

COMENTÁRIOS DO CNADS SOBRE A VERSÃO *DRAFT* DO 2º.RELATÓRIO BIENAL DE EXECUÇÃO DA ENDS

Por comunicação formal da Directora-Geral do Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, do MAOT (2011.05.27), enquanto Coordenadora do Grupo Operacional da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), foi o Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS) solicitado a emitir parecer sobre uma *versão draft* do 2º. Relatório Bienal de Execução da ENDS, que “*pretende fazer uma monitorização global da Estratégia, avaliando a trajectória percorrida (...) entre 2007 e 2010/11*”.

Procurando corresponder a essa solicitação, e no quadro das funções que a própria ENDS comete ao CNADS, o Grupo de Acompanhamento das Políticas e Instrumentos de Desenvolvimento Sustentável do Conselho, coordenado pelo Conselheiro Aristides Leitão, nos termos do mandatado conferido pela 3ª. Reunião Ordinária do CNADS, de 17 de Maio de 2011, encetou de imediato a análise do documento que lhe foi presente, muito embora ele se apresentasse bastante incompleto, (apenas dois dos cinco capítulos foram apresentados). Nestes termos, procedeu-se à elaboração, à semelhança, aliás, dos “*Comentários*” aprovados em 2009.07.07 sobre o 1º. Relatório Bienal de Execução da ENDS, do que a seguir se apresenta que, não podendo naturalmente ser um parecer, se situa num registo de análise global do processo, no pressuposto da iminente e necessária revisão da ENDS, muito embora a ulterior apresentação da versão final do Relatório possa permitir a emissão de comentários mais aprofundados sobre o seu conteúdo.

I. A ENDS e a Avaliação da sua Trajectória

I.1. Resenha Histórica

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2015), ao ser aprovada a 20 de Agosto de 2007 – Resolução CM nº.109/2007 –, constituía-se peça essencial numa armadura composta de forma integrada por vários instrumentos estratégicos de planeamento que se propunham dotar o país de um conjunto coerente de ferramentas, sob o primado da sustentabilidade – *v.g.* PNACE, PT, PNPOT, QREN, PNAC .

Tendo como horizonte 2015, a implementação da ENDS assentava nos seguintes instrumentos-chave: *i)* o QREN (Quadro Estratégico de Referência Nacional 2007-2013) e os Programas Operacionais associados; *ii)* o Programa Nacional de Reformas/

Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE), em íntima conexão com cerca de uma dezena de instrumentos – desde o Plano Tecnológico à Estratégia Nacional para a Energia, do Plano Nacional de Emprego ao Plano Nacional de Leitura; *iii*) o PNPT (Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território) com os Planos de Ordenamento do Território e uma verdadeira constelação de instrumentos, da ENCNB à Estratégia Nacional para o Mar, do PNA ao PEAASAR, da ENGIZC à Estratégia Nacional para as Florestas; e, por fim, *iv*) o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC) – veja-se a este propósito a esclarecedora Figura 1, na página 6 do *draft* do 2º. Relatório Bial de Execução da ENDS.

Desde a Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2002, de 1 de Março, que determinou a elaboração de uma ENDS, até que, cinco anos e meio depois, foi finalmente aprovada, toda a história da elaboração, da discussão pública e da aprovação deste documento estruturante foi sinuosa quer na sua formulação conceptual, quer nos inúmeros incidentes processuais. A condicionante dos sucessivos protelamentos da entrada em vigor desta Estratégia, relativamente ao compromisso consubstanciado na matriz inspiradora que foi a Estratégia de Göteborg (Junho 2001), marcou desde a sua génese a credibilidade e o peso específico deste instrumento.

