



Comentários do CNADS sobre o Relatório Nacional relativo à Implementação da Agenda 21

1 - Introdução

O Gabinete de Relações Internacionais do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território solicitou formalmente, em 5 de Novembro p.p. (of.º ref.º 2213), ao Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) a “*análise e emissão de parecer consultivo*” sobre a versão final do **Relatório Nacional sobre a Implementação da Agenda 21 em Portugal (1992-2002)**, a apresentar ao Secretariado da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) das Nações Unidas, no âmbito da preparação da Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável, a realizar em Joanesburgo, em Setembro de 2002.

Correspondendo a esta solicitação que, aliás, reiterava um pedido de teor semelhante formulado em princípios de Maio p.p. no qual, conforme uma calendarização então programada, se previa a apresentação ao CNADS da versão para análise no dia 21 de Junho de 2001, o Conselho procedeu à imediata distribuição da versão do **Relatório** pelos Membros do Conselho, agendando, inicialmente, para 19 de Novembro de 2001, a apreciação em plenário de um primeiro Projecto de Comentários.

Consciente da importância do documento, muito embora confrontado com o facto de entretanto ter sido depositada nas Nações Unidas uma versão do **Relatório** em apreço, a que acresce a exiguidade de tempo útil disponível para proceder à apreciação aprofundada de um **Relatório** cuja consistência e abrangência requer particular atenção, o CNADS entendeu dever sobre o mesmo emitir, no essencial, comentários enquadradores, de ordem geral e metodológica, sem se deter na análise de pormenor e sem prejuízo de sugerir, em tempo oportuno, procedimentos que possam contribuir para a melhoria do sistema interno de elaboração de futuros Relatórios Nacionais.

Atento ao atrás referido, e tendo em conta que o Conselho foi solicitado a emitir parecer já após o depósito provisório do **Relatório** em Nova York, o que condiciona decisivamente a operação de alteração ou aditamento, os presentes Comentários visam, no essencial, dois objectivos:

- i) transmitir às entidades responsáveis pela sua elaboração algumas sugestões e recomendações a incorporar na versão definitiva do **Relatório**, que deverá ser publicamente divulgado; e
- ii) constituir a base de uma formulação, de acordo com o estabelecido, de “*o comentário formal de um órgão consultivo nacional independente a pensar, eventualmente, ao Relatório final*” a entregar ao Sistema das Nações Unidas.



2 – Breve Enquadramento

2.1.-O Relatório em presença constitui um dos instrumentos de avaliação que a entidade instituída pelas Nações Unidas para proceder ao **“follow-up” da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD)**, realizada em 1992 no Rio de Janeiro — a **Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS)** —, adoptou, juntamente com os Relatórios anuais a apresentar pelos Estados-Membro e pelas Organizações e Agências especializadas do sistema das Nações Unidas àquela instância.

Portugal tem procurado apresentar anualmente os seus Relatórios centrados nas temáticas constantes do Programa de Trabalho Plurianual da CDS, não sem que, **ao longo do tempo, se tenham registado algumas anomalias no processo de coordenação interdepartamental, fruto da ausência de mandato específico devidamente regulamentado.**¹

Esta situação mereceu da parte deste Conselho uma recomendação (14 de Setembro de 1999), aquando da aprovação do seu **“Comentário sobre a Proposta de Relatório Nacional para a 7.ª CDS”**, na qual se propunha que *“o Ministério do Ambiente tome a iniciativa de promover a institucionalização de um mecanismo operativo de ligação inter-departamental, baseado na designação de pontos focais sectoriais, que, no futuro, possa não só dar resposta à apreciação prévia do CNADS, e bem assim como de outros documentos de índole similar, ultrapassando-se os mecanismos ad hoc que sistematicamente vêm sendo utilizados.*²

Muito embora vários Ministérios tenham sido oportunamente alertados para a necessidade de se ver corrigida a situação, **ainda se mantém o “statu quo”**, o que, só por si, reflecte **não estarem ainda asseguradas a aplicação de algumas recomendações da Agenda 21, nomeadamente as constantes dos capítulos 37 (Mecanismos Nacionais para a Criação de Capacidades Próprias) e 40 (Informação para a Tomada de Decisão).**

Assim, o presente **Relatório** corresponde a um compromisso assumido no Rio (1992), reiterado em Nova York, em 1997 (Rio+5/UNGASS), e confirmado com a aprovação do calendário preparatório da Cimeira Rio+10/Joanesburgo (que compresponderá 4 PrepCom), e que visa fazer um balanço não só da aplicação dos compromissos da CNUAD como do seu estágio de implementação, principais obstáculos e novas tendências.

