

**PARECER SOBRE A NOVA PROPOSTA**  
**DE**  
**ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**  
**(ENDS 2005 –2015)**  
**E DO**  
**PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO**

## **1. INTRODUÇÃO**

A 30 de Novembro de 2004, este Conselho aprovou em sessão plenária um “Parecer sobre Proposta de Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável” (ENDS),<sup>1</sup> no contexto do que se presumia na altura ser um período de consulta pública de uma nova versão daquele documento, a que se iriam seguir a aprovação final pelo Governo e a votação na Assembleia da República.

A demissão do Primeiro Ministro do XVI Governo Constitucional e a convocação de eleições legislativas antecipadas pelo Senhor Presidente da República, que ocorreram precisamente naquela data, levaram a que fosse interrompido o processo de elaboração final da ENDS e do seu Plano de Implementação (PIENDS), o qual só veio a ser retomado depois da entrada em funções do novo Governo (Março de 2005).

Por motivos que serão tornados claros mais adiante, foi tomada a decisão política de abandonar o processo de elaboração da ENDS, nos termos em que ele estava prefigurado, e de reformular os respectivos documentos (cfr. Resolução do Conselho de Ministros nº 112/2005, de 5 de Junho). Neste quadro, o Conselho foi convidado a intervir nos trabalhos de preparação da nova ENDS, indicando para o efeito um representante. Em 22 de Novembro de 2005, teve lugar uma primeira e única sessão de trabalho neste âmbito, sob a orientação do Professor Carlos Zorrinho, que acumula as funções de Coordenador da Estratégia de Lisboa e de Coordenador da Equipa de Projecto encarregada de preparar a proposta da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.

Destinava-se aquela reunião a apreciar uma primeira versão “de trabalho” da nova proposta de ENDS, tendo então ficado acordado que a versão “oficial” da mesma iria ser disponibilizada a este Conselho em princípios do mês seguinte, para efeitos de apreciação e elaboração de Parecer, na sessão plenária que teve lugar a 7 de Dezembro de 2005.

---

<sup>1</sup> Cfr. III Volume de Pareceres e Reflexões do CNADS- Parecer do CNADS sobre a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, de 30 de Novembro de 2004.

Algum atraso nos trabalhos da preparação da ENDS motivou que a referida “versão oficial” só tivesse sido entregue ao Conselho no dia 5 de Dezembro de 2005, o que desde logo impossibilitava a emissão em tempo oportuno de um Parecer.

Entretanto, a equipa responsável pela elaboração da ENDS e do PIENDS prosseguiu os seus trabalhos, tendo remetido ao Conselho, no dia 23 Dezembro de 2005, uma nova “versão oficial” da proposta de Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável<sup>2</sup>, a qual toma em consideração novos contributos emanados dos “pontos focais” estabelecidos no âmbito da Equipa de Projecto e que constitui matéria de análise do presente Parecer.

Depois de exame e reflexão sobre a documentação recebida (a ENDS, o respectivo quadro-síntese de cruzamento de objectivos e metas e o PIENDS), **o Conselho concluiu que a nova Proposta não difere essencialmente da versão anterior, por ele apreciada em Novembro de 2004.**

As diferenças mais notórias entre as duas versões prendem-se, na verdade, com aspectos de índole formal (alterações de terminologia e uma nova arrumação das matérias) e de adequação de alguns dos objectivos, prioridades estratégicas e metas da ENDS a novas medidas de política, com ela directamente relacionadas, entretanto aprovadas pelo Governo (Plano Tecnológico, Estratégia de Lisboa – Programa Nacional para o Crescimento e o Emprego, 2005/2008) ou que se encontram ainda em fase de elaboração (Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território).

## 2. COMENTÁRIOS

**2.1** São profundas as semelhanças de conteúdo entre a Proposta actual de ENDS e PIENDS e a Proposta anterior. De facto, ambas retêm o mesmo desígnio de *“Retomar uma trajectória de crescimento sustentado que torne Portugal, no horizonte de 2015, num dos países mais competitivos da União Europeia, num quadro de elevado nível de qualidade ambiental e de responsabilidade social”*.

As duas avançam, também, com as mesmas três metas transversais: *“Colocar Portugal em 2015”,* primeiro *“Num patamar de desenvolvimento económico mais próximo da média europeia”,* segundo, *“Entre os primeiros quinze países do Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD”,* terceiro, *“Entre os primeiros vinte e cinco países mais competitivos do Mundo”*.

