



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

PARECER SOBRE A PROPOSTA
DE
ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

1. INTRODUÇÃO

Por Despacho de 2 de Julho de 2004, de Sua Excelência o Primeiro-Ministro, a proposta de "Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável" (ENDS) e a do "Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável: Fichas Estratégicas" (PIENDS) eram "submetidas ao próximo Governo para os efeitos que este entender por convenientes e adequados", ao mesmo tempo que se determinava que o seu conteúdo ficasse disponível no Portal do Governo.

Presumia-se, assim, aberto um período de consulta pública de novas versões da ENDS e do PIENDS, antecedendo a sua votação pela Assembleia da República e entrada em vigor, o que poderia vir a ocorrer em inícios de 2005, entre outros motivos, porque tal seria dar satisfação a um compromisso assumido pelo Estado Português, no âmbito de resoluções da União Europeia.

Na sessão plenária do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), de 22 de Julho de 2004, foi deliberado que o Grupo de Trabalho do Desenvolvimento Sustentável (GTDS) elaborasse um Parecer, tendo em conta, entre outros aspectos relevantes, a particular responsabilidade assumida desde 2001 pelo Conselho, neste processo.

O Grupo de Trabalho, sob a coordenação do Conselheiro Henrique Schwarz, integrando os Conselheiros:

- Ana Paula Fernandes
- Jaime Braga
- José Faria e Santos
- José Manuel Calheiros
- Luís Guerreiro
- Luís Veiga da Cunha
- Manuel Ferreira dos Santos



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

e contando com o apoio do Secretário Executivo do Conselho, Aristides Gonçalves Leitão, deu início às suas actividades, em 17 de Setembro de 2004, das quais resultou a presente Proposta de Parecer, que foi submetida à apreciação do Conselho e...

2. PROCESSO DA ELABORAÇÃO DA ENDS E DO PIENDS

A *Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável*, aprovada no Conselho Europeu, que teve lugar em Gotemburgo, em 15 e 16 de Junho de 2001, convidava os Estados-membro a terem prontas estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável antes da realização do Conselho Europeu de Sevilha, de 21 e 22 de Junho de 2002, já no contexto da preparação da Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, que iria ocorrer entre 26 de Agosto e 4 de Setembro de 2002, na cidade de Joanesburgo. O referido convite reflectia a recomendação que, no âmbito das Nações Unidas¹, apontava a Cimeira de Desenvolvimento Sustentável para a apresentação daquelas Estratégias.

Em 1 de Março de 2002, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º39, iniciava-se a preparação da *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável*. Para o efeito, foi constituído um Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério do Ambiente (Instituto do Ambiente) com a incumbência de apresentar uma proposta de ENDS até Junho desse mesmo ano, "sujeitando-a a audição prévia do Conselho Nacional do Desenvolvimento Sustentável".

O Conselho aprovou, na sua reunião extraordinária de 17 de Maio de 2002, um "**Comentário Preliminar à proposta de ENDS**", elaborado pelo mencionado Grupo de Trabalho do Instituto do Ambiente. No seu "**Comentário**", para além de um conjunto de observações que incidiam sobre questões conceptuais e de princípio, bem como sobre a estrutura e a metodologia da proposta de ENDS, o Conselho concluiu, no essencial, não ter havido tempo para um "*processo de informação e discussão pública esclarecedora e alargada*" e recomendava que a mesma "*não fosse aprovada e a sua elaboração fosse retomada, por forma a que, de facto, ela possa assumir a natureza de "Estratégia das Estratégias" que lhe é inerente*".

No "**Comentário Preliminar**" propunha-se, também, que as futuras tarefas no quadro da elaboração da ENDS fossem 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*".

Os trabalhos prosseguiram, no entanto, sob a responsabilidade de uma equipa de técnicos do Ministério do Ambiente e, em 29 de Maio de 2002, o Conselho de Ministros deliberou aprovar "*as Grandes Linhas de Orientação para a Estratégia Nacional do Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2002) e submeter a mesma a discussão pública pelo prazo de 60 dias*". A nova versão

¹ "Programa para uma Melhor Aplicação da Agenda 21", aprovado na Cimeira da Terra+5/UNGASS, Junho de 1997.



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

preliminar da proposta de ENDS foi apresentada, em sessão pública presidida pelo Primeiro-Ministro, no dia 5 de Junho de 2002, a que se seguiu o referido período de 60 dias de discussão pública.