2.2.-Importa referir que, aquando da preparação da CNUAD (1992), e com um ano de antecedência - Junho de 1991 -, Portugal apresentou então o seu Relatório ao Secretariado da Conferência das Nações Unidas, Relatório esse que, embora com outro teor, após uma nota preambular do Ministro de Tutela, ao longo de uma centena de páginas procedia a um ponto da situação ambiental nacional na perspectiva da inter-relação ambiente e desenvolvimento.³

Igualmente se recorda que, após a Conferência do Rio, na qual Portugal, enquanto Presidência da então Comunidade Europeia, teve um grande protagonismo, foi dada a incumbência a uma Equipa

¹ Cfr. “Comentário sobre a Proposta de Relatório Nacional para a 7.ª CDS – Comissão de Desenvolvimento Sustentável”, in “Pareceres e Reflexões do CNADS, 1998-2000”, CNADS, Lisboa 2000

² In “Pareceres e Reflexões do CNADS, 1998-2000”, vol. I, CNADS, 2000, pp. 93-95

³ “RELATÓRIO DE PORTUGAL À CNUAD, Brasil 92”, MARN, Junho 1991



de Projecto do M.A.R.N. para proceder à transposição e identificação das áreas programáticas de acção que dessem sequência aos compromissos firmados na CNUAD.

Esta Equipa de Projecto, após a análise dos documentos resultantes da Conferência do Rio, seleccionou as linhas de acção que deviam ter tradução directa e imediata em medidas de política no plano interno, identificou os interlocutores e formulou propostas concretas que permitissem dar sequência às medidas de política preconizadas. O produto desse trabalho foi apresentado em Dezembro de 1992, e após um processo de consulta a todos os ministérios e de debate público alargado, do qual se recolheram valiosos comentários e sugestões, foram presentes ao Governo para aprovação formal, quatro volumes – **Análise Temática, Análise Programática, Síntese Estratégica** e um **Anexo**, com a compilação dos contributos do debate público. Aliás, não se afigura apropriado que a referência a este elemento histórico e enquadrador seja apenas reflectido na página 112, 2.1. (i) alínea f).

Em 14 de Junho de 1993, um ano após o encerramento da CNUAD, sob a presidência do Primeiro Ministro, procedeu-se à apresentação pública das grandes linhas de actuação no plano interno, bem como das doze áreas de actuação prioritárias⁴. Porém, todo este trabalho de sistematização e de hierarquização, não passou de “*soft law*”, já que lhe não foi dada outra valência jurídica que constituísse suporte normativo para cumprimento. Acresce ainda lembrar que nesta tarefa, no seio da Europa dos Doze, Portugal foi pioneiro tendo sido seguida a metodologia adoptada nesse trabalho por outros estados membros.

3- Análise Genérica

3.1. Importa, em primeiro lugar, referir o esforço levado a cabo pelo Gabinete de Relações Internacionais do MAOT para poder elaborar o **Relatório Nacional** em apreço, face à desigual colaboração das diversas instâncias da Administração Pública. **Não é, porém, perceptível, na análise do documento, a imprescindível colaboração da Administração Regional (Regiões Autónomas da Madeira e Açores) e do Poder Local.**

3.2. Constituindo sub-título do **Relatório Nacional**, a designação “*Avaliação do Progresso e Perspectivas*”, suscita-se desde logo uma **reflexão prévia** relativa a que referencial, no plano interno, se deverá reportar essa avaliação sobre a implementação da Agenda 21. Na ausência da sua identificação, **o CNADS reportar-se-á às cinco linhas de actuação identificadas, e consensualmente aprovadas em 1993 no processo atrás recordado, e que constituem a génese da transposição, para o plano interno nacional, dos resultados da CNUAD:**

