

**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável***(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)*

**Comentário Preliminar
do
Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
sobre a
Proposta de Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável**

*(versão de 16 de Abril de 2002,
complementada pela versão de 09 de Maio de 2002)*

I. Introdução

1. Na sequência da publicação, em 1 de Março de 2002, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2002 que cometeu a elaboração da *Estratégia Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável* ao Instituto do Ambiente, a sujeitar à “*audição prévia do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável*”, o CNADS deliberou constituir um Grupo de Trabalho Especial, para a apreciação da *Proposta de Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável*.

Assim, para esse efeito, o Conselho designou, na sua 1ª Reunião Ordinária, de 26 de Março de 2002, o Conselheiro Prof. Doutor Viriato Soromenho-Marques como Coordenador-Relator do Parecer, e os seguintes Conselheiros como membros do Grupo de Trabalho:

- Eng.º Rui Godinho
- Prof. Doutor Victor Martins
- Prof. Doutor Filipe Duarte Santos
- Prof. Doutor Victor Santos
- Doutora Luísa Schmidt
- Dr. Henrique Schwarz e
- Prof. Eng.º Eugénio Sequeira.

para além da colaboração e do apoio do Secretário Executivo, Dr. Aristides Leitão.

Na Reunião Extraordinária do Conselho realizada a 22 de Abril de 2002, foi feita a apresentação da “*Proposta de Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável/Documento em Progresso*” (PENDS)⁽¹⁾ pelo Presidente do Instituto do Ambiente (IA), Eng.º João Gonçalves, bem como pela equipa técnica encarregada da sua coordenação.

De registar que, entretanto, numa sessão de reflexão especialmente promovida pelo Conselho com os principais parceiros sociais, no dia 21 de Fevereiro de 2002, o Presidente do IA, Eng.º João Gonçalves, fez uma exposição sobre o enquadramento e metodologia a adoptar na iminente elaboração da PENDS.

⁽¹⁾ Versão de 16.04.2002.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º151)

O Conselho recebeu em 09 de Maio de 2002 uma nova versão, já para discussão pública, da ENDS 2002 que, conforme indicado na sua Secção 1ª, será continuada após o Conselho Europeu de Sevilha, de 21-22 de Junho de 2002, prolongando-se até finais de Julho de 2002.

A *Proposta de Comentário Preliminar do CNADS Relativo à Proposta de ENDS* elaborada pelo Grupo de Trabalho Especial foi sujeita à apreciação na **4ª Reunião Extraordinária do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**, realizada em 17 de Maio de 2002, tendo sido aprovado por unanimidade.

II. Apreciação Geral

2. Ao longo de sucessivas tomadas de posição, o CNADS tem alertado diversas instâncias e entidades competentes, bem como a opinião pública nacional, para a importância de atempadamente se proceder à elaboração de uma **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)**⁽²⁾. **Com efeito, o que está em causa é, por um lado, a necessidade de uma Estratégia que dê suporte e coerência aos diferentes instrumentos de políticas globais e sectoriais que foram e serão aprovados e, por outro lado, a capacidade do nosso país corresponder adequadamente às suas responsabilidades, em matéria de política pública de ambiente, enquanto membro da União Europeia.** Como é óbvio, num quadro definido pela crescente relevância estratégica que os problemas da sustentabilidade têm vindo a assumir na elaboração concertada de políticas europeias comuns, bem como no âmbito da preparação da Cimeira Mundial de Desenvolvimento Sustentável, a realizar nos próximos meses de Agosto e Setembro de 2002, na cidade de Joanesburgo, tornava-se imperativo que o Estado Português dispusesse de um tal instrumento.