Todavia, duas ordens de motivos explicam a opção política pela apresentação de uma nova versão da ENDS e do PIENDS, em detrimento do prosseguimento do processo que tinha sido anteriormente encetado:

- i) a necessidade da adequação de alguns aspectos substantivos da ENDS (objectivos, prioridades estratégicas e metas) a novas medidas de política já aprovadas pelo Governo ou que estão ainda em estudo e que com ela se relacionam de uma maneira directa;

---

<sup>2</sup> A proposta mantém 2005 como ano do início do seu período de vigência, data essa que deveria ser actualizada para 2006, uma vez que a Estratégia ainda não foi aprovada pelo Governo nem sujeita ao desejável debate parlamentar.

- ii) o interesse em incluir conceptual e financeiramente, de uma forma explícita e inequívoca, a ENDS e o PIENDS no âmbito das prioridades do próximo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN – 2007-2013) e dos seus programas operacionais.

A apreciação do conteúdo da nova Proposta de ENDS permite concluir pela existência de três diferenças principais em relação à anterior versão:

- i) **um esforço positivo, que se deve registar, voltado para uma melhor articulação das questões do desenvolvimento sustentável com as da inovação tecnológica, do emprego, da competitividade e da emergência de um novo modelo de crescimento económico** apoiado nos sectores e nas actividades informação-intensivas e na desmaterialização dos processos administrativos e de criação da riqueza. Este esforço é sobretudo visível na reformulação das metas da anterior Proposta de ENDS e na inclusão de novas metas, cuja quantificação procurou torná-las consonantes com as metas previstas no Plano Tecnológico e no Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (Plano de Reformas);
- ii) **a introdução de um sétimo e novo objectivo (“Uma Administração Pública mais eficiente e modernizada”)**, em termos que enfatizam as dimensões de reestruturação dos órgãos e serviços, de competência profissional dos agentes e do apetrechamento nas novas tecnologias da informação e da comunicação, com destaque especial para as áreas da justiça, da saúde e da educação, mas que negligenciam os aspectos que se prendem com a “governança responsável”, em especial com as questões da transparência dos procedimentos e do acesso dos cidadãos à documentação administrativa, da participação pública nos processos decisórios, do envolvimento da sociedade civil em todas as fases dos processos de planeamento a níveis central e local ou das parcerias público-privadas;
- iii) a eliminação do extenso e relevante capítulo da anterior Proposta de ENDS relativo ao modelo da sua concretização; a redução ao mínimo das referências ao formato institucional da entidade que irá ser responsabilizada pela sua execução e às suas funções desejáveis de coordenação, de informação e mobilização da sociedade civil, de avaliação, monitorização e revisão.

**2.2** No seguimento de experiências já ensaiadas em alguns Estados-membro da União Europeia, poderia recorrer-se a **metodologias participativas de acompanhamento da execução da ENDS, como é o caso das revisões efectuadas com o apoio de parceiros homólogos estrangeiros, no que tem sido designado por “revisões pelos pares”**.

Ainda no quadro da apresentação dos objectivos, prioridades e vectores estratégicos, bem como das metas, persistem na actual Proposta de ENDS as deficiências já constatadas na versão anterior, no que respeita, por exemplo, **à educação para o desenvolvimento sustentável ou ao urbanismo**, neste segundo caso com prejuízo evidente de uma visão mais geral e integrada da gestão dos espaços terrestre e marítimo, mau grado as múltiplas referências aos objectivos de “valorização equilibrada do território” e de “promoção da coesão territorial” e a maior atenção que agora é dada à problemática dos riscos naturais.

Em contraste, regista-se **uma melhoria significativa no tratamento das matérias relativas à sociedade do conhecimento**, com a inclusão de vectores estratégicos e de metas quantificadas sobre as políticas da qualificação dos recursos humanos e de investigação e desenvolvimento, em especial com o compromisso de ser triplicado o esforço privado em I&D empresarial e duplicado o investimento público em I&D, de forma a que ele atinja neste caso 1% do PIB.

Também se constata um progresso, embora não tão marcante, na abordagem das questões relativas à coesão social, em que, pela primeira vez, são referidas, ainda que pontualmente, as problemáticas da pobreza e das assimetrias sociais, para além das questões da saúde, do trabalho e do emprego, da inclusão social, da protecção social e da sustentabilidade financeira do sistema de segurança social.

