

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PARECER SOBRE A PROPOSTA DE PLANO DE AÇÃO PARA A ECONOMIA CIRCULAR EM PORTUGAL: 2017-2020

O CNADS deliberou, na sua 4ª Reunião Ordinária em 2017, realizada a 22 de junho, emitir um parecer sobre a Proposta de Plano de Ação para a Economia Circular que se encontra em consulta pública até 30 de setembro de 2017, tendo incumbido os membros do Grupo de Trabalho sobre Economia Circular, Conselheiros Jaime Braga, José Castro Caldas e José de Matos, de apresentarem uma proposta de parecer ao Conselho. Para a preparação desta proposta o Grupo de Trabalho veio a ser alargado e reforçado com a participação dos Conselheiros João Guerreiro e José Reis e beneficiou do apoio da assessora técnica do CNADS, Natália Faísco.

No dia 6 de Julho de 2017 este grupo de trabalho alargado reuniu com a Doutora Inês Costa, coordenadora da equipa que formulou a Proposta de Plano de Ação agora em consulta, a quem o CNADS reitera o agradecimento pela disponibilidade e pelos esclarecimentos prestados.

O presente parecer sobre a Proposta de Plano de Ação refere-se ao documento intitulado “Liderar a Transição [plano de ação para a economia circular em Portugal: 2017-2020]” e aos seus anexos, disponibilizados no portal Participa. É enquadrado e informado pela Reflexão do CNADS sobre o Plano de Ação da União Europeia para a Economia Circular, aprovada a 12 de julho de 2016¹, pela discussão havida no Conselho e no Grupo de Trabalho sobre Economia Circular e pelos esclarecimentos da coordenadora da equipa que formulou a Proposta de Plano de Ação, Doutora Inês Costa.

O Parecer foi aprovado por unanimidade na 5ª Reunião Ordinária do CNADS em 2017, realizada a 25 de Setembro.

¹ Disponível em www.cnads.pt

Opções fundamentais e arquitetura geral do Plano de Ação

A proposta de Plano de Ação para Economia Circular em Portugal, agora em debate público, decorre da aprovação pela Comissão Europeia, a 2 de Dezembro de 2015, de um Plano de Ação da União Europeia para a Economia Circular que assume o desígnio da transição de uma economia predominantemente linear para uma economia circular “sustentável, hipocarbónica, eficiente em termos de recursos”, compatível com “prioridades de primeiro plano da UE”, designadamente, a competitividade, o crescimento, o emprego e a coesão social.

De acordo com o Plano de Ação da União Europeia (UE), incumbe à União a definição do enquadramento normativo e às autoridades nacionais e autárquicas a especificação das políticas. Em consequência, diversos países membros e regiões da UE, a que agora se junta Portugal, têm vindo a adotar agendas e iniciativas políticas específicas para a Economia Circular².

No Plano de Ação para a Economia Circular agora em debate público a transição para a Economia Circular é concebida como um processo “transversal a várias componentes da sociedade” e “iterativo”. O processo seria transversal na medida em que, sendo liderado pelo Ministério do Ambiente, envolveria diversos ministérios e “componentes da sociedade”, como os consumidores, as empresas e as administrações regionais, locais e municipais. Seria iterativo, já que envolveria não só ações *top-down* (do Governo) como ações *bottom-up* (da sociedade, empresas e administrações regionais e locais) e “ciclos de aprendizagem entre os envolvidos”.

O Plano elege como ponto de partida deste processo um conjunto de “medidas já em curso” que pretende reforçar e realizar num horizonte temporal relativamente curto (até 2020), findo o qual ocorrerá uma avaliação e revisão que pode implicar ajustes e/ou alterações.