Numa "**Adenda**" feita ao seu "**Comentário Preliminar**", datada de 1 de Agosto de 2002, o Conselho considerou que a nova proposta de ENDS não trazia nenhuma mudança de fundo, limitando-se a introduzir algumas alterações de índole meramente formal na versão anterior e aproveitava a oportunidade para chamar a atenção para a importância de ser elaborado e apresentado, com clareza, um sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável, que permitisse responder a dois tipos de solicitações: as que resultam dos compromissos internacionalmente assumidos pelo Estado português e as que têm por missão reflectir a realidade e a identidade nacionais.

A aprovação no curto prazo de uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável representa um compromisso assumido por Portugal no decurso da Cimeira de Joanesburgo, no Verão de 2002, tendo aí sido apresentada pelo nosso país uma "**Summary-Version for Public Discussion**". Não obstante, os respectivos trabalhos preparatórios foram somente retomados em Abril de 2003, desta vez já sob a coordenação política do Gabinete do Primeiro-Ministro, mantendo-se a coordenação técnica no âmbito do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOTA). O principal objectivo era agora a elaboração de uma proposta de **Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (PIENDS)**, independentemente de uma possível revisão da proposta de ENDS datada de Junho de 2002.

Ficou, então, previsto que o processo da preparação do PIENDS comportaria três fases:

- Numa primeira fase eram fixados objectivos e metas, e compreendia a realização de debates temáticos entre os serviços dos vários Ministérios, que assumiriam a forma de painéis sectoriais institucionais;
- Na segunda fase procedia-se à calendarização das acções, à afinação de indicadores de desenvolvimento sustentável e à elaboração de um programa de acompanhamento, sendo então aberto um período de discussão pública, sob a forma de mesas redondas, que envolveria não só os serviços da Administração Pública Central, como as organizações não governamentais do ambiente e desenvolvimento, as associações empresariais e profissionais, as organizações sindicais, as Universidades, as Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- Na terceira fase seriam concluídas as tarefas de programação e identificados os recursos técnicos e financeiros a afectar ao Plano, que deveria ser submetido a um debate público alargado antes da sua aprovação e entrada em vigor.

O Conselho acompanhou a par e passo a preparação do PIENDS, com a presença de vários dos seus membros nos painéis institucionais e nas mesas redondas que então se realizaram. Em



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

sessão plenária de 19 de Novembro de 2003, aprovou também uma **"Contribuição Preliminar para a 1ª fase da preparação do PIENDS"**, remetida às instâncias governativas competentes.

Nessa **"Contribuição"**, o Conselho colocava várias questões quanto à metodologia de elaboração do PIENDS, aos conceitos de base e estrutura interna e ao seu conteúdo. Entendia, por exemplo, ser indispensável *"dar maior visibilidade política e pública ao processo de preparação do PIENDS"*, serem ultrapassadas lacunas, por vezes graves, na recolha da informação relevante e *"suscitar-se um maior envolvimento, logo na primeira fase dos trabalhos, dos serviços desconcentrados da Administração Pública"*.

O Conselho considerava ainda que, não tendo sido formalmente aprovada, a ENDS não possuía um carácter vinculativo, pelo que lhe parecia dever *"ser mantida em aberto a possibilidade da alteração do quadro conceptual da Estratégia"*, o que significava poderem e deverem ser reformuladas, pelo menos, as suas linhas estratégicas de orientação.

Por fim, no referente ao conteúdo do PIENDS, o Conselho apontava para algumas omissões importantes, em especial nas esferas das políticas da energia, do turismo, agrícola, florestal e das pescas, do ordenamento do território, da demografia e dinâmica social e da fiscalidade ecológica, e defendia dever *"ficar claro o carácter estruturalmente prospectivo deste Plano, explicitada a natureza faseada gradativa da sua implementação e enfatizadas as medidas de política que representam rupturas com a realidade actual, nos planos institucional, económico, social ou ambiental"*.

Funcionando sob a tutela directa do Primeiro-Ministro, um pequeno grupo de personalidades foi encarregado pelo Governo, em inícios de 2004, de preparar uma nova proposta de ENDS, com base nos trabalhos já efectuados e tendo em conta os resultados de algum debate público que, entretanto, tivera lugar. O trabalho ficou concluído em Julho de 2004 e compreende dois volumes: **"Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável 2005-2015"** e **"Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável: Fichas Estratégicas"**.