3. O documento que serve de objecto à ponderação deste Comentário, a saber, a *Proposta de Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável*⁽³⁾ (doravante, PENDS), encontra-se, ainda, longe de corresponder aos requisitos fundamentais para as missões que deveriam ser desempenhadas por uma ENDS. Não quer o CNADS, com este juízo crítico, colocar em causa o mérito do trabalho realizado num período temporal tão exíguo⁽⁴⁾ pela equipa autora da PENDS. Contudo, as condições essenciais para a elaboração de uma estratégia nacional não estão preenchidas devido a um conjunto de factores, de entre os quais sobressaem os de natureza política. Com efeito, um dos pressupostos determinantes para a elaboração de uma ENDS seria o da sua plena articulação com as orientações políticas e as estratégias gerais e sectoriais, carência patente nesta versão da PENDS. Acresce ainda, que **uma ENDS não constitui apenas responsabilidade de um Governo, devendo sim ser entendida como um documento nascido da discussão atempada e participada dos diferentes actores e parceiros sociais, tendo em vista soluções de consenso construído, que a todos possam comprometer.** Nenhum destes procedimentos se verificou.

⁽²⁾ Vejam-se os seguintes documentos do CNADS: *Parecer do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável sobre a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade*, aprovado em 19 de Junho de 2001, pps. 6 e 9; *Análise Sumária do 2º Relatório Nacional a Submeter à Conferência das Partes da Convenção sobre a Diversidade Biológica*, aprovada em 11 de Novembro de 2001, p. 2; *Comentário do CNADS sobre o Relatório Nacional Relativo à Implementação da Agenda 21*, aprovado em 18 de Dezembro de 2001, p.4.

⁽³⁾ Documento em Progresso, versão de 16.04.2002. Como já referido, o CNADS recebeu posteriormente (09.05.2002) uma versão da Estratégia para discussão pública (08.05.2002), que após análise cuidadosa se afigura manter a concepção e a estrutura da Proposta inicial.

⁽⁴⁾ A data de publicação da Resolução do CM n.º 39/2002 foi de 1 de Março, no *Diário da República*, na I Série B.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

4. O CNADS reconhecendo, embora, o valor positivo associado ao arranque deste processo, entende que a PENDS merece do CNADS um Comentário Preliminar que, de forma construtiva, procura contribuir para que sejam superadas as suas insuficiências conceptuais, as dificuldades de arquitectura, de estruturação, lacunas, imprecisões e ausência de uma clara definição e hierarquização de orientações políticas e assunção de compromissos concretos. Neste sentido, **o CNADS considera que a PENDS necessita de uma reformulação de fundo, que beneficie da necessária orientação política, tendo em conta que se trata de um documento que se reveste de importância crucial para o futuro do país**, bem como para a satisfação de compromissos imprescritíveis a nível da União Europeia e do Sistema das Nações Unidas (cfr. Cimeira de Joanesburgo/Rio+10).

III. Questões conceptuais e de princípio

5. O desenvolvimento sustentável fez a sua entrada em cena em 1980 no documento sobre *Estratégia Mundial da Conservação*, elaborado pela *União Internacional de Conservação da Natureza* (UICN) e pelo *Fundo Mundial de Protecção da Vida Selvagem* (WWF). Contudo, a sua disseminação mundial foi acentuada após a divulgação do Relatório Brundtland, em 1987⁽⁵⁾. As teorias sobre a sustentabilidade revelam, todavia, uma genealogia bem mais antiga, podendo algumas das suas marcas ser encontradas em obras de John Stuart Mill (1848)⁽⁶⁾ ou de Arthur Cecil Pigou (1920)⁽⁷⁾. No entanto, o mais relevante consiste em ser hoje consensual a consideração de, pelo menos, três dimensões no conceito de desenvolvimentos sustentável, a saber, a económica, a social e a ecológica. Mais recentemente, este consenso foi-se alargando a uma quarta dimensão, a da capacidade institucional. Ora, a visão do desenvolvimento sustentável que enforma a PENDS parece-nos manifestamente estreita e redutora. De facto, **a única faceta que é desenvolvida nos documentos, e mesmo assim com limitações, é a ecológica. Os aspectos centrais da ineficiência empresarial, da coesão social e da inovação institucional são referidos de forma claramente incipiente.**
6. No capítulo sobre “*Políticas e Medidas Prioritárias de Índole Global*”, seria desejável uma clara separação entre objectivos e princípios. Na verdade, **a PENDS não referencia explicitamente os grandes princípios motores do desenvolvimento sustentável**, entre os quais: i) a equidade entre gerações; ii) a solidariedade global, incluindo as nações e as regiões; iii) a justiça distributiva; iv) a precaução; v) a integração das preocupações ambientais nas políticas públicas; vi) a promoção da informação e a participação dos cidadãos e dos diferentes grupos de interesse; vii) a promoção e a protecção da saúde ambiental⁽⁸⁾; viii) o respeito pela capacidade de carga dos ecossistemas; ix) a preservação da diversidade biológica; e x) a eco-eficiência⁽⁹⁾.