Assim, à semelhança do acontecido com a Estratégia da União Europeia, entretanto revista em 2006, a ENDS revelou uma ausência de vontade ou de capacidade real de começar a traduzir as propostas nela contidas em programas concretos de acção, não obstante o conjunto de instrumentos conexos e complementares elaborados e aprovados. Constatou-se, aliás, que a formulação da ENDS com demasiadas prioridades e objectivos, nem todos claros e precisos, careciam de quantificação e de adequada responsabilização que permitissem também uma avaliação objectiva e, como tal, perceptível pelo cidadão comum. De facto, aos objectivos de acção deveriam estar associados objectivos de estratégia de implementação e de operacionalização, que permitissem também a aferição de resultados.

O CNADS teve oportunidade de salientar nos seus vários pareceres sobre as sucessivas versões que as propostas de ENDS e de PIENDS foram apresentando, a necessidade de integrar “*de forma equilibrada e consistente as vertentes de tipo ambiental, social e económico do processo de transição para um futuro sustentável*” (vd. *Parecer sobre a Proposta de ENDS*, de 30.11.2004). De facto, conceitos como “*crescimento económico célere e vigoroso*”, de matriz fundamentalmente quantitativa e algo retórica, e como “*coesão social*”, apenas associado às políticas de emprego e de reforma do sistema de segurança social, teriam de ser revistos e tornados extensivos a outras vertentes por forma a assumirem as características integradoras que a sustentabilidade exige.

Por outro lado, foi-se verificando na elaboração dos diplomas legislativos mais determinantes que, muito embora pudessem invocar os princípios da sustentabilidade ou os instrumentos estratégicos e de planeamento já atrás referidos, nomeadamente nos seus preâmbulos, os respectivos articulados não prescrevem quadros jurídicos tendentes a alcançar gradualmente formas integradas e sustentáveis de desenvolvimento – v.g.

Decreto-lei n.º.254/2009, de 24 de Setembro (Código Florestal); Decreto-lei n.º.73/2009, de 31 de Março (RAN); Decreto-lei n.º.107/2009, de 15 de Maio (Regime jurídico de protecção das albufeiras de águas públicas de serviço público).

Igualmente, como oportunamente o CNADS sublinhou em alguns dos seus pareceres sobre a ENDS, o modo mais eficaz de garantir uma aplicação efectiva e coordenada das políticas teria de passar pela harmonização das estruturas governativas relativamente às diversas escalas da governação – regionais e locais, estatais e não governamentais. Seria neste ponto que a sua articulação com a Estratégia de Lisboa, durante a sua vigência, poderia ter resultado mais frutuosa.

Na realidade, para além da fixação de metas de conteúdo, ganhar-se-ia em operacionalidade com o estabelecimento de formas de articulação dos vários níveis e tipos de actuação (nacional, regional, local, público ou privado) e com a previsão dos modos de envolver os actores sociais e as estratégias com vista a mobilizar redes que já existiam no terreno. Este *deficit* de participação, sentido de origem, tem sido uma constante ao longo da história da ENDS, como se constata mais uma vez no processo de elaboração do 2.º Relatório Bienal de Execução.

I.2.O processo de coordenação e acompanhamento

A já atrás citada Resolução do Conselho de Ministros n.º.109/2007, de 20 de Agosto, para além da aprovação da ENDS 2015 e do seu PIENDS, estabeleceu que “*a equipa de projecto responsável pela elaboração da ENDS, presidida pelo Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico,*” ficaria encarregue “*de continuar a acompanhar a sua execução, com o objectivo de assegurar a articulação da implementação da ENDS com a implementação das outras estratégia, planos e programas de âmbito nacional*”. Simultaneamente, e com vista “*a acompanhar e monitorizar a execução da ENDS, assegurar a articulação da ENDS com a Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável (EEDS) e elaborar relatórios bianuais de execução e avaliação*” era criado um grupo de trabalho operacional, sob a coordenação do Professor António Gonçalves Henriques, ao tempo ponto focal do Governo Português junto da Comissão Europeia para o processo de acompanhamento da EEDS.

Foi neste quadro que se procedeu à elaboração de dois Relatórios Intercalares de Execução da ENDS (Fevereiro e Dezembro de 2008) e, em Junho de 2009, foi apresentado o 1.º Relatório Bienal de Execução.