Por **Resolução do Conselho de Ministros, de 11 de Novembro de 2004**, foram formalmente aprovados *"objectivos essenciais da proposta de Estratégia Nacional do Desenvolvimento Sustentável (ENDS) 2005/2015"* e *"define-se o processo a seguir preparação da versão final da ENDS e das respectivas fichas estratégicas"*, sendo fixado um período de consulta pública, que antecede o seu envio para a Assembleia da República, para apreciação e votação.

Entretanto, **somente a proposta de ENDS está neste momento disponível no Portal do Governo, na Internet, para efeitos da consulta pública e é, pois, sobre ela que incidem os comentários do presente Parecer.**



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

3. COMENTÁRIOS À PROPOSTA DE ENDS

A proposta de **"Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2005-2015"**, elaborada, como atrás referido, por um conjunto de cinco personalidades nomeadas pelo Primeiro-Ministro, ao reformular a versão anterior da mesma, veio dotá-la de uma *"visão estratégica"* que assenta num diagnóstico da realidade nacional, cuja originalidade reside em que a população, as actividades, o território e os seus recursos são tidos em conta nas suas interdependências e interacções e enquanto processos dinâmicos. Nesta base, enuncia-se um *"Grande Desígnio"*, que consiste em *"Fazer de Portugal, no horizonte de 2015, um dos países mais competitivos da União Europeia, num quadro de qualidade ambiental e de coesão e responsabilidade social"*.

A proposta de ENDS considera que tal será alcançável se forem prosseguidos seis Objectivos, que se desdobram em Vectors Estratégicos e estes, por seu turno, em Linhas de Orientação e em Metas. A partir daqui foi elaborada uma nova proposta de PIENDS, ainda não disponibilizada, com a função de procurar servir aquele *"Grande Desígnio"*, através de Acções e de Medidas específicas, bem como ajudar a levar à prática três ambiciosas *"metas globais transversais"*, a saber:

- i. Colocar Portugal, em 2015, num patamar de desenvolvimento económico claramente mais próximo da média europeia.
- ii. Colocar Portugal, em 2015, entre os primeiros quinze países do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- iii. Colocar Portugal, em 2015, entre os primeiros vinte e cinco países mais competitivos do mundo.

A filosofia de base e a metodologia seguidas pelos autores da proposta de ENDS são merecedoras de todo o apreço, pois representam sem dúvida alguma um considerável progresso em relação às versões precedentes, na medida em que nela se integram de uma forma muito mais equilibrada e consistente as vertentes de tipo ambiental, social e económico do processo de transição para um futuro sustentável. Também não é esquecida na proposta a dimensão institucional (formas de governação, sistemas normativos, participação dos cidadãos, responsabilidades partilhadas), que suporta e que é indispensável à legitimação plena e à eficácia da Estratégia. Por último, nela se afirma que *"a educação é a questão crucial que se coloca à economia e sociedade portuguesas"*, o que significa reconhecer-se que o nível inferior de formação e qualificação profissional dos portugueses é hoje o factor limitante do desenvolvimento do país.



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

O Conselho considera que a actual proposta de ENDS evidencia, no entanto, ainda algumas imperfeições, em especial no que respeita a conceitos-base que utiliza e ao tratamento de certas matérias substantivas.

Quando a proposta identifica, por exemplo, o "*crescimento económico célere e vigoroso*", como matriz fundamental do desenvolvimento sustentável do país, está a confundir o conceito quantitativo de crescimento (aumento de uma grandeza) com o conceito qualitativo de desenvolvimento (caminho para a diversidade, a complexidade, a permanência). Perpassa, de facto, por todo o documento uma forte marca do desiderato do crescimento económico, entendido em abstracto como a solução de todos os problemas da sociedade e do ambiente portugueses, sem que, em qualquer parte do texto, ele seja especificado e qualificado.

Um segundo conceito que mereceria uma maior clarificação e extensão de significado é o de "*coesão social*", que a proposta de ENDS pouco mais faz do que relacionar com as políticas do emprego e da inclusão social e a reforma do sistema de segurança social, mas que é uma dimensão fundamental do processo de desenvolvimento sustentável do país, no que este se reporta ao reforço das solidariedades intra e intergeracional, sobretudo na vertente do combate às crescentes desigualdades sociais e às enormes assimetrias territoriais.