As medidas (ou ações) incluídas no plano são concebidas em níveis: macro, meso e micro. No nível macro é conferida prioridade a 7 domínios de ação: 1) Reparação e reutilização; 2) Financiamento e incentivos fiscais; 3) Informação, conhecimento e educação; 4) Combate ao desperdício alimentar; 5) Resíduos; 6) Água; 7) Investigação e inovação. No nível meso (agendas sectoriais) identificam-se prioridades que remetem, por um lado, para alguns sectores, ou mais propriamente, *clusters* intensivos em materiais ou com cariz exportador – construção, turismo, têxtil-calçado – e, por

² Para uma visão de conjunto dos planos nacionais e regionais ver van Buren, Nicole & de Vries, Michiel (2017), ‘Europe goes Circular: outlining the implementation of a circular economy in the European Area’, EEAC Working Group on circular economy.

outro lado, para as compras públicas. No nível micro, ou mais propriamente regional, é apresentada uma listagem de ações concebidas ou previstas pelas CCDR.

As opções de partida do Plano de Ação – transversalidade, iteratividade, horizonte temporal de médio prazo e organização multinível, mobilização e reforço de medidas já em curso – configuram-se ao Conselho como razoáveis e suscetíveis de responder positivamente à maioria dos aspetos críticos da transição para a economia circular identificados no documento de reflexão do CNADS.

Questões específicas

A apreciação genericamente favorável do Plano de Ação deve, no entanto, ser complementada pela referência a questões específicas - omissões e aspetos que suscitam ao CNADS dúvidas ou reservas - que de seguida são elencadas.

1) Modelo de governação

O modelo de governação previsto no Plano de Ação prevê a sua integração, “numa primeira fase”, na Comissão Interministerial do Ar e das Alterações Climáticas (CIAAC), o que asseguraria a articulação com as Comissões Interministeriais relacionadas. Prevê, ainda, a constituição de um Comité Diretivo composto por representantes designados pelos gabinetes ministeriais, cuja coordenação incumbiria aos Ministérios do Ambiente e da Economia, e de um Grupo Técnico centrado na Agência Portuguesa do Ambiente. De acordo com a proposta estes órgãos articular-se-iam, de uma forma que não é especificada, com a Coligação Crescimento Verde, o CNADS e o Conselho Económico e Social, por um lado, e com o Banco Europeu de Investimento, o Portugal 2020, Projetos Chave de base sectorial e Projetos Chave de base regional, por outro lado.

Este modelo tem como premissa a exigência de “um elevado compromisso dos intervenientes”. Intervenientes-chave a quem incumbe uma função catalisadora são, evidentemente, o Governo e a Administração Pública. No entanto, a transição para a economia circular depende em última instância de uma reconfiguração da economia, ou seja, do sistema de produção, comercialização e consumo, cujos agentes diretos são as empresas, mais concretamente os seus dirigentes e trabalhadores. Neste caso, como noutros, o envolvimento destes atores na governação, nomeadamente na definição de estratégias e políticas, é crucial quer do ponto de vista da qualidade das decisões quer da sua efetivação.

A este respeito o CNADS considera que a articulação com a Coligação para o Crescimento Verde, o próprio CNADS e o Conselho Económico e Social não assegura de forma apropriada a participação do conjunto dos intervenientes relevantes. Em

alternativa, a constituição de um conselho estratégico envolvendo atores-chave da economia, do sistema de I&D e do planeamento regional, articulado com grupos de trabalho dedicados ao acompanhamento e coordenação de sectores/clusters piloto, poderia conferir ao modelo de governação maior capacidade de coordenação de um processo que se pretende transversal e iterativo.

2) Identificação de sectores/clusters piloto (polos de circularidade)

O Plano de Ação identifica como sectores-chave “para a aceleração da economia circular” (sem prejuízo da extensão a todos os sectores), a construção, as compras públicas, o turismo, o têxtil e o calçado.