Com a constituição do XVIII Governo Constitucional, a respectiva Lei Orgânica (Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de Dezembro) definiu que a coordenação da ENDS caberia ao MAOT, enquanto o Plano Tecnológico e a Estratégia de Lisboa, bem como a então criada Rede de Coordenação Nacional de pontos focais caberiam ao MEID. Em consequência deste cindir de atribuições, o Despacho MEID n.º.523/2010, de 23 de

Dezembro, determinou que as competências de coordenação do Plano Tecnológico e da Estratégia de Lisboa eram delegadas no Secretário de Estado da Energia e Inovação.

Apenas oito meses volvidos sobre este Despacho foi estabelecido que competia ao Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais “*o desenvolvimento da ENDS, nomeadamente procedendo ao acompanhamento e à monitorização da sua execução e assegurando a articulação com a Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável*” (Despacho MAOT n.º.13560/2010, de 24 de Agosto). Acrescentava, ainda, que colaboraria nestas tarefas a APA.

A 1 de Fevereiro de 2011, pelo Despacho MAOT n.º 2316/2011, procedeu-se à criação de um Grupo Operacional que “*tem por missão a operacionalização da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável*” e, designadamente, “*elaborar os relatórios bienais de execução e avaliação da ENDS (...), promover e elaborar uma proposta de revisão da ENDS*”.

A evidente dilação temporal das decisões, a cisão na coordenação dos principais instrumentos estratégicos, aliadas a uma subalternização das competências e, sobretudo, à não distinção da função execução da de acompanhamento/avaliação constituem factores preocupantes no que respeita à real valia da ENDS e do crédito que merece a sua efectiva operacionalização.

Importa neste passo recordar que, à semelhança do que à escala europeia era considerado quanto à imprescindível colaboração e articulação entre a EEDS e Estratégia de Lisboa e a sua sucessora Estratégia 2020, também a ENDS e os outros instrumentos estratégicos globais deveriam manter uma coordenação e um relacionamento estreitos. Porém, o que era apenas indiciário, confirmou-se com a separação e subalternização de competências: a diferença de peso político da ENDS e do Plano Tecnológico/Plano de Reformas, na medida em que estes respondem a questões políticas imediatas, enquanto a ENDS define prioridades de médio/longo prazo. Isto é tão real quanto os próprios instrumentos de controlo e de avaliação são de teor diverso: enquanto os Planos atrás referidos dispõem de um sistema rigoroso de planeamento e acompanhamento baseado em normas e calendários comuns, a ENDS possui um sistema vago para definir prioridades e um processo de avaliação bastante fluido.

I.3. A ENDS e a experiência europeia

1. A existência de uma Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável (EEDS ou ESSD, na sigla inglesa), lançada em 2001, revista em 2006 e sujeita a Relatório de Reexame em Julho de 2009 (CE), é inseparável das experiências nacionais e internacionais. Na verdade, consiste num instrumento estratégico com capacidade de traduzir a prioridade das políticas públicas de ambiente enquanto estas são capazes de operar numa articulação integradora com as realidades económicas, as relações sociais e

as infra-estruturas institucionais de uma dada entidade política, independentemente da sua dimensão geográfica.

2. Na sua revisão de 2006, a ESSD definiu um conjunto de grandes objectivos que se adequavam à escala europeia como objectivos transversais, embora com características sectoriais, a saber:

- Alterações climáticas e energia limpa
- Transportes sustentáveis
- Produção e consumo sustentáveis
- Conservação e gestão de recursos naturais
- Saúde Pública
- Inclusão social, demografia e migrações
- Pobreza global e desafios do desenvolvimento sustentável.