A referência a uma "*ética do desenvolvimento*" não chega, de facto, para corrigir estas duas derivas conceptuais, além do mais porque se constata que a proposta de ENDS deixou cair importantes problemáticas, como as da produção e do consumo responsáveis e da própria responsabilidade social das empresas e não aponta, de um modo preciso e explícito, um modelo alternativo de crescimento económico, que substitua o actual, que entende estar esgotado.

A fixação de um horizonte temporal para a vigência da ENDS (ano de 2015) constitui outro avanço assinalável da actual proposta, cuja pertinência só será, contudo, plenamente avaliada, quando for proporcionado o acesso ao respectivo Plano de Implementação. Por sua vez, o real alcance de muitos dos Vectores e das Linhas de Orientação da proposta de Estratégia só poderá ser aferido, quando forem conhecidas as Acções e as Medidas constantes no Plano de Implementação: será da sua apreciação conjunta pelos parceiros sociais e económicos, com a sua subsequente co-responsabilização, que Estratégia e Plano de Implementação retirarão toda a sua força e consistência.

A iniciativa de propor quadros com Metas - para cada um dos seis Objectivos retidos - é merecedora de apreço, muito embora elas tendam a oscilar entre aquilo que decorre dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português e meras intenções subjectivas, que não houve oportunidade de validar.

Na apresentação dos Objectivos e na fixação das Metas constatam-se algumas deficiências de tratamento que, sem prejuízo do seu possível aprofundamento em sede de PIENDS, seria aconselhável ultrapassar. Sem ter a preocupação de exaustividade, refira-se:



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

- i. A referência à **educação para o desenvolvimento sustentável** deveria ser complementada com a da **educação para a cidadania**, definindo-se o seu conteúdo geral no que ele difere do da educação ambiental clássica;
- ii. Na formulação de um programa de **educação para a saúde pública** o reconhecimento explícito da acção dos factores ambientais e a assunção das metas internacionalmente assumidas dar-lhe-iam sem dúvida uma maior relevância;
- iii. A tónica excessiva que é posta no **urbanismo** no Quarto Objectivo da proposta de ENDS, em detrimento de uma visão mais geral da gestão dos espaços terrestre e marítimo, em consonância com o Plano Nacional de Política do Ordenamento do Território (PNPOT) e com as recomendações feitas recentemente pela Comissão Estratégica dos Oceanos;
- iv. Deveria ter sido aprofundado o **avanço para a sociedade do conhecimento** e dado um maior relevo à **política de investigação científica** e à subsequente divulgação e aplicação dos seus resultados, acolhendo-se a meta internacionalmente aceite de lhe afectar 3% do PIB.

O Conselho regista com agrado a apresentação na proposta de ENDS de um conjunto de indicadores-chave, se bem que ainda numa versão provisória, cuja consolidação é cometida à Unidade de Missão de Desenvolvimento Sustentável (UMDS) e recorda a este propósito o que defendeu na sua *“Adenda ao Comentário Preliminar à ENDS”*: *“(…) respeito dos princípios da adequação às realidades portuguesas, de integração dos sectores e processos, da coerência, da transparência e da participação dos parceiros sociais. Naturalmente que a constituição e utilização regular de um sistema de indicadores e a sua alimentação eficaz, transparente e actualizada em contínuo, pressupõe a existência de um sistema operacional institucionalizado, fiável e adequado de dados.”*

O Conselho entende dever destacar alguns domínios que mereceriam maior desenvolvimento por parte da actual proposta de ENDS, pois eles envolvem questões e políticas públicas que são determinantes para o futuro de Portugal. Entre eles:

- i. A **política energética**, nas suas diversas vertentes, como é o caso da conservação, da eco-eficiência, da diversificação de fontes e da redução da dependência externa²;

² Neste domínio, mantém-se válido o comentário feito por este Conselho na sua “Contribuição Preliminar para a 1ª fase de preparação do PIENDS” (CNADS, 19 de Novembro de 2003), nos termos do qual *“não deve ser ignorado o que se perfila a longo prazo, em termos europeus e mundiais, em matéria de substituição dos recursos energéticos não renováveis pelos renováveis, com tudo o que isto implica, do ponto de vista da investigação e da inovação tecnológica, de mudança dos padrões de produção e consumo ou de revisão dos incentivos fiscais e financeiros”*.