Esta deficiência acaba por se acentuar na versão da ENDS 2002 para discussão pública, quando no novo capítulo inicial, “*Enquadramento Metodológico e Objectivos da ENDS 2002*” (pág. 2), se enunciam como *princípios* o que, de facto, devem ser considerados *objectivos de desenvolvimento sustentável*.

⁽⁵⁾ CMAD (1987) “*Our Common Future*”, Relatório da Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento, Oxford University Press.

⁽⁶⁾ Mill, J. S. (1848) *Principles of Political Economy*, J. W. Parker & Son, London.

⁽⁷⁾ Pigou, A. C. (1920) *The Economics of Welfare*, McMillan, London.

⁽⁸⁾ Cfr. A próxima realização da Conferência Interministerial Saúde e Ambiente, em 2004, em Budapeste.

⁽⁹⁾ Cfr. *Declaração do Rio*, 1992, assim como, entre outros, os Pareceres deste Conselho sobre: PNDES, PNAPRI, Zonas Costeiras, Política Florestal Nacional e Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e Biodiversidade.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º151)

7. A visão de modelo de desenvolvimento nacional patente na PENDS revela-se, também, marcadamente unidimensional ao referir que “Portugal encontra-se ainda numa fase de desenvolvimento em que a infra-estruturação básica necessita de ser modernizada e generalizada”. Ora, esta afirmação não sendo errada no que exhibe é polémica no que pressupõe. Aquilo que caracteriza a procura pela sustentabilidade consiste, entre outros aspectos, na capacidade de internalizar os custos ambientais, os desequilíbrios e as especificidades nos perfis regionais e nacionais de desenvolvimento. A convergência social e económica com os nossos parceiros europeus, que apresentam níveis de bem estar médios superiores ao português, e que muito legitimamente tem sido um objectivo consensual das forças políticas e sociais nacionais, não deve significar uma visão acrítica sobre os enormes custos ambientais que a pura e simples imitação das opções de crescimento tomadas no passado alguns desses países iriam acarretar para Portugal⁽¹⁰⁾. **Uma das características essenciais de uma ENDS deverá ser a identificação de um caminho que permita otimizar a gestão dos recursos nacionais, aprendendo com os erros alheios, antecipando os riscos e os custos desnecessários.**
8. **Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável pressupõe uma visão do futuro capaz de motivar os diversos actores sociais para a prossecução coordenada e articulada de objectivos, através do cumprimento de orientações claramente identificadas**, o que não se verifica nos documentos em apreço. Acresce que o envolvimento dos principais actores e agentes que deveriam assumir esta estratégia como sua, constitui, o elemento determinante que importa assegurar⁽¹¹⁾.