- *Integração do Ambiente e do Desenvolvimento;*
- *Desenvolvimento dos Aspectos Económicos das Políticas de Ambiente;*
- *Avaliação das políticas sectoriais em termos ambientais;*
- *Reforço institucional e desenvolvimento de capacidades próprias;*
- *Co-responsabilização, participação e educação ambiental.*

⁴ in “Síntese Estratégica – Aspectos mais Relevantes para o Seguimento em Portugal das Conclusões da CNUAD”, MARN, Lisboa, 1993



3.3. Ainda, e como nota prévia, o Conselho deseja sublinhar que tendo a Agenda21, bem como todos os outros compromissos do Rio, têm como seus destinatários não só os Estados mas, igualmente, os “*povos e os cidadãos do planeta*”. Tendo em conta, também, a sua consagração nos nove capítulos substantivos da Secção III da Agenda 21 relativa ao ***Reforço do Papel dos Principais Parceiros***, **teria sido desejável que na estrutura e conteúdo do Relatório Nacional se tivesse dado o devido ênfase a essa vertente fundamental da sustentabilidade nos processos de tomada de decisão, começando pela sua efectiva participação na elaboração e apreciação do próprio Relatório.**

3.4. A versão do **Relatório Nacional** em apreço está estruturada em **três capítulos** — *Portugal/Acção Política; Implementação dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável em Portugal; e Perspectivas para o Futuro* — sendo de realçar que mais de 80% do documento pertence ao 2º capítulo, o qual é objecto de análise na óptica das quatro dimensões do Desenvolvimento Sustentável — *económica, social, ambiental e institucional*. Aliás, esta metodologia, explicitada na secção I do capítulo 2º (*Síntese dos Objectivos Gerais e Domínios de Intervenção nas Áreas Prioritárias*), poderia ser mais cabalmente conseguida se o tom geral de “relatório de actividades” tivesse sido “temperado” com a identificação dos estrangulamentos mais importantes, lacunas e/ou deficiências de implementação registados. Em todo o documento é notória a preocupação de proceder a um repositório de acções de tom eminentemente administrativo sem que, simultaneamente, se procedesse à avaliação de performances com base no concurso de outros intervenientes sociais, para além do dos representantes interdepartamentais.

O Conselho considera que, sobretudo, quando se analisa à luz da dimensão institucional da sustentabilidade a implementação dos compromissos da Agenda 21, no que toca à integração das políticas, deveriam ter sido indicados constrangimentos verificados nas medidas integradoras e as razões da sectorialização que se sente ainda relativamente à abordagem das questões ambientais. Neste contexto, teria cabimento uma informação que valorizasse as linhas directrizes da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, bem como a calendarização da sua implementação.⁵

No que se refere á dimensão institucional (pág. 4) seria oportuno e urgente referir a **operacionalização do conceito de subsidiariedade** para melhor gestão de recursos. Com efeito, continua a verificar-se um certo pendor centralista mesmo em matérias que, como é o caso presente, não poderão deixar de considerar, pelo menos ao nível da implementação, o papel insubstituível das autoridades regionais e locais. É esta, aliás, a orientação estratégica e programática da União Europeia e de todas as suas instâncias. Dever-se-ia, portanto, **introduzir o princípio da integração política — horizontal e vertical — não dando azo à ausência de transversalidade e interacção nas políticas e nos vários níveis de governação**, com duplicação de serviços, meios, desaproveitamento de recursos, perdas de eficácia e, tantas vezes, políticas contraditórias.

Correlacionado com a elaboração e futura aprovação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, que resulta também do cumprimento, no curto prazo, de um imperativo comunitário, está a **adopção e utilização de indicadores de desenvolvimento sustentável**. É consabido que a **“Proposta para um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável”**⁶ constitui tão só uma

⁵ Referências como as das Págs. 113 (ii)c) e 118 (4.) resultam imprecisas e inconclusivas.

