.M. (1990). *Morality, Rationality and Efficiency. New Perspectives on Socio-Economics*, London: Sharpe.
- COWE, R. (2001). *Investing in Social Responsibility. Risk and Opportunities*, London: Association of British Insurers.
- DEL RÍO, P. (2002). "Hacia un modelo explicativo de los obstáculos al cambio tecnológico ambiental en la industria", *VIII Jornadas de Economía Crítica (Ecología y Medio Ambiente)*, Valladolid.
- DELPHI INTERNATIONAL Ltd. and ECOLOGIC GMBH (1997). *The Role of Financial Institutions in Achieving Sustainable Development*, Washington, DC: Report to the European Commission, Delphi International Ltd. in association with Ecologic GMBH.
- DESIMONE, L. and POPOFF, F. (1997). *Eco-efficiency: The Business Link to Sustainable Development*, Cambridge, MA: MIT Press.

DIRECTIVA 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la DIRECTIVA 96/61/CE del Consejo. (D.O.C.E. L275, pp. 32-46).

DIRECTIVA 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, (D.O.C.E. L257, pp. 26-40).

EBERSTADT, N. (1996). *The Tyranny of Numbers: Mismeasurement and Misrule*, London: Eurospan.

ELKINGTON, J. (1997). *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*, Oxford: Capstone Publishing.

ELKINGTON, J. (2001). *The Chrysalis Economy. How Citizen CEOs and Corporations Can Fuse Values and Value Creation*, Oxford: Capstone Publishing.

ENDRES, A. (1994). *Umweltökonomie*, Tübingen: Cansier.

FREEMAN, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, MA: Pitman.

FRIEDMAN, M. (1962). *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press.

FRIEDMAN, M. (1970). "The Social Responsibility of Business is to Increase Profits", *The New York Times Magazine*, 13 Sept.: 33 y 122-126.

FRIEDMAN, M. (1971). "Does Business Have Social Responsibility", *Bank Administration*, April: 13-14.

FULLERTON, D. and STAVINS, R. (1998). "How Economist See the Environment", *Nature*, vol.395, núm.6.701: 433-434.

FUNDACIÓN ENTORNO (1998). *Libro Blanco de la gestión medioambiental en la industria española*, Madrid: Mundi-Prensa.

GABEL, L.H. and SINCLAIR-DESGAGNÉ, B. (1993). "Managerial Incentives and Environmental Compliance", *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 24, núm. 3: 940-955.

GABEL, L.H. and SINCLAIR-DESGAGNÉ, B. (2001). "The Firm, its Procedures and Win-Win Environmental Regulations", in FOLMER, H.; GABEL, L.H.; GERKIN, S.; ROSE, A. (Eds.). *Frontiers of Environmental Economics*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 148-175.

- GEMI (Global Environmental Management Initiative) (2002). *Environment: Value to the Top Line*, Washington DC: GEMI.
- GRIMAUD, A. and RICCI, F. (1999). "The Growth-Environment Trade-Off: Horizontal vs. Vertical Innovations", Nota di lavoro 34, Milan: Fondazione Eni Enrico Mattei.
- HAMEL, G. and PRAHALAD, C.K. (1994). *Competing for the Future*, Boston, MA: Harvard Business School Press.
- HART, S.L. (1995). "A Natural-Resource-Based View of the Firm", *Academy of Management Review*, vol. 20, núm. 4: 986-1.014.
- HAWKEN, P.; LOVINS, A. B.; LOVINS, L. H. (1999). *Natural capitalism: The next industrial revolution*, London: Earthscan.
- HENRIQUES, I. and SARDOSKY, P. (1999). "The Relationship between Environmental Commitment and Managerial Perceptions of Stakeholders Importance", *Academy of Management Journal*, vol. 42, núm. 1: 87-99.
- HILLARY, R. (2004): "Environmental Management Systems and the Smaller Enterprise", *Journal of Cleaner Production*, vol. 12, núm. 6, pp. 561-569.
- HUSSAIN, S.S. (1999). "The Ethics of 'Going Green': The Corporate Social Responsibility Debate", *Business Strategy and the Environment*, vol. 8: 203-210.
- ICAEW (Institute of Chartered Accountants of England and Wales) (1998). *The 21st Century Annual Report*, London: ICAEW.
- ILINITCH, A.Y. and SCHALTEGGER, S. (1995). "Developing a Green Business Portfolio", *Long Range Planning*, vol. 28, núm. 2: 29-38.
- JAFFE, A.; PETERSON, S.; PORTNEY, P.; STAVINS, R. (1995). "Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?", *Journal of Economic Literature*, núm. 33: 132-163.
- JEUCKEN, M. (2001). *Sustainable Finance and Banking. The Financial Sector and the Future of the Planet*, Earthscan Publications, London.
- KAPLAN, R. and NORTON, D. (1996a). *The Balanced Scorecard*, Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- KAPLAN, R. and NORTON, D. (1996b). "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System", *Harvard Business Review*, January/February: 75-85.