IV. Apreciação da estrutura e da metodologia da PENDS

9. A PENDS parte do esclarecimento da “*Envolvente Externa*” na demanda da sustentabilidade, traçando sucintamente o percurso internacional e europeu nesta matéria, após a Cimeira do Rio (1992). Se é certo que a componente externa e os compromissos internacionais assumidos nunca poderiam ser ignorados numa *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável*, contudo, a opção metodológica de fazer deles o início e o fundamento da PENDS vem pôr em evidência que, a política ambiental portuguesa continua a ser excessivamente marcada pelo primado dos estímulos externos sobre a identificação interna de prioridades e especificidades próprias.

Esta tendência, que é preciso superar, implica uma outra atitude que tenha em conta a realidade e os objectivos nacionais como elementos determinantes na definição das políticas e estratégias.

10. Para além de ser discutível o referido primado externo, também **não pode deixar de ser salientada a escassez de referências ao esforço nacional para integrar o desenvolvimento sustentável como um dos eixos centrais das nossas políticas públicas**. Como exemplo,

⁽¹⁰⁾ De resto, na própria *Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável* afirma-se a necessidade de serem tomados em conta os custos ambientais das actividades económicas, reflectindo-os nos preços dos bens e serviços.

⁽¹¹⁾ Sobre a importância da mobilização dos actores sociais veja-se a estratégia belga: *Federal Plan for Sustainable Development*, pp.118-130.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

sublinhe-se a omissão das iniciativas conducentes à elaboração do **Plano Nacional de Política de Ambiente** (PNPA, 1995), estimuladas pelos compromissos assumidos pelo País na Cimeira do Rio, e que, entre 1993 e 1995, receberam um assinalável contributo da sociedade civil. Ora, na genealogia nacional de uma ENDS esse esforço deveria constituir referência importante atendendo a que os planos nacionais constituíram etapas significativas na procura e selecção de instrumentos para a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável⁽¹²⁾.

11. O recurso aos indicadores de desenvolvimento sustentável, revela-se muito deficiente e incompleto, a ponto de ter um valor meramente ilustrativo, não retirando a inspiração possível do trabalho já realizado nesse domínio, tanto a nível internacional como nacional. **Seria, portanto, indispensável que a futura ENDS efectuasse uma adequada e articulada integração dos indicadores de desenvolvimento sustentável com as linhas de orientação nela propostas, concedendo uma especial atenção à especificidade da realidade portuguesa**⁽¹³⁾.

12. A situação de referência afigura-se, também, parcelar e incompleta e, nalguns casos, a PENDS chega mesmo a ser errónea na informação proporcionada (v.g. quando estabelece uma correlação negativa entre o consumo de energia e o crescimento do PIB⁽¹⁴⁾). Ora, os dados estatísticos revelam que o crescimento da intensidade energética do PIB é um dos problemas estruturais da insustentabilidade do nosso modelo de desenvolvimento. As carências de articulação entre a PENDS e instrumentos relevantes de planeamento estão patentes, como por exemplo, em relação ao **Programa Nacional para as Alterações Climáticas**, onde se sublinha a dificuldade nacional em cumprir os objectivos definidos pelo Protocolo de Quioto, arriscando-se Portugal a ultrapassar largamente o limite de 27% das emissões dos seis gases com efeito de estufa, que foram objecto do acordo obtido em Dezembro de 1997. Tal facto é, sem dúvida, um dos efeitos mais graves da utilização ineficiente de energia nos últimos anos no nosso país⁽¹⁵⁾.

13. O conteúdo da secção sob a epígrafe “**Tendências Futuras**”⁽¹⁶⁾ não reflecte uma visão prospectiva⁽¹⁷⁾, quer em termos de ‘cenários exploratórios’, que são aqueles que prolongam no tempo de modo descritivo as linhas de força actuais, quer de ‘cenários antecipativos’, que consagram um elemento prescritivo, essencial em qualquer estratégia que vise introduzir alterações na modelação da realidade⁽¹⁸⁾. Em futuras versões, dever-se-ia fazer um esforço especial para aplicar instrumentos e

⁽¹²⁾ Sobre a evolução internacional dos Planos Nacionais de Ambiente veja-se: Jänicke, M., Carius, A. e Jörgens, H. (1997) *National Umweltpläne in Ausgewählten Industrieländern*, Springer, Berlin.