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

- ii. **A agricultura e florestas, os recursos do mar e a aquacultura**, tendo em conta respectivamente as condições edafo-climáticas do país³ e a sua posição atlântica e extensa linha de costa, bem como as novas políticas comuns agrícola e das pescas (já no quadro da futura tutela da Zona Económica Exclusiva) e, em termos gerais, a elevada dependência do exterior no que concerne ao consumo alimentar;
- iii. **Os transportes**, do ponto de vista da redução dos impactes ambientais negativos, com destaque para o consumo de combustíveis fósseis, os fenómenos de congestionamento e o ruído, as emissões poluidoras para a atmosfera e o seu contributo para o aquecimento global;
- iv. **O turismo**, nas suas diversas modalidades, dada a sua enorme importância do ponto de vista da criação de riqueza e de emprego, devendo sempre serem acautelados os seus impactes, quando negativos, no ambiente e no território;
- v. **O desenvolvimento regional e local**, considerando em particular que se iniciou a preparação de uma segunda geração de Planos Directores Municipais (PDM) e se perspectiva a generalização de Agendas 21 Locais;
- vi. **O ambiente e a saúde humana**, enfatizando-se os riscos para a saúde e qualidade de vida das populações, que resultam da contaminação dos solos por resíduos industriais perigosos, da poluição dos lençóis freáticos, das emissões de poluentes para a atmosfera nas grandes áreas metropolitanas, das radiações não ionizantes ou da acumulação de substâncias tóxicas ao longo da cadeia alimentar;
- vii. **A fiscalidade**, não mencionada explicitamente no documento, reconhecendo-se a importância de levar gradualmente à prática uma reforma tributária apontada para a internalização dos custos do crescimento nos preços dos bens e serviços, num quadro de neutralidade orçamental e de não regressividade social.

Este Conselho subscreve a proposta da criação de uma Unidade de Missão (UMDS), com as características de força dinamizadora ou entidade propulsora da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável. Quanto ao modelo institucional e composição dessa Unidade de Missão, a opinião do Conselho é que será preferível evitar-se, no caso em apreço, a criação de uma entidade com amplas atribuições executivas, do tipo "Agência" ou "Departamento Central", cuja carga administrativa e pendor burocrático comportariam o risco de graves ineficiências de funcionamento. A melhor solução consistiria em a UMDS ser constituída por um pequeno núcleo de personalidades, de elevado gabarito intelectual e

³ Na mesma "Contribuição Preliminar" chamava-se a atenção, neste aspecto, para a necessidade de uma articulação mais explícita com "as problemáticas da luta contra a erosão dos solos, os processos de desertificação de certas áreas do território nacional e a gestão dos recursos hídricos, indissociáveis do fenómeno do despovoamento a que urge pôr cobro".



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

profissional, chamadas a exercerem a tempo inteiro funções que serão essencialmente de dinamização, coordenação, avaliação, monitorização e revisão, apoiado num secretariado técnico eficaz e qualificado, e cuja autoridade sairia bastante reforçada pelo facto de responderem directamente perante o Primeiro-Ministro, devendo ainda prever-se, desde já, dotação orçamental adequada.

4. NECESSIDADE DA APROVAÇÃO URGENTE DA ENDS E DO PIENDS

O Conselho entende que três grandes razões justificam a necessidade da aprovação e entrada em vigor, o mais tardar no início de 2005, da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável e do seu Plano de Implementação (fichas estratégicas):

- i.* Portugal precisa urgentemente de adoptar e implementar uma **Estratégia de Desenvolvimento Sustentável**, de que se tem vindo a falar há mais de uma década, sem que, no entanto, se tenha passado das intenções ao plano dos factos. É inquestionável que aspectos determinantes do futuro viável do país⁴ estão em boa parte dependentes da concretização das grandes orientações e das linhas de acção que uma Estratégia deste tipo deverá conter. Estes aspectos funcionarão como suportes e condições de coerência e articulação das políticas públicas globais e sectoriais;
- ii.* Portugal assumiu, nos últimos anos, em areópagos internacionais e, em especial, no quadro da União Europeia, compromissos éticos e políticos determinantes em **matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável**, de que podemos destacar, entre outros, as ratificações do Protocolo de Quioto sobre o controlo das emissões dos gases do "efeito de estufa" e da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação pública nos processos decisórios e acesso à justiça em matéria de ambiente. **O nosso país tem, também, assumido ultimamente algum protagonismo político, por exemplo, na revisão da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável**, ao mesmo tempo que se comprometeu perante os outros parceiros europeus a aprovar, em 2005, uma Estratégia Nacional. Se tal não vier a suceder, corre-se o risco de Portugal ficar colocado na crítica situação de ser praticamente o único país da União Europeia a não dispor deste importante instrumento de política.