KLEIN, M.A. (2003). "Growing a sustainable Business. Establishing and financing new ecologically and socially restorative ventures", in WAAGE, S. (Ed.). *Ants, Galileo and Gandhi. Designing the Future of Business through Nature, Genius and Compassion*, Sheffield: Greenleaf Publishing, pp. 126-142.

LAWRENCE, E.; ANDREWS, D.; RALPH, B.; FRANCE, C. (2002). "Applying Organizational Environmental Tools and Techniques", *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, núm.9: 116-125.

LEY 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. (B.O.E. núm. 59, pp. 8405-8420).

LEY 12/1995, de 29 de noviembre, del impuesto sobre contaminación atmosférica. (D.O.G.A. núm 249).

LEY 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. (D.O.G.A. núm. 252, pp. 18025-18056).

LUKEN, R. (1997). "The Effect of Environmental Regulations on Industrial Competitiveness of Selected Industries in Developing Countries", *Greener Management International*, núm. 19: 67-78.

LUKEN, R.; KUMAR, R.; ARTACHO-GARCES, J. (1996). "The Effect of Environmental Regulations on Industrial Competitiveness of Selected Industries in Developing Countries", Heidelberg: Proceedings of the *5th Greening of Industry International Conference*, November 24-27.

MALKIEL, B.G. and QUANDT, R.E. (1971). "Moral Issues in Investment Policy", *Harvard Business Review*, núm. 49, March: 37-47.

MORRIS, J. (1998). *Climate Change: Challenging the Conventional Wisdom*, London: Institute for Economics Affairs.

NEELY, A. (1999). *Measuring Business Performance*, London: Economist Books.

ORDEN de 17 de febrero de 2006 por la que se convoca y regula el régimen de concesión de ayudas a empresas que realicen inversiones encaminadas a la prevención y reducción de la contaminación a través de mejoras tecnológicas aplicadas a procesos, cambios en las materias primas y productos y reutilización o valorización no energética. (D.O.G.A. núm. 43, pp. 3127-3133).

ORDEN de 21 de junio de 2006 por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan para el año 2006 subvenciones a Pymes, en régimen de concurrencia competitiva, para el impulso de actuaciones de sensibilización y difusión en materia de responsabilidad social corporativa y de apoyo a las acciones de responsabilidad social en la promoción de la igualdad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia. (D.O.G.A. núm. 130, pp. 10910-10917).

ORDEN de 4 de abril de 2006 por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para programas agrarios de mejora técnica y desarrollo sostenible de los procesos productivos agrícolas y se convocan para el año 2006. (D.O.G.A. núm. 73, pp. 5884-5903).

ORDEN de 7 de julio de 2006 por la que se convocan, para la campaña 2006, las ayudas para la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente. (D.O.G.A. núm. 139, pp. 11560-11563).

Orden de 8 de mayo de 2006 por la que se convoca y regula el régimen de concesión de ayudas a empresas y organizaciones para su adhesión a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. (D.O.G.A. núm. 93, pp. 7788-7794).

ORDEN de 17 de febrero de 2006 por la que se convoca y regula el régimen de concesión de ayudas a pequeñas y medianas empresas de Galicia para la elaboración de memorias de sostenibilidad empresarial. (D.O.G.A. núm. 43, pp. 3134-3139).