⁶ “Proposta para um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável”, DGA, 2000



proposta e que os pouquíssimos sectores que ensaiaram a utilização de indicadores (v.g. florestas, energia), carecem da dimensão integradora e sistemática para que se possam assumir como indicadores de *desenvolvimento sustentável*. **Recomenda-se, assim, que no futuro, se proceda à avaliação dos progressos à luz da utilização do sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável, prosseguindo o esforço realizado na elaboração dos Relatórios de Estado do Ambiente de 1999 e 2000** (últimos acessíveis ao público). Igualmente deve merecer realce o conjunto de *“indicadores comuns europeus”* aprovado na 9ª Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis, realizada em Hannover, em 2000, juntamente com o *Apelo de Hannover* e que visam avaliar e monitorizar os processos tendentes à sustentabilidade urbana.

3.5. A secção 2.1.— Governança e Instituições — relativa à dimensão institucional (pág.23 e segs.)foi elaborada segundo um paradigma que, obviamente, não teve em conta as consequências da crise mundial acentuada após os acontecimentos do 11 de Setembro. Efectivamente, aos modelos de governança que suportam a globalização, há que contrapor (ou incorporar, como elemento estratégico essencial) o conceito de sustentabilidade (e solidariedade), que transportam factores de reflexão tendentes à necessidade de se ir construindo um novo paradigma assente numa crescente participação pública e do papel mediador do Estado e das suas várias instâncias e níveis de governo, paradigma baseado em funções que incluem:

- Definição da defesa dos interesses nacionais e aplicação de directivas comunitárias;
- Acção determinante no planeamento, coordenação, concertação e controlo das políticas globais e sectoriais;
- Manutenção de posições de liderança nos sectores estratégicos que interessam ao desenvolvimento e suas relações com o ambiente e a qualidade de vida;
- Indutor e protagonista, mesmo em parceria, de políticas e acções tendentes a reduzir assimetrias regionais, económicas e sociais;
- Mediação activa em situações de conflictualidade que envolvam o interesse público e a sua prevalência sobre o interesse privado (Estado de Direito);
- Acção reguladora do mercado, em ambiente de globalização económica, de informação e ecológica.

A operacionalização deste modelo implica uma capacidade política e técnica de alta qualidade aos vários níveis de intervenção do Estado, o recurso a parcerias com diversas instituições e agentes, nacionais, internacionais, públicos e privados, organizações não governamentais e, mesmo, organizações informais.

É da desejável **evolução do conceito de democracia representativa, nos termos clássicos, para acções de coordenação entre democracia representativa e a crescente afirmação da sociedade civil aos mais diversos níveis**, que se deveria reflexivamente dar conta, também, neste **Relatório**.

3.6. O Relatório, relativamente à **dimensão ambiental** (pág. 29 e segs.), apresenta uma listagem das várias políticas sectoriais da área do ambiente que poderão concorrer para a obtenção de avanços em matéria de desenvolvimento sustentável.

Dever-se-ão, ainda, sublinhar os seguintes aspectos:



- A concorrência, em simultâneo, em Portugal, de políticas ambientais de diferentes gerações, com a correspondente definição de prioridades e de sistemas de coordenação;
- A indispensabilidade de serem levadas a cabo as medidas eficazes de articulação intersectorial com vista a obter progressos na necessária integração.

3.7. O Conselho considera que o Relatório Nacional não reflecte de forma equilibrada o nível de tratamento dos diversos temas — v.g. os temas água e resíduos têm uma amplitude e qualidade que merece registo, o que não é alcançado pelos outros temas, alguns dos quais inseridos no âmbito de Convenções aprovadas no processo do Rio.

3.8. O documento é omissivo quanto à importância pedagógica e estruturante das Conferências Interministeriais Saúde e Ambiente, nomeadamente, a mais recente realizada em Londres em 1999⁷. Teria sido aconselhável incluir referências à situação respeitante ao “Plano de Acção Nacional em Saúde e Ambiente” (National Environmental Health Action Plan — NEHAP), tal como preconiza a Organização Mundial de Saúde e que deveria ter sido apresentada naquela oportunidade. Aliás, esta postura encontra-se reflectida ao longo de todo o documento, não sendo traduzida a **interacção entre os sectores ambiente e saúde**, essenciais ao bem estar das populações.