⁽¹³⁾ Sobre a investigação no domínio dos indicadores em Portugal: DGA (2000) *Proposta para um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*, Direcção-Geral do Ambiente, Lisboa; sobre os indicadores na União Europeia veja-se: EEA (2000) *Towards a Local Sustainability Profile: European Common Indicators—Technical Report*, European Environment Agency, Copenhagen; Conselho Europeu de Laeken/Conclusões da Presidência, Dezembro de 2001.

⁽¹⁴⁾ Vide p. 20 da PENDS e p. 23 da ENDS 2002; Cfr. EEA (2002) *Update on the Environmental Dimension of the EU Sustainable Development Strategy—from Environmental Signals 2002 (forthcoming)*, Working Paper, European Environmental Agency, Copenhagen.

⁽¹⁵⁾ CIAC (2002) *Programa Nacional para as Alterações Climáticas*, Comissão Interministerial para as Alterações Climáticas, Instituto do Ambiente, Lisboa, p. 40.

⁽¹⁶⁾ Cfr. “Desenvolvimentos Futuros” na versão da ENDS 2002.

⁽¹⁷⁾ Vide pp. 22 da PENDS e pp. 25 da ENDS 2002.

⁽¹⁸⁾ EEA (2001) *Scenarios as Tools for International Environmental Assessment*, Environmental Issue Report, n.º 24, European Environment Agency, Copenhagen, p. 14.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

metodologias que permitam identificar as tendências de evolução futura, antecipando os vários cenários possíveis.

14. Na secção central, relativa às “**Grandes Linhas de Orientação**”⁽¹⁹⁾, estas não dispõem de horizontes temporais nem são quantificadas, mesmo em domínios onde a quantificação constitui uma exigência resultante de compromissos internacionais, como é o caso das metas de reciclagem de resíduos sólidos urbanos⁽²⁰⁾. Aliás, seria desejável que uma ENDS incorporasse elementos de referência temporal, tanto no que respeita ao seu horizonte global, como às suas metas específicas e períodos de revisão.
15. As “**Linhas de Orientação**” também não fazem qualquer referência a suportes financeiros, o que fragiliza o cumprimento dos objectivos, já de si exíguos, da PENDS⁽²¹⁾, o que é reconhecido na própria versão para discussão pública quando se refere, a páginas 3 e 18, a necessidade de identificar os recursos necessários à execução da ENDS.
16. Apesar da utilidade, em todo o caso meramente informativa, dos Anexos que acompanham a PENDS, a verdade é que tal utilidade ganharia acrescida valia se fossem postos ao serviço de um efectivo cruzamento entre a Estratégia e os numerosos planos e instrumentos de política com implicações na construção de um modelo nacional de desenvolvimento sustentável. **Constata-se a ausência de uma articulação efectiva entre a PENDS e dois dos instrumentos estratégicos mais fundamentais para o desenvolvimento do País: o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) e o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES 2000-2006).**

V. Limitações de conteúdo da PENDS

17. Na opinião do CNADS a visão de desenvolvimento sustentável constante dos documentos em análise assume um cariz unilateralmente ambiental, relegando para um segundo plano as componentes social, económica e institucional⁽²²⁾. Trata-se de uma visão redutora que afecta a organização do conteúdo da PNDES, limitando uma relação interactiva entre aqueles componentes.

Para a superação destas limitações exige que se **proceda, previamente, a uma análise crítica da situação presente e a uma avaliação prospectiva dos previsíveis cenários de desenvolvimento possibilitando a identificação das principais tendências pesadas** que poderão marcar o horizonte temporal de referência.