ORDEN de 22 de marzo de 2006 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva de las subvenciones a proyectos de mejora de las infraestructuras energéticas en Galicia y se procede a la convocatoria de las correspondientes a 2006. (D.O.G.A. núm 63, pp. 4692-4713).

PORTER, M.E. (1987). *Ventaja competitiva*, México: CECOSA.

PORTER, M.E. (1991). "America's Green Strategy", *Scientific American*, vol. 264, núm. 4: 96.

PORTER, M.E. and VAN DER LINDE, C. (1995). "Green and Competitive: Ending the Stalemate", *Harvard Business Review*, vol. 73, núm. 5, Sept-Oct: 120-134.

- POST, J.E. and ALTMAN, B.W. (1994). "Managing the Environmental Change Process: Barriers and Opportunities", *Journal of Organizational Change Management*, vol. 7, núm. 4: 64-81.
- PRIDE, W. and FERREL, O. (1993). *Marketing*, Boston, MA: 8th Ed, Houghton Mifflin.
- REAL DECRETO 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012. (B.O.E núm. 282, pp.41320-41440).
- REAL DECRETO 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. (B.O.E. núm. 74, pp. 11816-11831).
- REAL DECRETO 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. (B.O.E. núm. 74 , pp. 11816-11831).
- RESOLUCIÓN de 17 de febrero de 2006, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se hace pública la convocatoria para la concesión de subvenciones en el año 2006, para la realización de proyectos medioambientales de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007. (B.O.E. núm. 50, pp. 8253-8280).
- RODRÍGUEZ, M.A.; RICART, J.E.; SÁNCHEZ, P. (2002). "Sustainable Development and the Sustainability of Competitive Advantage: A Dynamic and Sustainable View of the Firm", *Creativity and Innovation Management*, núm. 11: 135-146.
- SCHALTEGGER, S. and FIGGE F. (2000). "Environmental Shareholder Value: Economic Success with Corporate Environmental Management", *Eco-Management and Auditing*, vol. 7, núm. 1: 29-42.
- SHRIVASTAVA, P. (1995a). "Ecocentric Management for a Risk Society", *Academy of Management Review*, vol. 20, January: 118-137.
- SHRIVASTAVA, P. (1995b). "The Role of Corporations in Achieving Ecological Sustainability", *Academy of Management Review*, vol. 20, October: 936-960.
- SHRIVASTAVA, P. and HART, S. (1995). "Creating Sustainable Corporations", *Business Strategy and the Environment*, vol. 4: 154-165.
- SIMON, J. (1997). *The Ultimate Resource 2*, London: Princeton University Press.

- SINCLAIR, D. (1997). "Self-Regulation versus Command and Control? Beyond False Dichotomies", *Law and Policy*, vol. 19, núm. 4: 529-559.
- SMITH, A. (1976). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London: Penguin Books.
- SOROS, G. (2000). *The Open Society: Reforming Global Capitalism*, New York: Public Affairs Press.
- SPIRIG, K. (2006). "Social Performance and Competitiveness. A Socio-Competitive Framework", in SCHALTEGGER, S. and WAGNER, M. (Eds.). *Managing the Business Case for Sustainability. The Integration of Social, Environmental and Economic Performance*, Sheffield: Greenleaf Publishing, pp. 82-106.
- TIMBERLAKE, L. (Ed.) (2002). *The Business Case for Sustainable Development. Making a Difference toward the Johannesburg Summit 2002 and Beyond*, Geneva: World Business Council for Sustainable Development (WBCSD).
- UNIÓN EUROPEA (2001). *Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*.
- WAGNER, M. (2003). *The Porter Hypothesis Revisited: A Literature Review of Theoretical Models and Empirical Tests*, Centre for Sustainability Management, Lueneburg: University of Lueneburg.
- WALLEY, N. and WHITEHEAD, B. (1994). "It's not Easy Being Green", *Harvard Business Review*, vol. 72, núm. 3 (May-June): 46-52.
- WALLEY, N. and WHITEHEAD, B. (1996). "It's not Easy Being Green", in WELFORD, R. and STARKEY, R. (Eds). *The Earthscan Reader in Business and the Environment*, Washington DC: Taylor and Francis, pp. 36-44.
- WATTS, R. and HOLME, L. (2000). *Corporate Social Responsibility: Meeting Changing Expectations*, Geneva: WBCSD (World Business Council for Sustainable Development).