3. A revisão de 2006 da ESSD resultou de um longo e complexo processo de análise das diferentes estratégias nacionais, confronto de metodologias de formulação e implementação, cruzamento de diversos modelos de monitorização, incluindo diversas baterias de indicadores. A articulação entre o nível nacional e o nível europeu reveste-se de especificidades únicas e não pode resumir-se à condição de um mero reflexo, mesmo que amplificado dos quadros nacionais. Por outro lado, seria de esperar que também as estratégias nacionais se enriquecessem com a rica variedade e qualidade das experiências que foram reveladas no processo de revisão de 2006, acrescidas das orientações estratégicas constantes da Estratégia Europeia 2020 que, em 2010, sucedeu à Estratégia de Lisboa.

4. Importa neste passo recordar uma das principais conclusões do Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as *“Perspectivas para a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável”*, de 5 de Dezembro de 2009: *“ O Comité insta a Comissão a fazer da EDS da UE a meta-estratégia de todas as outras políticas comunitárias. Para alcançarem os objectivos de uma futura EDS da UE, todas as restantes estratégias da UE devem contribuir para o reforço da sustentabilidade”*. Neste registo, é de sublinhar que, desde o início do processo de elaboração da ENDS, o CNADS insistentemente defendeu que estaríamos perante a **estratégia das estratégias**, o que consubstanciava a importância do papel e do peso específico de que a ENDS devia ser portadora.

5. Ora, é a riqueza de ensinamentos e sugestões, patente em incontáveis iniciativas e novos instrumentos, tanto ao nível europeu como na pluralidade dos casos nacionais, que não transparece nem ganha visibilidade na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, aprovada em Portugal, no ano de 2007. Parecem faltar alguns dos elementos mais críticos, destacados tanto na experiência internacional, como em documentos análogos que foram sendo elaborados no lustro anterior, por iniciativa de

diferentes governos no nosso país. O desejável processo de revisão da ENDS deveria, quanto mais depressa melhor, suprir lacunas e integrar novos fios condutores de que a economia verde é um dos exemplos paradigmáticos.

6. A ENDS portuguesa parece não ter tido em conta vários elementos politicamente relevantes, o que lhe retirou a importância de que atrás se deu conta. A saber:

6.1. Assegurar uma participação dos actores sociais em todas as etapas do processo da ENDS, da elaboração à implementação, acompanhamento e monitorização. Pelo contrário, a ENDS foi elaborada em regime de gabinete, o que se afigura estar a ser reeditado com o processo de elaboração do 2º. Relatório Bienal de Execução.

6.2. Garantir um conhecimento generalizado da ENDS como instrumento estratégico. A comunicação da ENDS junto da população portuguesa, a difusão da sua finalidade e conteúdos, até agora, foram quase nulas. A maioria esmagadora dos cidadãos nacionais não será capaz de identificar, sequer, a natureza desse instrumento.

6.3. Dotar a ENDS de suficiente respaldo político. Tal desiderato só poderia ser atingido através de uma discussão parlamentar, culminando numa aprovação pela Assembleia da República, o que nunca foi promovido ou realizado.

6.4. Separar a condução da implementação da ENDS do seu processo de monitorização e avaliação. Na verdade, foi o mesmo núcleo de pessoas que elaborou a Estratégia, e os primeiros relatórios de progresso. Seria razoável serem entidades distintas a fazerem cada uma das etapas. Na verdade, até este momento, nem a condução no terreno, nem uma monitorização efectiva tiveram lugar.

7. Por tudo isto, o que poderia ter sido um instrumento que ajudasse a “visualizar” uma imagem do Portugal futuro, e dos meios para lá chegar, com as responsabilidades e potencialidades inerentes, acabou por se transformar numa oportunidade desperdiçada. Sem tomar em devida consideração o caminho já encetado noutros processos similares internacionais, ou na própria e modesta experiência nacional anterior.

1.4. A perspectiva económica da ENDS

Na ENDS, a economia junta-se às outras dimensões prioritárias tendo em linha de consideração que economia é sinónimo de crescimento e que o crescimento se obtém principalmente através da internacionalização e da inserção a nível global. Quer dizer, o “plano económico” da ENDS não difere substancialmente do que se encontra em outras plataformas do planeamento nacional dos últimos anos.