⁴ São os casos, entre outros, do uso equilibrado dos recursos do território, tanto terrestre, como oceânico, do desenvolvimento local integrado, da criação de riqueza com base na gestão eco-eficiente das unidades produtivas, de uma melhor integração das políticas ambiental, económica e social, bem como de uma ampla participação dos cidadãos nos processos decisórios.



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

- iii. **A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Implementação têm como horizonte o ano de 2015, indo pois vigorar durante um período temporal que coincidirá, em larga medida, com o próximo quadro de disponibilização de fundos comunitários (2007-2013).** Com as revisões simultâneas das Estratégias de Gotemburgo e de Lisboa, agora em curso na União Europeia, os financiamentos comunitários irão certamente ser reorientados para as políticas e os projectos nacionais que demonstrem integrar-se nas lógicas e objectivos destes dois instrumentos, a saber: qualificação dos portugueses para uma sociedade solidária e do conhecimento e transição do país para um futuro sustentável. **Acrescente-se que, a entrar a ENDS e o PIENDS em execução no início de 2005, o seu período de vigência coincidirá com a Década Internacional da Educação para o Desenvolvimento Sustentável⁵, com as respectivas implicações e sinergias.**

5. CONDIÇÕES DE EFICÁCIA DA ENDS E DO PIENDS

O sucesso da *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável* e do seu *Plano de Implementação* dependerão de um conjunto de factores que se entrecruzam e se relacionam estruturalmente. Na opinião do Conselho e como, de resto, já se encontra previsto na própria proposta actual de ENDS, devem ser evidenciados, pela sua especial importância, os seguintes factores, que se indicam nos parágrafos seguintes:

5.1. Consenso alargado do sistema político

É um dado assente que, depois da sua aprovação pelo Governo, mas antes da entrada em vigor, a ENDS e o PIENDS irão ser apreciados pela Assembleia da República, que sobre eles emitirá uma Deliberação. **Entende o Conselho que a aprovação desta importante medida de política merece ser objecto de um consenso dos eleitos o mais alargado possível:** tal consenso alargado introduziria um elemento indispensável de continuidade numa política pública que é essencial ao futuro do país, reduzindo-lhe a vulnerabilidade às mudanças de Governo, que seguramente não deixarão de ocorrer no período de dez anos previsto para a sua vigência.

5.2. Envolvimento da sociedade civil

⁵ Resolução n.º 57/254 da Assembleia Geral das Nações Unidas (Dezembro de 2002).



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

A execução da ENDS e do PIENDS não é obviamente uma tarefa exclusiva da Administração Pública, mas algo que exige a co-responsabilização da sociedade civil, na medida em que o seu sucesso depende da participação activa de todos os actores sociais: deve, pois, combater e superar qualquer possível alheamento dos parceiros económicos e sociais em relação a ela, sob pena de ineficácia. Esta observação é tanto mais relevante quanto se sabe que o processo de preparação da Estratégia e do seu Plano de Implementação sofreram de um défice profundo de informação e participação públicas, que deverá ser compensado, logo que oportuno.

É importante recordar que não se trata aqui de conferir apenas a indispensável visibilidade pública à política do desenvolvimento sustentável e de, a seu respeito, promover regularmente a consulta dos cidadãos. Em muitos domínios, e acima de tudo no plano local, o sucesso desta política estará também ligada ao funcionamento de mecanismos assentes na partilha de responsabilidades, do tipo parcerias público-privadas, cujos protagonistas serão tipicamente os órgãos do Estado, as empresas e as organizações não governamentais.

A execução da ENDS e do PIENDS terá, nesta medida, melhores condições para ser entendida como um processo de aprendizagem e de exercício da cidadania, convertendo-a portanto em algo que a todos diz directamente respeito. Pelo que importará ter em conta a necessidade da informação permanente do público e a transparência dos procedimentos, propiciadores do envolvimento dos agentes sociais, que neste quadro desempenham um papel determinante.

5.3. Coordenação institucional

A coordenação institucional é, sem dúvida, uma das mais complexas e difíceis funções que serão atribuídas à Unidade de Missão para o Desenvolvimento Sustentável, se considerarmos a diversidade dos intervenientes e a pluralidade das instâncias de decisão que ela irá abranger, bem como a normal conflitualidade entre os vários interesses e perspectivas por eles corporalizados.

