



COMENTÁRIOS DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE
DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
SOBRE A VERSÃO PROVISÓRIA DO 1º RELATÓRIO BIENAL DE EXECUÇÃO DA
ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 2015

1. A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2015), após um processo complexo e moroso (5 anos), foi publicada em Agosto de 2007, com a Resolução do Conselho de Ministros nº.109/2007, de 28 de Dezembro de 2006.

Na sequência do envio pela APA, por correio electrónico, em 7 de Julho passado, da versão provisória do 1º Relatório Bienal de Execução, o CNADS, dada a importância da matéria, aprovou, na sua reunião plenária do mesmo dia, a metodologia a seguir para uma tomada de posição.

Face à impossibilidade de agendar em tempo útil uma reunião plenária, o Conselho deliberou que o Grupo de Acompanhamento sobre Desenvolvimento Sustentável procedesse à análise da versão recebida, bem como à elaboração, nesta fase, de uma proposta de Comentários, a submeter a consulta por correio electrónico a todos os Conselheiros com vista à sua adopção.

Em 8 de Julho foi formalmente enviada ao CNADS, para parecer, pelo Director-Geral da Agência Portuguesa de Ambiente (APA), a referida versão provisória do 1º Relatório Bienal de Execução, elaborada pelo Grupo de Trabalho Operacional da ENDS 2015, criado pela citada RCM.

Tendo em conta as limitações de tempo disponível para a análise desta versão do 1º Relatório Bienal, optou-se, pois, por apresentar estes breves comentários, sem prejuízo de subseqüentemente, e com a devida profundidade, se dedicar à matéria a atenção de que é merecedora.

No âmbito do Grupo de Acompanhamento sobre Desenvolvimento Sustentável do CNADS, sob a coordenação do Conselheiro Aristides Leitão, reuniram os Conselheiros José Lima Santos, José Manuel Esteves M. Janela, José Manuel da Luz Cordeiro, Maria João Veloso Pereira e Viriato Soromenho Marques.

É sobre esta versão do 1º Relatório Bial de Execução “*de âmbito geral, não temático*”, apresentado após a elaboração, em 2008, de dois Relatórios Intercalares “*que tiveram como temas chave as políticas relacionadas com o combate às alterações climáticas e com a coesão*”, que foi elaborada uma proposta de comentários, em resultado da análise efectuada ao documento e bem assim ao contexto em que se situa a sua apresentação.

2. O envolvimento do CNADS ao longo de todo o processo de elaboração e aprovação da ENDS ficou patente no elevado número de Pareceres e Comentários apresentados, de que sucessivas Resoluções de Conselho de Ministros deram conta, nomeadamente a própria RCM nº109/2007 que aprovou a ENDS e o PIENDS.

Importa recordar, no referente ao “modelo de implementação”, que a ENDS determina: “*Para garantir uma permanente participação da sociedade civil no acompanhamento da implementação da ENDS os relatórios de progresso serão submetidos ao Conselho Nacional de Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável (CNADS) (...)*”. Apesar do normativo vigente o CNADS nem sempre tem sido chamado a pronunciar-se sobre os Relatórios de Progresso, disposição cujo cumprimento haverá que assegurar no futuro.

3. É comumente reconhecido o papel decisivo que a avaliação assume no quadro da programação cíclica das políticas públicas. Constituindo um procedimento para apuramento e análise sistemática de dados, visa essencialmente identificar resultados, efeitos e/ou impactes dos diversos instrumentos de planeamento e programação, e bem assim valorar a eficiência, eficácia e real importância desses mesmos instrumentos relativamente aos objectivos, metas e às próprias estratégias traçadas. No essencial, os processos de avaliação visam, também, melhorar os processos de gestão e de tomada de decisão, para além de permitirem a aferição de resultados e o respectivo escrutínio público.

No caso em apreço – 1º Relatório Bial da ENDS 2015 – o período 2007-08 não pré-figura um ciclo público de contornos claros e traduz-se, inclusivamente, numa fase de transição em função da crise económico-financeira instalada a nível nacional e mundial.

4. É entendimento do CNADS, em sintonia com o espírito e a letra da ENDS, e com quanto foi desde 2002 ponderando e recomendando nos seus anteriores Pareceres e Comentários, que a avaliação da ENDS, enquanto “**estratégia das estratégias**”, cuja implementação tem como instrumentos-chave o QREN, o PNACE, o PNPOT e o PNAC, para além de outras Estratégias e Programas relevantes, requer um carácter manifestamente qualitativo e conforme a um processo de análise aprofundada das interações com todo o elenco instrumental em fase de execução – vd. Figura 1 do PIENDS, DR 1^asérie, nº 159.