A Proposta de ENDS apoia-se na ideia, hoje cada vez mais consensual, de que **a valorização e utilização eficiente do capital humano** são, entre nós, o factor limitante do desenvolvimento do país. Ao reconhecer esta realidade, ela privilegia porém as dimensões da política educativa que se prendem com a aquisição de capacidades, competências e qualificações técnicas e profissionais, dentro da preocupação legítima de ganhar o desafio da competitividade, no contexto de um mundo cada vez mais globalizado.

Do mesmo passo, subestima aquele que é talvez o maior dos desafios que se nos colocam ao sucesso de uma estratégia de desenvolvimento sustentável: **a educação para a cidadania**, mencionada de passagem uma única vez em todo o documento, mas que de facto se revela como uma condição indispensável da mudança de paradigmas culturais e valores éticos, sem a qual não há “governança responsável”, nem participação pública em redes institucionais alargadas, aos vários níveis de decisão.

A qual, também, é indispensável para assegurar a vitalidade do “capital social” necessário à geração de relações de confiança e de cooperação entre o Estado e a sociedade civil, e facultar a emergência de factores de legitimação democrática acrescida e de maior eficácia das políticas públicas, incluindo da própria ENDS.

**2.3** À semelhança do que já sucedia na anterior Proposta de ENDS, **pensa o Conselho que continuam a merecer um maior desenvolvimento alguns domínios** que têm que ver com questões e políticas públicas determinantes para o futuro sustentável do país, nomeadamente:

- i) a **energia**, mediante a articulação da ENDS com o novo Plano Energético Nacional (PEN), em preparação, e com o Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), neste momento em revisão. As referências à problemática energética (emissões dos gases com efeito de estufa, energias renováveis, eficiência do uso e conservação) limitam-se a reproduzir as propostas do PNAC 2004, não sendo avançadas quaisquer metas quantificadas e calendarizadas quanto a objectivos de eficiência energética e carbónica para a economia portuguesa, de diversificação das fontes de energia primária ou de redução da dependência externa em matéria de combustíveis fósseis;
- ii) a **agricultura, a floresta e o desenvolvimento rural**, tendo em conta que, também, se encontram em elaboração novos Planos, para ter em conta a reformulação da Política Agrícola Comum (PAC) e a introdução das medidas agro-ambientais, e que irá incluir objectivos e linhas de orientação de incentivo à expansão da “agricultura biológica”. e de

uma floresta sustentável. É, pois indispensável que a ENDS refira esta matéria não com mero propósito de expansão da área da “agricultura biológica”, mas integrando aspectos tão importantes como a agricultura racional, as boas práticas agrícolas, a certificação, o associativismo e a comercialização

- iii) os sectores do **turismo e das pescas**, apesar das várias referências feitas à importância estratégica dos oceanos, deveriam ser objecto de tratamento, tendo em conta os seus impactes ambientais, sociais e económicos e o seu valor estratégico;
- iv) o **desenvolvimento regional e local**, considerando em particular a preparação de uma segunda geração de Planos Directores Municipais (PDM) e o facto de se perspectivar para breve a disseminação das Agendas 21 Locais (AL21). A ENDS, pese embora as especificidades das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, que justificam estratégias próprias de desenvolvimento sustentável, continua a centrar-se exclusivamente sobre o Continente, o que limita o seu efectivo e real alcance estratégico nacional;
- v) o **ambiente e saúde humana**, tendo sobretudo em atenção as questões da contaminação do solo por resíduos industriais perigosos, da poluição dos recursos hídricos e das emissões de poluentes para a atmosfera, bem como a necessária articulação com o futuro PAAS – Plano de Acção Ambiente e Saúde;
- vi) a **reforma fiscal “ecológica”**, mantém-se como uma das omissões mais importantes da ENDS, mesmo na interface com a reforma fiscal sobre o património e as suas incidências no ordenamento do território e no uso dos recursos naturais finitos.

Relativamente ao objectivo “*Um papel activo de Portugal na construção europeia e na cooperação internacional*”, que inclui a política de cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), cabe dizer que a sua abordagem na proposta de ENDS se limita ao enunciado da meta que visa consagrar 0,7% do PIB dedicado à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)<sup>3</sup>, quando neste objectivo, se enquadram vectores que vão desde a língua e cultura portuguesas à cooperação científica e tecnológica.