Trata-se, em primeiro lugar, de fazer convergir em direcção ao objectivo comum da sustentabilidade, dentro de uma óptica de longo prazo, as actuações de dezenas de departamentos da Administração Central, o que desde logo contraria a sua tendência habitual para se remeterem a uma gestão dos assuntos de características meramente administrativas e especializadas.

Mas, também se trata de articular várias instâncias e níveis de decisão política, desde os planos local e regional até ao europeu, abrindo portanto o caminho para uma comunicação mais eficaz entre eles e uma cooperação e coerência de actuações



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

mais fortes. Neste sentido, o Conselho entende que as seguintes políticas públicas deverão reter particularmente a atenção da UMDS:

- i. **A Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável**, pelo seu significado normativo e pelas suas incidências financeiras;
- ii. **Os planos globais e sectoriais** vigentes, em preparação ou em curso de revisão, com vista a compatibilizá-los e a conferir a indispensável coerência às medidas e acções neles inscritas;
- iii. **As Agendas 21 Locais** que, em paralelo com a nova geração de PDM, deverão ser entendidas como instrumentos de eleição do caminho do país para um futuro sustentável;
- iv. **A Estratégia para a Educação para a Sustentabilidade**, cerne multidisciplinar e intersectorial em que assentará a mobilização da opinião pública.

5.4. Acompanhamento permanente

Este Conselho regista com satisfação a proposta de o Conselho Económico e Social (CES) e do CNADS serem incumbidos do acompanhamento permanente da execução da ENDS e do PIENDS, para o que obviamente será determinante a publicação atempada de Relatórios de Progresso anuais pela UMDS. Estima o Conselho que o acompanhamento a realizar pelas duas entidades terá, entre outros, o efeito favorável de ajudar a manter, num plano de igual relevo, as dimensões económica, social e ambiental constitutivas do processo da transição para a sustentabilidade, ao mesmo tempo que proporcionará um suporte institucional mais forte à execução das acções e medidas de política previstas na estratégia nacional de desenvolvimento sustentável e no correlativo plano de implementação.

Interessa, porém, lembrar a necessidade de ser dada a maior projecção pública aos Relatórios de Progresso que vierem a ser elaborados pela UMDS, de maneira a que todos os interessados - e não apenas alguns especialistas e entidades privilegiadas - os possam conhecer e discutir, no quadro de um processo de execução e avaliação, que deverá ser transparente e totalmente aberto à sociedade civil. É entendimento deste Conselho não ser correcta a ideia de que a ENDS e o PIENDS, ao serem aprovados pelas entidades competentes, ficam automaticamente dotados de suficiente legitimação democrática e eficácia, o que tornaria dispensável a informação e os debates públicos no quadro da sua execução.

5.5. Avaliação e revisão periódicas



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

O Conselho concorda com as propostas de elaboração anual de Relatórios de Progresso pela UMDS e da revisão trienal da ENDS e do PIENDS. A esta regra de revisão julga, no entanto, ser importante introduzir uma excepção e um aditamento.

A excepção é que, tendo em atenção as deficiências do seu processo de elaboração, em termos de informação e participação dos cidadãos, e as lacunas substantivas já neles identificadas, se abra logo em 2005 um período extraordinário de revisão, com o objectivo de rapidamente as suprir e deste modo assegurar-se um começo de execução adequado, do ponto de vista do efectivo envolvimento da sociedade civil.

O aditamento consiste no reconhecimento de que, para além das revisões trienais mais profundas e em analogia com o que acontece com a Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável, **há interesse em serem efectuados anualmente pequenos ajustamentos à ENDS e, sobretudo, ao PIENDS, com base nos resultados da discussão dos "Relatórios de Progresso"**. Para dar plena força legal a estas alterações pontuais, **este Conselho sugere que possam as mesmas figurar nas propostas de Orçamento do Estado e das Grandes Opções do Plano⁶, anualmente submetidos pelo Governo à apreciação e votação da Assembleia da República.**

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1. O Conselho entende que o processo da preparação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável e do respectivo Plano de Implementação careceu de adequada visibilidade política e pública e não foi acompanhado pelo necessário envolvimento da sociedade civil, existindo neste domínio um défice profundo de informação e participação dos cidadãos, das empresas e das organizações sócio-profissionais e não governamentais, que neste caso, mais do que em qualquer outro, assumem o estatuto de parceiros incontornáveis. O défice de informação e participação é tanto mais notório quanto a própria proposta de Plano de Implementação continua a não estar disponível para consulta pública, facto este que impossibilita a devida apreciação de elementos fulcrais, como seja o conjunto das acções concretas a levar a cabo e as correspondentes metas quantificadas e calendarizadas, a afectação dos recursos técnicos e financeiros ou os indicadores gerais do desenvolvimento sustentável que terão sido retidos nesta primeira fase.