Não se afigura, pois, como a mais conveniente, a opção adoptada pelo Relatório Bienal de “*avaliar os efeitos da implementação da Estratégia ao nível do território nacional continental, percorrendo os sete objectivos preconizados (...) com base nos contributos dos diferentes responsáveis sectoriais das principais medidas e resultados correspondentes*”. Daí resultou não haver uma visão nacional integrada e integradora das conexões multidisciplinares e intersectoriais dos diversos instrumentos em que a ENDS 2015 assenta. Antes se procedeu a uma enumeração numa óptica fragmentar de dados constantes, patentes num sem número de outros relatórios de execução que reportam não só os resultados dos instrumentos-chave atrás citados como os de outras Estratégias, Planos e Programas de carácter transversal ou puramente sectorial.

A própria ENDS e o seu Plano de Implementação (PI.ENDS) antecipam a metodologia de acompanhamento e avaliação quando se assume que “*a ENDS enuncia uma estratégia global de referência para a acção (...) e visa articular coerentemente, nesse horizonte temporal alargado, as estratégias nacionais **complementares***”.

Enquanto referencial para as diversas políticas sectoriais e conjunturais, seria expectável que a sua avaliação não caísse na listagem, muitas vezes reiterada, de acções sectoriais, antes procurasse aprofundar o que, logo no início, se indiciava com a “ Síntese de Indicadores”, não obstante a sua escassez. Nesta perspectiva, seria aconselhável aferir a evolução da interacção das políticas por exemplo face, às três **metas globais transversais** (cfr. pág. 5415 do D.R.nº159 de 2007), o que, para além



de constituir um exercício mais eficaz, contribuiria para um melhor esclarecimento público.¹

Não se afigura que relatórios desta natureza constituam, do ponto de vista da informação, a melhor opção, uma vez que, pela abordagem seguida, tendem a ser pouco apelativos para o público em geral. Assim, recomenda o CNADS que, futuramente, seja feito um esforço para uma mais eficaz divulgação, contribuindo para um melhor envolvimento e participação, a par de um calendário procedimental mais consentâneo.

5. Do ponto de vista metodológico, é ainda de sublinhar que a avaliação da eficácia das acções dos diversos programas e estratégias por referência aos objectivos da ENDS requereria que a análise incidisse sobre dois níveis decisivos para este efeito:

i) o do escrutínio detalhado da efectiva execução dos programas e acções e do seu conteúdo material, indo para além da mera enunciação de programas e do montante agregado neles dispendido ou programado;

ii) o da relação global entre aquele conteúdo material e a ENDS (lógica de intervenção), que permitisse imputar relações de causa efeito, ou seja, aferir até que ponto a evolução dos indicadores macro reportada pode ser causalmente atribuída à ENDS e/ou aos programas relacionados e não a outras variáveis estruturais ou conjunturais, frequentemente mais determinantes na produção dos efeitos observados nos indicadores macro.

Não tendo incidido nestes dois níveis mas apenas no apuramento de indicadores macro de acompanhamento e na elencagem dos programas e respectivos montantes globais, a análise relatada não pode ser conclusiva sobre a eficácia da ENDS.

É igualmente de salientar que a apreciação da evolução dos indicadores macro não tem sempre a mesma referência comparativa, variando, consoante os indicadores, entre uma comparação com o ano anterior, com o início do período plurianual relevante ou, e só nalguns casos, com a média da UE. O critério de comparação

¹ Recorda-se que as *metas globais transversais* indicadas na ENDS2015 são:
“Colocar Portugal em 2015: 1. Num patamar de desenvolvimento económico mais próximo da média europeia; 2. Entre os primeiros quinze países do Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); 3. Entre os primeiros vinte e cinco países mais competitivos do mundo”.



deveria, em nome do rigor, ser previamente fixado e não escolhido indicador a indicador.²

6. Face a esta breve análise e tendo em conta a conjuntura crítica a nível socioeconómico que se atravessa, necessariamente com repercussões a nível estrutural, o CNADS considera que teria sido oportuno aproveitar esta oportunidade para apresentar aos cidadãos um ponto de situação objectivo e global da sustentabilidade das políticas públicas que, simultaneamente, correspondesse ao desígnio da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável (EEDS) Revista (Junho de 2006), oferecendo um útil contributo para o processo de acerto de rota com vista à 2ª fase de implementação.

[Adoptado na sequência de consulta realizada através de correio electrónico, conforme deliberado na reunião ordinária de 7 de Julho de 2009]

O Presidente

Mário Ruivo

² Nomeadamente procedendo-se à coerente aferição pelo critério das *metas transversais globais*.