Noticias e Informacións Eurorrexionais

Documentos relativos ao marco orzamentario e legislativo
da UE para o novo período de programación 2007-2013
e Información sobre UNIMINHO e o Desenvolvemento Sostible.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTABLE E TERRITORIO NA EURORREXIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL

Manuel Castro Cotón

Os obxectivos e medios orzamentarios cos que conta a Unión Europea no período de programación 2007-2013 detállanse de xeito xeral nos seguintes documentos:

- **ACORDO INTERINSTITUCIONAL** de 17 de maio de 2006 entre o Parlamento Europeo, o Consello e a Comisión sobre disciplina orzamentaria e boa xestión financeira (DOUE de 14 de xuño de 2006).
- *Financial Perspective 2007-2013*, Council of the European Union, Brussels, 19 December 2005, CADREFIN 268.

Regulamentos dos Fondos Comunitarios

O Fondo Europeo Agrícola de Desenvolvemento Rural (FEADER), foi o primeiro Instrumento Financeiro aprobado polo Consello Europeo de Ministros para o período de programación 2007-2013. O Regulamento CE 1698/2005, establece as características deste novo Fondo e foi publicado no DOUE o día 20 de outubro de 2005:

- **REGULAMENTO (CE) 1698/2005 do Consello Europeo, de 20 de setembro de 2005**, relativo ao Fondo Europeo Agrícola de Desenvolvemento Rural (DOUE de 20 de outubro de 2005).

Os Regulamentos que establecen os Fondos Estructurais e de Cohesión: o Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional, o Fondo Social Europeo, o Fondo de Cohesión e o Instrumento sobre a Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) foron publicados no Diario Oficial da UE en xullo de 2006. Maior crecemento e máis postos de traballo en todas as rexións e cidades da Unión Europea: éste é a mensaxe central da política de cohesión e os seus instrumentos para o período comprendido entre 2007 e 2013:

- **REGULAMENTO (CE) 1080/2006 do Parlamento Europeo e do Consello, de 5 de xullo de 2006**, relativo ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional e polo que se deroga o Regulamento (CE) no 1783/1999. (DOUE de 31 de xullo de 2006).
- **REGULAMENTO (CE) 1081/2006 do Parlamento Europeo e do Consello, de 5 de xullo de 2006**, relativo ao Fondo Social Europeo e polo que se deroga o Regulamento (CE) no 1784/1999. (DOUE de 31 de xullo de 2006).
- **REGULAMENTO (CE) 1082/2006 do Parlamento Europeo e do Consello, de 5 de xullo de 2006**, sobre a Agrupación europea de cooperación territorial (AECT).
- **REGULAMENTO (CE) 1083/2006 do Consello Europeo, de 11 de xullo de 2006** polo que se establecen as disposicións xerais relativas ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional, ao Fondo Social Europeo e ao Fondo de Cohesión e se deroga o Regulamento (CE) no 1260/1999 (DOUE de 31 de xullo de 2006).
- **REGULAMENTO (CE) 1084/2006 do Consello de 11 de xullo de 2006** polo que se crea o Fondo de Cohesión e se deroga o Regulamento (CE) no 1164/94. (DOUE de 31 de xullo de 2006).

O Fondo Europeo de Pesca (FEP), que substituirá ao actual Instrumento Financeiro de Orientación da Pesca (IFOP) a partires do 1 de xaneiro de 2007, foi aprobado polo Consello de Ministros de Pesca o 19 de xuño de 2006 e publicado mediante Regulamento N° 1198/2006 o 15 de agosto de 2006 no Diario Oficial da Unión Europea:

- **REGULAMENTO (CE) 1198/2006 do Consello Europeo, de 27 de xullo de 2006**, relativo ao Fondo Europeo de Pesca (DOUE de 15 de agosto de 2006).

As Directrices Estratéxicas Comunitarias adoptadas en materia de Política de Cohesión servirán de axuda aos Estados membros e rexións para a preparación do

seu novo período de programación e para establecer un marco para os programas que recibirán o apoio do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER), o Fondo Social Europeo (FSE) e o Fondo de Cohesión.