⁶ De registar que, estranhamente, as Grandes Opções do Plano para 2005 não inscrevem qualquer referência à ENDS ou ao PIENDS, na esteira, aliás, do Programa do XVI Governo Constitucional.



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

- 6.2. **Considera também o Conselho que a actual proposta de Estratégia, se bem que constitua a todos os títulos um notável avanço em relação às versões anteriores, nomeadamente em termos da visão estratégica que lhe está subjacente e do equilíbrio e integração entre as suas vertentes económica, social e ambiental, enferma ainda de algumas deficiências conceptuais e compreende importantes lacunas substantivas.** Ela omite questões da maior relevância para o futuro do país, como seja a integração dos espaços marítimos e a jurisdição nacional no Oceano, as dimensões regional e local do desenvolvimento sustentável, o modo da sua articulação com o **Plano Nacional das Alterações Climáticas** ou a reforma fiscal ecológica e trata outras de uma maneira muito incompleta, como é o caso das relativas à educação e à investigação científica, à evolução para a sociedade solidária e do conhecimento, ao modelo projectado de desenvolvimento económico do país ou à cooperação externa.
- 6.3. **Não é totalmente claro para o Conselho qual é o modelo institucional previsto para a Unidade de Missão para o Desenvolvimento Sustentável, nem qual será a sua composição.** A melhor opção, do ponto de vista deste Conselho, seria no sentido da criação de um pequeno núcleo, formado por individualidades de elevado gabarito intelectual e profissional, chamadas a exercerem em permanência funções que serão essencialmente de dinamização, coordenação e controlo e cuja autoridade sairia bastante reforçada, se ela se ficasse sob a tutela política directa do Primeiro-Ministro com o apoio técnico, meios necessários e mandato claro e credível.
- 6.4. **No entender deste Conselho, vários motivos concorrem para a conveniência de ter em execução, já no início de 2005, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável e o seu Plano de Implementação.** São eles, *grosso modo*, as exigências internas inadiáveis de coerência e articulação das políticas públicas globais e sectoriais numa óptica de sustentabilidade, a que a ENDS e o PIENDS virão em grande medida dar resposta, os compromissos internacionalmente assumidos nesse sentido pelo Estado português, em especial no quadro da União Europeia, e a própria disponibilização de fundos comunitários para o período 2007-2013, que se sabe irá estar em sintonia com as linhas de orientação das Estratégias de Lisboa e de Gotemburgo.
- 6.5. **Ponderados estes factores, o Conselho entende dever recomendar a efectiva aprovação com os ajustamentos requeridos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, desejando que ela possa ter lugar na base de um consenso dentro do sistema político e institucional, tão alargado quanto possível, dado em particular o seu longo horizonte temporal, e esperando que ela venha a entrar em vigor no início de 2005.**



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

- 6.6. A entrada em execução da ENDS não deverá fazer esquecer a necessidade de as suas actuais limitações serem supridas, logo que possível, o que irá essencialmente depender da constituição célere e do efectivo funcionamento da UMDS, à qual deverão ser atribuídas importantes tarefas de coordenação institucional, de articulação das políticas públicas, de informação e mobilização da sociedade civil e de avaliação e monitorização.
- 6.7. Nestas condições, a Unidade de Missão para o Desenvolvimento Sustentável deverá promover, no mais curto prazo, uma revisão extraordinária da ENDS e a apresentação e discussão públicas do PIENDS, que possa contar com o envolvimento e a participação activa de todos: cidadãos, agentes sociais e económicos, Universidades, poder local e comunicação social.
- 6.8. O Conselho recorda que tanto a ENDS como o PIENDES devem ser entendidos como instrumentos vitais de alcance estratégico visando grandes desígnios nacionais, cujo horizonte de legitimidade e de validade deverá ser percebido ao longo de sucessivas legislaturas, tal como o período de vigência 2005 - 2015 indica.

[Aprovado por unanimidade na 5ª Reunião ordinária do Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do dia 30 de Novembro de 2004].

O Presidente

Mário Ruivo