Há, pois, neste objectivo, consideráveis lacunas a colmatar, não apenas em termos dos domínios que a Estratégia deveria abranger, como são, entre outros, a educação ambiental, a conservação da biodiversidade, a saúde e ambiente, o património cultural, como também de projectos específicos da maior relevância para o país, no quadro do comércio europeu de licenças de emissão de CO<sub>2</sub>, como sucede nomeadamente com as acções de florestação na zona intertropical e outros mecanismos do chamado “desenvolvimento limpo”.

**2.4** Sob o ponto de vista metodológico e formal, a versão da nova Proposta de Estratégia analisada introduz algumas mudanças de linguagem, assim como uma nova estruturação das matérias, que importa evidenciar, pois nem sempre elas representam progresso em relação à versão anterior e seriam, por vezes, dispensáveis. Está, por exemplo, na primeira situação, o termo “ameaças” que figurava na análise SWOT da anterior Proposta e que foi substituído pelo termo “riscos”, utilizado é certo num sentido muito amplo, mas que se presta a equívocos com a problemática mais específica dos riscos naturais e tecnológicos, abordada no capítulo referente ao objectivo “Melhor ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais”.

---

<sup>3</sup> De acordo com o estabelecido no Cap.33.13 da Agenda 21(1992), e reiterado no Plano de Implementação de Joanesburgo(2002).

Na segunda situação, estão, entre muitos outros exemplos que poderiam ser dados, a substituição da expressão “Vectores Estratégicos” por “Prioridades Estratégicas” ou da expressão “Linhas de Orientação” por “Vectores Estratégicos”, bem como a alteração na ordem de apresentação de alguns dos sete objectivos actuais da Estratégia.

Diga-se, ainda, que a nova organização dos capítulos não parece trazer grande valor acrescentado à actual Proposta, pondo, aliás, em causa aquilo que era um das valências positivas da versão anterior. Recomenda-se, pois, que o diagnóstico inicial para a sustentabilidade em Portugal (as interconexões população/território/actividades), seja recuperado.

Na perspectiva do Conselho, alguns temas beneficiariam se fossem tratados em contextos mais adequados; assim, por exemplo, logo na parte inicial do documento ENDS e PIENDS (páginas 23 a 26) é apresentada uma pequena lista de indicadores históricos (1995-2004), de índole económica, social e ambiental, que seria preferível figurar na parte final do mesmo, sem que estejam enunciadas as correlativas metas a alcançar em 2015, numa perspectiva de transição para a sustentabilidade.

Por sua vez, o PIENDS funciona essencialmente como um elemento de especificação dos objectivos e vectores estratégicos enunciados na ENDS, clarificando algumas medidas de enquadramento normativo e intervenções complementares (de carácter legislativo, normativo e institucional), bem como as acções e medidas de referência (investimentos prioritários, incentivos e programas), não contempladas no QREN, que merecem um esforço de quantificação e calendarização das mesmas na formulação futura do PIENDS.

### 3. RECOMENDAÇÕES

- **O Conselho reitera, nas suas linhas gerais, as recomendações constantes no Parecer que aprovou no dia 30 de Novembro de 2004.**
- **O Conselho, com vista a atingir a indispensável visibilidade política e pública da ENDS e a assegurar a necessária informação e participação dos cidadãos, sugere que o período de discussão pública, que se avizinha, articulando tanto quanto possível com a discussão pública do Programa Nacional de Política do Ordenamento do Território (PNPOT).**
- **O Conselho recomenda, também, que a ENDS seja aprovada na base de um amplo consenso dentro do sistema político e institucional, tão alargado quanto possível, susceptível de assegurar que *“o horizonte de legitimidade e de validade da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável possa ser percebido ao longo de sucessivas legislaturas, tal como o período de vigência 2006-2015 indica”*<sup>4</sup>.**
- **O Conselho considera determinante para o sucesso da ENDS que esta seja vista como um processo participado, assente na partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil o que implica um envolvimento profundo dos parceiros económicos e sociais fundamental para o sucesso da sua concretização, não esquecendo a importância que neste domínio deve assumir o recurso às novas tecnologias de informação e comunicação.**

---

<sup>4</sup> Parecer do CNADS sobre a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, de 30 de Novembro de 2004.

- **O Conselho entende que os objectivos e metas quantificados no PIENDS sejam consensualizados com os parceiros relevantes da sociedade civil, de forma a ficarem garantidos o seu efectivo cumprimento e os ajustamento que resultarem do processo de acompanhamento.**

*[Aprovado por unanimidade pelo Conselho na sua Reunião Ordinária de 17 de Janeiro de 2006]*

O Presidente

Mário Ruivo