A elaboración dos novos programas deberá basearse nas directrices estratéxicas comunitarias para a política de cohesión e nas relativas ao desenvolvemento rural.

- **DECISIÓN DO CONSELLO de 6 de outubro de 2006** relativa á directrices estratéxicas comunitarias en materia de cohesión (DOUE de 21 de outubro de 2006).

Estas Directrices contén os principios e prioridades da política de cohesión, con relación aos 308 mil millóns de euros orzamentados para os programas de axuda nacionais e rexionais durante o devandito período. Constitúen a base para a elaboración das prioridades estratéxicas e programación (Marcos estratéxicos nacionais de referencia e Programas Operativos).

- **DECISIÓN DO CONSELLO de 20 de febreiro de 2006** sobre as directrices estratéxicas comunitarias de desenvolvemento rural (período de programación 2007-2013) (DOUE de 25 de febreiro de 2006).

Estas directrices están determinadas segundo os obxectivos de desenvolvemento sosteñible de Gotemburgo e a Estratexia reformada de crecemento e emprego de Lisboa, e son a base a partires da cal cada Estado membro prepara o seu **Plan Estratéxico Nacional de Desenvolvemento Rural**, documento de referencia a partires do que todos os Estados membros elaboran os seus **Programas de Desenvolvemento Rural**.

- **DECISIÓN (CE) 2006/609 da Comisión, de 4 de agosto de 2006**, polo que se establece un reparto indicativo por Estado membro dos créditos de compromiso para o obxectivo de cooperación territorial europea durante o período 2007-2013 [notificada co número C(2006) 3473].

- **DECISIÓN (CE) 2006/593 da Comisión, de 4 de agosto de 2006**, pola que se establece un reparto indicativo por Estado membro dos créditos de compro-

miso para o obxectivo de competitividade rexional e emprego para o período 2007-2013 [notificada co número C(2006) 3472].

- **DECISIÓN (CE) 2006/594 da Comisión, de 4 de agosto de 2006**, pola que se establece un reparto indicativo por Estado membro dos créditos de compromiso para o obxectivo de converxencia para o período 2007-2013 [notificada co número C(2006) 3474].
- **DECISIÓN (CE) 2006/595 da Comisión, de 4 de agosto de 2006**, pola que se establece a lista das rexións que poden recibir financiación dos Fondos Estructurais con arreglo ao obxectivo de Converxencia para o período 2007-2013 [notificada co número C(2006) 3475].
- **DECISIÓN (CE) 2006/596 da Comisión, de 4 de agosto de 2006**, pola que se establece a lista dos Estados membros que poden recibir financiación do Fondo de Cohesión durante o período 2007-2013 [notificada co número C(2006) 3479].
- **DECISIÓN (CE) 2006/597 da Comisión, de 4 de agosto de 2006**, pola que se establece a lista das rexións que poden recibir financiación dos Fondos Estructurais dun xeito transitorio e específico con arreglo ao obxectivo de Competitividade rexional e emprego para o período 2007-2013 [notificada co número C(2006) 3480].

Información sobre UNIMINHO e o Desenvolvemento Sostible

O pasado 9 de novembro de 2006, no Municipio de Valença, presentouse o Plan Estratégico do Vale do Minho Transfronteirizo, asociación de Concellos de Dereito Público (4-XI-05). UNIMINHO, así se denomina a agrupación de Concellos, está integrada polos cinco Municipios do Vale do Minho portugués e os dezaseis Concellos da ribeira do Miño da Provincia de Pontevedra.

Os aspectos máis salientables teñen que ver con catro eixos de actuación e xestión conxunta transfronteiriza: promoción do turismo, mellora da sustentabilidade, apoio aos servizos públicos, e dinamización empresarial e do emprego.

Pero sobre todo, destaca no punto que ten que ver co desenvolvemento sostible, no cal se inclúen accións locais de saneamento e abastecemento de augas, prevención dos incendios, accións de recalificación ambiental e desenvolvemento de equipamentos de accesibilidade ás ribeiras do Miño...