Na realidade, as compras públicas são um domínio de tão crucial importância, cujos impactos são transversais a múltiplos sectores, que faria mais sentido enquadrar no nível de ação macro e não no meso (ou sectorial). Por outro lado, a referência ao “sector” como domínio das ações meso pode não ser adequada na medida em que grande parte da viabilidade da transição para a economia circular se joga não tanto no interior dos sectores, mas nas relações entre sectores a montante e a jusante dos processos produtivos que neles ocorrem. Na realidade, os processos mais relevantes do ponto de vista da economia circular ocorrem em “clusters”, ou polos de circularidade, que é importante identificar e organizar.

Em qualquer caso, a identificação de polos de circularidade prioritários em que devam e possam ser desencadeadas ações piloto com efeito demonstrativo é absolutamente crucial. A identificação destes polos de circularidade prioritários, eventualmente apoiados nos “acordos circulares” previstos no Plano de Ação, terá de ter em conta critérios objetivos (por exemplo, atividades intensivas em materiais), mas também critérios subjetivos (por exemplo, nível de motivação e implicação dos agentes). A construção, o têxtil e o calçado, como indicado no Plano de Ação, mas também o sector produtor de embalagens e a cerâmica e o vidro, parecem ser atividades que os critérios objetivos recomendam como prioritários. Serão, também, sectores a envolver a agricultura, e especialmente as fileiras da química, do metal e do material elétrico e eletrónico, pelo seu papel num futuro modelo circular, além da sua importância na conceção e *design* de produtos e artigos.

À identificação de polos de circularidade prioritários seguir-se-ia, como referido na nota referente ao modelo de governação, a constituição de grupos de trabalho a quem incumbiria: a mobilização das associações setoriais e os centros tecnológicos dos polos identificados; a análise e propositura de incentivos para investimentos específicos (financeiros, fiscais e outros); a mobilização de recursos do sistema de I&D para projetos colaborativos; a promoção de programas de formação de agentes de mudança a diversos níveis do sistema de ensino e aprendizagem.

3) Compras públicas

As administrações públicas são o maior dos consumidores de bens e serviços e dos investidores. Em 2016, segundo as Contas Nacionais publicadas pelo INE, as despesas de consumo (intermédio e final) e de Formação Bruta de Capital Fixo das administrações públicas totalizaram cerca de 47 mil M€ (cerca de 25% do PIB). Como se referia na reflexão do CNADS, “se o consumo [e o investimento] ambientalmente responsável por parte dos indivíduos é um fator crítico da transição para a economia circular, por acrescidos motivos, que são reconhecidos na agenda da UE, o consumo [e o investimento] da administração pública pesa e condiciona o processo de transição”.

É portanto inteiramente justificado que o Plano de Ação envolva uma ação específica no domínio das compras públicas (que, no entanto, estaria melhor enquadrada no nível macro do Plano). Sobretudo, seria coerente com os objetivos dessa ação, nomeadamente a promoção da eficiência no uso dos materiais, conferir uma prioridade absoluta às obras públicas (*design* circular de obras públicas) e à inclusão de critérios de circularidade nos cadernos de encargos dessas grandes obras. Paralelamente, seria de considerar a necessidade de rever a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (ENCPE 2020) à luz dos requisitos da economia circular.

4) Conflitos e inconsistências com outras políticas

A reflexão do CNADS identificava conflitos existentes ou potenciais com opções passadas ou objetivos de outras áreas de política como um dos aspetos críticos na transição para a economia circular. Essa reflexão referia especificamente, entre outros, os conflitos entre a opção pelo Tratamento Mecânico e Biológico de resíduos e a recolha seletiva de resíduos urbanos, assim como o potencial conflito entre a transformação de resíduos em matérias-primas secundárias e as garantias de segurança nos produtos dessa transformação. Outras áreas de conflito, envolvendo nomeadamente a incineração de resíduos urbanos, os incentivos e licenciamento de atividades extrativas e o imperativo de condicionamento dessas atividades decorrente dos desígnios da economia circular, podem vir a adquirir saliência no futuro próximo.