O instrumento que se considera essencial para alcançar as prioridades estabelecidas é a concorrência e, especialmente, a concorrência à escala internacional.

O reforço da economia é, assim, equivalente ao do reforço da capacidade de exportação de bens e serviços.

Sem distinção, pressupõe-se igualmente que as actividades de natureza interna, designadamente, as que assentam em serviços devem ser “desprotegidas” e sujeitas a lógicas competitivas que lhes reduzam a parte dos recursos em que têm assentado.

Certamente que nestas actividades estão incluídos os serviços colectivos, incluindo os que são de provisão pública.

O princípio do “uso” (e até da “exploração”) determina o papel que lhe é atribuído bem como os recursos naturais, o património, a base endógena ou a cultura.

O princípio da inovação, frequentemente invocado, assume no essencial uma natureza mercantil, empresarial e tecnológica.

O único elemento através do qual se encara o papel reservado às pessoas são as TIC, consideradas como factor potencial de exercício de cidadania.

As metas estabelecidas são todas elas, sem excepção, tributárias da ideia de que a economia corresponde aos mercados e a inovação se reconduz à tecnologia.

Resta, pois, saber em que consiste o contributo diferencial da ENDS para uma concepção de economia e de crescimento que já não se encontrasse noutros documentos. Assim como resta saber em que consiste o princípio da sustentabilidade enquanto marca identitária de um novo modelo de desenvolvimento.

A situação actual, de crescente desorganização e crise do sistema internacional e de retracção dos mercados, deixa especialmente em aberto uma interrogação sobre as metas, visto que nenhuma delas inclui campos de acção que permitissem robustecer uma economia sujeita a fortes impactos e restrições, tanto de natureza financeira como de natureza material.

O problema da avaliação das metas é, assim, menos o de se conhecer a informação que permita medir o seu grau de concretização e mais o de se saber quão limitadas elas são face a um outro universo de definição dos problemas e dos objectivos económicos.

II. A Avaliação do 2º. Relatório Bial de Execução da ENDS

II. 1. Questões Prévias

Perante a recepção, em finais de Maio de 2011, do *draft* do 2º. Relatório Bial de Execução da ENDS, ainda incompleto e sem que dele constasse qualquer elemento relativo às Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, o Grupo de Acompanhamento do CNADS considerou não estarem reunidas as condições necessárias para que pudesse proceder à análise requerida, e disso formal e imediatamente se deu conta à Coordenadora do Grupo Operacional da ENDS.

De facto, a ausência de três dos cinco capítulos da estrutura proposta, bem como dos contributos sectoriais de áreas como a saúde, finanças, administração pública, economia ou estatísticas, indiciavam lacunas que afectariam necessariamente uma avaliação global do documento, pelo que se concluiu não haver lugar ao projectado parecer, sem prejuízo, porém, de em fase posterior e face à apresentação de uma versão integral do Relatório tal vir a realizar-se.

Por outro lado, e relativamente ao pretendido papel que na página 8, item 2.2. do documento em apreço, se imputa ao CNADS de articulação com a sociedade civil, remetemos para o que se deixou dito na Comunicação de 25.02.2011, a S.Exa. a MAOT, sobre os termos do nº 2. f) do Despacho nº. 2316/2011: “ *Esta disposição não traduz o estatuto deste Conselho, nem o papel que reiteradamente tem vindo a ser desempenhado por este órgão consultivo independente, desde que, em Março de 2002, foi iniciado o processo de elaboração da ENDS e que foi reconhecido em sucessivas Resoluções de Conselho de Ministros*”.

Aliás, o quadro legal definidor das atribuições e competências do CNADS comete-lhe funções reflexivas e consultivas, “*enquanto órgão de consulta dos membros do Governo responsáveis pela área do ambiente, de entidades públicas e de organizações de defesa do ambiente, sobre todas as questões relativas ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável*” (cfr. Decreto-lei nº. 136/2004, de 3 de Junho). O perfil do Conselho não configura, pois, legalmente quaisquer atribuições de representação “corporativa” de interesses, pelo que a participação pública deverá ser necessariamente buscada em conformidade com o que os quadros legais nacionais e comunitários há muito estipulam.