NORMAS DE PUBLICACIÓN DE

EIXO ATLÁNTICO. REVISTA DA EURORREXIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL
EIXO ATLÁNTICO. REVISTA DA EURORREGIÃO GALICIA-NORTE DE PORTUGAL

Segundo acordo do Consello de Redacción de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* (Acta de Reunión do mesmo con data de 17-I-06), establécense as seguintes normas de publicación de orixinais para a Revista:

- Os documentos propostos para a súa publicación deberán ser enviados polos autores a través do correo electrónico ao Eixo Atlántico (comisiones. delegadas@eixoatlantico.com), sinalando: Proposta de Publicación para o nº X de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*. Na súa primeira páxina deberán figurar os seguintes datos: nome, apelidos e institución á que pertencen, título do traballo, breve resumo (100-150 palabras), palabras clave, un breve *currículum vitae* (non máis de 4 liñas) onde se amosen os seus traballos e publicacións máis salientables, así como a dirección de contacto, con teléfono, fax e correo electrónico.
- Os orixinais serán revisados polos avaliadores nomeados entre os membros do Consello de Redacción e do Comité Científico de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*. Estes orixinais poderán ser enviados en calqueira das seguintes linguas: galego, portugués, castelán, inglés e francés, e previa aprobación por parte do Consello de Redacción, serán publicadas na Revista no idioma proposto.
- O formato de entrega do documento será en soporte electrónico en tamaño DIN A4, cun número de palabras do texto que oscilará entre 25.000 e 30.000, a espazo e medio e letra Arial tamaño 12, para a sección de *Estudo Monográfico e Experiencias e Casos*, e de entre 5.000 e 6.000 para a sección de *Noticias e Informacións Eurorrexionais*.
- Os cadros e gráficas insertaranse ao final do documento nun apartado nomeado como ANEXO; en todo caso o Consello de Redacción valorará a necesidade final de incorporación dos devanditos cadros á publicación.

- As notas a pe de páxina insertaranse no texto desexado debendo aparecer ao final de cada páxina, numeradas dun xeito correlativo (1, 2, 3...).
- A bibliografía incluírase ao final de cada un dos documentos, no apartado así denominado, coas seguintes características: Primeiro apelido do autor (maiúsculas), nome, ano (distinguindo a, b, c si existen varias publicacións no mesmo ano do autor), título do artigo (entre vírgulas o capítulo do libro), título do libro (en cursiva), título da revista (cursiva), lugar de publicación e editorial (só libros), e números de páxinas: DROR, Y. (1988). *Policy Making Under Adversity*, New Brunswick: Transaction Books // POLLARD, P. (1993). “Central bank independence and economic performance”, *Federal Reserve Bank, of St. Louis Review*, 75, julio-agosto: 21-36. Cando a cita se realiza no texto procederase da seguinte maneira: (Dror, 1988), Dror (1988), (Franklin, Eijk and Marsh, 1995) o (Franklin et alt., 1995), cando sexan máis de tres.

PRÓXIMO NÚMERO DA REVISTA

Nº 11, Xaneiro-Xuño 2007: *Territorio e Urbanismo nos Concellos Galegos e Portugueses*

NÚMEROS DA REVISTA *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* / *Eixo Atlántico. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal*

Nº 10, Xullo-December 2006: *Desenvolvemento Sustentable e Territorio na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*

Nº 9, Xaneiro-Xuño 2006: *Gobernos e Administracións Locais en Galicia e Portugal*

NÚMEROS PUBLICADOS NA *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*

Nº 8, Xullo-December 2005: *Aproximacións á gobernanza na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal*

Nº 7, Xaneiro-Xuño 2005: *A Euro-Rexión Norte de Portugal-Galicia no contexto da Política Rexional Europea*

Nº 6, Xaneiro-Xuño 2004: *Reflexións sobre a Política e a Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*

Nº 5, Xullo-December 2003: *Segurança no Trabalho*

Nº 4, Xaneiro-Xuño 2003: *“A mirada do outro”. Para unha Historia da Educación na Península Ibérica.*

Nº 3, Xaneiro-Xuño 2002: *Protecção Civil e Segurança dos Cidadãos*

Nº 2, Xullo-December 2001: *Política urbana: Regeneração, Desenvolvemento Sustentavel e Coesão Social*

Nº 1, Xaneiro-Xuño 2001: *A Escola e a Cidade*