3.9. O CNADS considera, por outro lado, que se deverão notar, com objectividade, os atrasos na **implementação da Agenda 21 Local** em Portugal. A referência incorrecta e incompleta a este processo, feita apenas nas duas linhas finais de uma alínea (pág.112 do Relatório) é incompatível com a relevância que o tema tem na perspectiva das Cartas de Aalborg (1994) e Lisboa (1996), assim como as referências da p. 53 (item 2.7.) não reflectem a situação. Este é um assunto que pela sua importância (capítulo 28 da Agenda 21), e pelas particulares responsabilidades que Portugal teve no processo (Movimento das Cidades e Vilas Sustentáveis), exigiria um outro tratamento, nomeadamente mediante a identificação dos factores mais importantes de constrangimento. Neste contexto teria sido desejável apreciar o estado dos processos de actualização dos PDM e de outros programas especiais de regeneração urbana.

Dever-se-ia, conseqüentemente, fazer referência à participação das autarquias portuguesas na subscrição da *Carta de Aalborg* e do *Apelo de Hannover* (2000) com os seus Indicadores, e a grande importância que teve a 2ª. Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis, em Lisboa, em Outubro de 1996, onde foi aprovado o documento, “Da Carta à Acção”- que constituiu um novo marco na evolução do processo de implementação da Agenda 21 Local nos diversos países. Foi apresentado e adoptado o Relatório do Grupo de Peritos do Ambiente Urbano sobre as Cidades Europeias Sustentáveis, que constitui o documento de referência mais actualizado a nível europeu e representa um salto qualitativo de enorme importância na abordagem de “Desenvolvimento Sustentável e do Ambiente Urbano” ao nível das cidades, através do estabelecimento dos princípios da sustentabilidade nas áreas urbanas.

3.10. O perfil de relatório administrativo não se ajusta ao que é requerido, pelo que referências como as constantes na pág. 46 — Programa Nacional de Turismo Natureza — pág.50 — participação no GOOS (Global Ocean Observing System) — resultam inúteis, pois não se qualifica a participação, nem se indicam resultados da legislação e implementação do Programa de Turismo na Natureza. Ao

⁷ promovidas pela Comissão da União Europeia e a Organização Mundial de Saúde (Região Europeia): 1989, Helsínquia; 1994, Frankfurt; e 1999, Londres.



mero enunciado de medidas deveriam associar-se referências às suas repercussões e aos resultados, fossem eles positivos ou não.

3.11. O CNADS, no respeitante a temas cruciais como são a **informação e a participação dos cidadãos**, indissociável daquela, considera aconselhável aprofundar, alargar e corrigir as referências feitas apenas em página e meia (item 2.17, pp.89-90). Precisando melhor as referências aí constantes, recomenda-se que lhes fosse dada a devida relevância nas várias secções que constituem o **Relatório**, conforme o que é patente ao longo da Agenda 21 e pela sua consagração no Princípio 10 da Declaração do Rio. **É entendimento do Conselho que, nomeadamente no que respeita à informação e consciencialização do(s) público(s), se deveriam reflectir no documento os aspectos qualitativos dessa participação para além do enunciado de medidas administrativas, sublinhando os vectores que levaram a um reforço do associativismo e a um melhor acesso à informação.**

Neste contexto, seria factual relevar que a **Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça no Domínio do Ambiente** (CEE/ONU), aprovada e rubricada por Portugal em Aahrus, em 1998, em vigor, desde 30 de Outubro de 2001, **carece da ratificação por parte de Portugal.** Aliás, a importância desta Convenção, objecto de um movimento para a universalizar, determinou a revisão do normativo comunitário, que estará em breve patente numa nova Directiva, em cuja negociação Portugal tem participado.

Tendo em conta que o CNADS é, ele mesmo, uma resultante da Conferência do Rio, e do espírito da Agenda 21 em particular, seria, talvez, apropriado precisar o mandato deste órgão nacional consultivo, para além das necessárias correcções e das referências feitas na pág. 24 (2.1.), ou na pág.36 (item 2.4).

[Aprovado por unanimidade na Reunião Extraordinária do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável de 18 de Dezembro de 2001]

O Presidente

Mário Ruivo