⁽¹⁹⁾ Vide item 4.3., pp. 28 e segs. da PENDS e item 5.3. pp. 31 e segs da ENDS 2002.

⁽²⁰⁾ Cfr., por exemplo, Directiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens.

⁽²¹⁾ Contraste com a clarificação da base financeira, por exemplo, do Plano Britânico “*A Better Quality of Life – A Strategy for Sustainable Development for the United Kingdom*” (in http://www.sustainable-development.gov.uk/uk_strategy/content.htm).

⁽²²⁾ Cfr. as estratégias resultantes dos Conselhos Europeus de Cardiff (1998), Lisboa (2000) e Göteborg (2001).



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

A título meramente exemplificativo, o Conselho releva os seguintes aspectos de carácter estruturante, que não estão convenientemente contemplados na PENDS:

- i) O ordenamento do território, concebido como política charneira das diferentes actividades e domínios (entre outros, sector agro-rural, turismo, transportes, zonas costeiras, energia, áreas protegidas)⁽²³⁾;
 - ii) O aumento rápido do consumo de energia em vários sectores, como por exemplo, nos transportes, sem medidas eficazes de eficiência energética e de diversificação das fontes de energia, em especial as renováveis, e a interacção com o urbanismo, as alterações climáticas e as actividades agro-florestais;
 - iii) O sector agrícola, produtor de alimentos e de matérias-primas perspectivado na sua complexidade, nomeadamente, como grande utilizador de solo, água e energia, mas também como agressor ou guardião da diversidade biológica. Este vector inclui, ainda, um importante papel de manutenção da população nas zonas rurais, bem como num combate preventivo aos fogos florestais, sem esquecer a salvaguarda da segurança alimentar;
 - iv) O meio marinho (zonas costeiras e ZEE), pelo seu valor geo-estratégico, pela exploração racional dos recursos vivos, pelo transporte marítimo de mercadorias, pelas potencialidades turísticas, pelos interfaces com a biodiversidade/alterações climáticas e com as bacias hidrográficas;
 - v) A evolução das ocupações do solo pela actividade de nova construção (residência, turismo e lazer, actividades produtivas, entre outras) e respectivo impacte no consumo de recursos naturais, em particular em zonas costeiras;
 - vi) A evolução da repartição dos modos de transporte (urbanos e interurbanos, colectivos e individuais)⁽²⁴⁾, de pessoas e mercadorias⁽²⁵⁾ e dos respectivos impactes energéticos, ambientais e no ordenamento, seus custos sociais ou financeiros para o País;
 - vii) O sector do comércio e serviços, pelo seu peso económico (66,3% VAB 2001) e de força de trabalho (38% da população empregada em 2001)⁽²⁶⁾, pela sua articulação obrigatória entre os sectores primário, secundário e os consumidores, e pela sua dependência das políticas de produto e também das políticas de transportes e comunicações;
 - viii) A necessidade de contemplar medidas que potenciem o aumento da coesão social, da equidade entre regiões, promovendo a protecção da saúde humana e o combate à pobreza e à exclusão social, num contexto de crescente multiculturalismo da sociedade portuguesa.
18. As quatro grandes linhas prioritárias, designadas como “domínios estratégicos” (cfr. Item 4.3., p 28), embora com alguns pontos de coincidência com os cinco grandes objectivos que presidem ao PNDES 2000-2006, ficam muito aquém deles, não sendo perceptível porque não foram modelados

⁽²³⁾ A própria noção de *território* da PENDS é a de um “espaço abstracto” e não de uma infra-estrutura biofísica, que serve de suporte às actividades humanas.

⁽²⁴⁾ Portugal é dos países da U. E. com maior taxa de utilização do automóvel particular relativamente aos outros modos de transporte (79%).

⁽²⁵⁾ 31% do transporte internacional de mercadorias nacionais foi feito por via rodoviária, em 2000 (INE (2000) *Anuário sobre Transportes*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa).