Inconsistências e conflitos deste tipo, alguns deles inelutáveis, outros de natureza institucional, tendem a constituir-se como fatores impeditivos de progressos rápidos na agenda da economia circular. Nesse sentido, justificar-se-ia a inclusão no Plano de Ação de uma referência específica à identificação e resolução de inconsistências e conflitos entre opções e objetivos de diferentes áreas de política e a atribuição desta responsabilidade aos órgãos de governação previstos acrescentaria solidez ao Plano.

5) Preparação atempada da agenda da UE da Economia Circular

Entre as prioridades identificadas na reflexão do CNADS de uma agenda nacional para a economia circular constava a necessidade de uma participação qualificada na formação da agenda da UE. Constatava-se nessa reflexão que a “agenda da UE para a economia circular é um mapa que contém muitas áreas de indefinição” que irão sendo preenchidas, ao longo dos processos negociais, por novos enquadramentos regulatórios com impactos diferenciados de país para país e de região para região. Alertava o CNADS que “para precaver configurações do enquadramento regulatório desfasadas do contexto nacional é necessário dotar as representações portuguesas nas instituições europeias de propostas e argumentos sólidos”.

Constata agora o CNADS que o Plano de Ação em apreço é omissa a respeito da participação portuguesa na formação e evolução da agenda da UE para Economia Circular. No entanto, faria todo o sentido atribuir às instâncias de governação do Plano de Ação português a incumbência de acompanhar os debates ao nível da UE e apoiar a formulação das posições do governo português nessas instâncias.

Considerações finais

Ao mesmo tempo que manifesta a sua concordância com as opções fundamentais – transversalidade, iteratividade, horizonte temporal de médio prazo, organização multinível, mobilização e reforço de medidas já em curso - e a arquitetura geral do Plano de Ação, isto é, a resposta que configura à maioria dos aspetos críticos da transição para a economia circular em Portugal, o CNADS assinala aspetos particulares e omissões que lhe suscitam dúvidas e objeções.

Da elencagem destes aspetos particulares e omissões resultam indicações suscetíveis quer de melhorar o Plano de Ação que vier a resultar do processo de consulta pública, quer de informar as suas futuras revisões:

- 1) Prever no modelo de governação a existência de um conselho estratégico envolvendo atores-chave da economia, nomeadamente em atividades emergentes, do sistema de I&D e do planeamento regional, articulado com grupos de trabalho dedicados ao acompanhamento e coordenação de “polos piloto”, de forma a reforçar a capacidade de coordenação de um processo que se pretende a transversal e iterativo.

- 2) Conferir prioridade à identificação de polos de circularidade em que devam e possam ser desencadeadas ações piloto com efeito demonstrativo com base em critérios objetivos (por exemplo, atividades intensivas em materiais) e subjetivos (por exemplo, nível de motivação dos agentes), e constituir grupos de trabalho a quem incumbiria: a mobilização das associações setoriais e dos centros tecnológicos dos polos identificados; a análise e propositura de incentivos para investimentos específicos (financeiros, fiscais e outros); a mobilização de recursos do sistema de I&D para projetos colaborativos; a promoção de programas de formação de agentes de mudança a diversos níveis do sistema de ensino e aprendizagem.
- 3) No âmbito das compras públicas, conferir prioridade às obras públicas (*design* circular de obras públicas) e à inclusão de critérios de circularidade nos cadernos de encargos destas grandes obras e considerar a necessidade de rever a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (ENCPE 2020) à luz dos requisitos da economia circular.
- 4) Incluir no Plano de Ação uma referência específica à identificação e resolução de inconsistências e conflitos entre opções e objetivos de diferentes áreas de política e atribuir esta responsabilidade aos órgãos de governação do Plano.
- 5) Atribuir às instâncias de governação do Plano a incumbência de acompanhar os debates ao nível da UE e apoiar a formulação das posições do Governo português nessas instâncias.

*[Aprovado por unanimidade na 5ª Reunião Ordinária do CNADS
em 2017, realizada a 25 de setembro]*

O Presidente

Filipe Duarte Santos