II.2.As Metodologias

Ao CNADS fica apenas reservado, nesta circunstância, pronunciar-se sobre as metodologias adoptadas para a feitura deste 2º. Relatório Bienal.

Assim, importa registar que foi preocupação do Grupo Operacional tentar dar prioridade aos aspectos da avaliação qualitativa, complementando-os com a monitorização quantitativa, sempre que possível. Os Anexos “*Medidas que concorrem para o Objectivo e seu grau de execução*” e “*Indicadores e Metas, Evolução e Grau de Execução*”, constituem, aliás, um precioso auxiliar da análise de resultados, feita objectivo a objectivo, e que consta do capítulo 4 do volume I. Importa também saudar a audição de estruturas desconcentradas da Administração, dando uma perspectiva

transversal da concretização das políticas, o que também vai ao encontro de anteriores sugestões do CNADS.

De igual modo é credora de apreço estar contemplada a dimensão dos Municípios através de “*um contributo sobre a Agenda 21 Local*”, o que consagra uma das preocupações repetidamente formuladas por este Conselho.

Infelizmente o mesmo não se poderá dizer quanto à audição das autoridades regionais dos Açores e da Madeira. A falta das componentes respeitantes às Regiões Autónomas constitui omissão grave no entendimento do CNADS.

O 2º. Relatório Bial ao pretender de forma correcta fazer uma monitorização global avaliando a trajectória das três Metas Globais Transversais, bem como o posicionamento relativo do paradigma integrador e mobilizador da ENDS, numa fase muito crítica da vida nacional, reflecte substantivamente quão distante se fica no preenchimento das metas pretendidas. Se, nas análises parcelares, neste ou naquele objectivo se alcançaram progressos e até alguns êxitos, na avaliação integrada para aferir as citadas três metas o resultado é decepcionante. Para comprovar esta conclusão seria absolutamente vital poder ter disponível o capítulo 3. Assim, estas conclusões resultam apenas da consulta dos indicadores (volume II - Anexo) onde a profusão de bolas vermelhas é esclarecedora. Mas também seria importante dosear a avaliação parcelar, por objectivos, tendo em conta factores novos que a ENDS já poderia ter dinamicamente consagrado, como por exemplo o que se refere ao desenvolvimento da investigação. Estaticamente – tendo em conta as metas de 2006/7 – o sector da investigação registou progressos assinaláveis, mas tendo em conta que os Estados-Membros da U.E. assumiram em Barcelona o objectivo de aumentarem o investimento em investigação para 3% do PIB até 2010, os resultados alcançados quedam-se pela mediania face a essa nova fasquia.

O entendimento de que a ENDS deve constituir uma plataforma aberta dinamicamente ao diálogo e à inovação, levaria a que a avaliação da sua performance não resultasse num elenco de elementos eminentemente estáticos. Se a tudo isto associássemos, de forma sistemática e atempada, processos de consulta e de diálogo a todos os níveis, o processo de implementação da ENDS ganharia um peso e uma energia de que presentemente não dispõe.

O esforço realizado pelo Grupo Operacional na elaboração do 2º. Relatório Bial de Execução da ENDS, em tempo muito diminuto face à dimensão do que lhe era solicitado, é merecedor de apreço, não podendo ser confundida esta função com as responsabilidades de orientação de todo o processo que se situam a um outro nível. O CNADS considera que o processo de revisão da ENDS poderá constituir uma fase de



retoma da dinâmica que, infelizmente, tem andado arredada deste processo. Isto para além de poder assumir os necessários acertos de rota com vista ao desenvolvimento sustentável do País, sobretudo na fase crucial que ele atravessa, fazendo deste desígnio um imperativo impulsionador e mobilizador.

[CNADS, 15 de Junho de 2011]

O Presidente

Mário Ruivo