⁽²⁶⁾ INE (2001) *Inquérito ao Emprego*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

por aqueles objectivos que informaram o PDR/QCA III. Nessa perspectiva, dois elementos ressaltariam:

- uma nova orientação do desenvolvimento, capaz de estruturar o discurso e a acção através dos valores do ambiente, da gestão qualificada dos recursos e da valorização do território;
- a consideração de valores transversais capazes de influenciar todas as questões e objectivos, como são os valores estruturantes da qualidade, da diversidade e da inovação mutuamente sustentáveis⁽²⁷⁾.

⁽²⁷⁾ MEPAT (1998) *Portugal—Visão Estratégica para Vencer o Século XXI/PNDES 2000-2006*, Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, Lisboa.

**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável***(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)***VI. Recomendações Finais e Conclusão**

19. **O desenvolvimento sustentável constitui o objectivo último das sociedades que reflecte a consagração de um novo paradigma de governação** baseado em novos valores éticos e de novas práticas sociais e económicas. Pela sua natureza insere-se numa lógica temporal longa, alicerçada em políticas e estratégias que sejam assumidas e mobilizem a comunidade nacional. Nesta perspectiva, o CNADS considera que **a PENDS, tendo o mérito de ser um ponto de partida de um processo a manter no futuro de forma contínua, apresenta, no entanto, limitações metodológicas e de conteúdo**, que requerem pronta intervenção e acompanhamento, e que foram referidas neste Comentário.
20. O CNADS propõe, assim, que, para além do documento a apresentar aos níveis comunitário (Conselho Europeu de Sevilha, Junho 2002) e das Nações Unidas (Cimeira de Joanesburgo, Agosto de 2002), **se retome a elaboração da ENDS, por forma a que, de facto, ela possa assumir a natureza de “Estratégia das Estratégias” que lhe é inerente, convergindo para a elaboração de um efectivo Programa Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (PNDS), já anunciado na versão da ENDS 2002, de 08.05.2002.** Para esse efeito seria **fundamental promover um processo activo de informação e de discussão pública** esclarecedora e alargada. O CNADS sugere, assim, que o documento em análise seja formalmente designado como **“Contributo para uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável”**.
21. As futuras elaborações da ENDS e do PNDS, **deveriam ser confiadas a um Grupo de Trabalho Interministerial ou mesmo a uma Equipa de Missão, nomeada pelo poder executivo ao mais alto nível e perante ele responsável.** Esse mecanismo deveria recolher os contributos significativos de todos os sectores da Administração Pública, incluindo os diferentes Ministérios, os Governos das Regiões Autónomas, as Autarquias, assim como tomar em consideração as contribuições dos grupos sociais, nomeadamente, associações patronais, sindicatos, universidades, organizações não governamentais, entre outros. A aprovação final deveria passar por um amplo e profundo debate na Assembleia da República.
22. Um dos elementos fundamentais a ter em conta, tanto na futura ENDS como no PNDS, passa pela compreensão de que **o desenvolvimento sustentável constitui um grande desafio nacional para a própria Administração Pública.** Um dos seus pressupostos fundamentais da sustentabilidade determina recorrer a novos modelos de governação, incluindo experimentar novas formas de parceria entre o Estado e a sociedade civil, entre os sectores público e privado. À inovação institucional requerida deve associar-se igualmente, uma capacidade de avaliação em tempo oportuno das experiências e da rápida difusão de boas práticas.
23. **Uma estratégia de desenvolvimento sustentável exige o estabelecimento de metas temporais, hierarquizadas e monitorizadas que tornem possível a avaliação objectiva do grau de concretização dos objectivos e do nível de eficiência da sua prossecução.**
24. Por último, o CNADS reitera a sua disponibilidade para prosseguir a sua colaboração no processo de formulação da **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável** e no seu futuro acompanhamento.

CNADS, 17 de Maio de 2002

O Presidente

Mário Ruivo