

Reflexão do CNADS sobre Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo na fase pós-COVID 19 e Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030

1. Introdução

1.1 A visão do CNADS

O documento *Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030*, a partir de agora referido de forma sintética por Relatório, foi alvo de uma reflexão aprofundada no âmbito do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS). O documento que agora se apresenta sistematiza os resultados mais relevantes dessa reflexão, que teve em conta a natureza e o âmbito do Relatório, por um lado, e a missão e os temas prioritários do CNADS, pelo outro.

Como o próprio título indica, o Relatório apresenta uma visão estratégica para o País a concretizar na presente década. Tem, portanto, uma natureza prospetiva e programática, necessariamente genérica, ainda que na secção 3 se definam eixos estratégicos/programas de investimento, que incluem a identificação de ações a desenvolver no âmbito de cada um deles. Não são, no entanto, estabelecidas prioridades no que se refere às ações propostas, que englobam projetos, planos e programas. Percebe-se que a intenção é que o Relatório funcione como um guia orientado por uma visão estratégica, mas suficientemente aberto para que o Governo possa fazer escolhas em função de prioridades, que serão necessariamente políticas. Deste ponto de vista, o Relatório constitui uma espécie de catálogo para decisores políticos, delimitado genericamente pela visão estratégica apresentada, mas com um leque amplo de ações com graus de exigência financeira e impactos ambientais, sociais e económicos muito distintos e não avaliados, que dificilmente podem ser considerados ao mesmo nível.

O título é também claro quanto ao âmbito do Relatório: a recuperação económica do País. Ainda que esta recuperação seja indissociável de condições e impactos sociais, laborais e institucionais, entre outros, a visão e sobretudo os eixos estratégicos/programas de investimento centram-se em aspetos económicos. Esse foi, por certo, o pedido apresentado ao autor do Relatório. A importância da recuperação económica do País é óbvia e indiscutível. Mas o foco na dimensão económica da recuperação introduz, inevitavelmente, um viés na compreensão da realidade atual (diagnóstico), na construção de uma visão para o futuro do País (análise prospetiva) e na identificação dos eixos estratégicos/programas de investimento e respetivas medidas (propostas).

A natureza e o âmbito do Relatório condicionam, portanto, o seu conteúdo. *Isto implica que o Relatório seja analisado não como um ponto de chegada, mas sim como um ponto de partida.*

Esta foi a perspetiva adotada pelo CNADS na presente reflexão. Levando em conta a sua missão e os temas sobre os quais a sua atividade tem vindo a debruçar-se do ponto de vista analítico e propositivo nos múltiplos pareceres e comunicados produzidos desde a sua criação, o CNADS olha para o Relatório na perspetiva do desenvolvimento sustentável a partir da seguinte questão: *Como pode o conteúdo do Relatório evoluir no sentido de uma visão programática e operativa de um modelo de desenvolvimento sustentável para o País?*

O objetivo desta reflexão não é apresentar uma visão alternativa à do Relatório. É, sim, de identificar incongruências e omissões, questionar opções e identificar bloqueios cuja superação contribuirá para *uma visão estratégica mais sustentável de recuperação do País no atual contexto de grave crise sanitária, económica e social, mas também geopolítica e ambiental.*

1.2 Mandato, objetivos e metodologia seguida

Entre março e abril de 2020, no âmbito das atividades da Rede Europeia de Conselhos de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (EEAC) o CNADS participou na elaboração da Carta Responder à COVID19: Construir a resiliência social, económica e ambiental com o Pacto Verde Europeu, que foi remetida às instâncias comunitárias e publicada em 20 de abril¹.

A 5 de junho o CNADS aprovou e tornou pública a Declaração sobre um Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo na fase pós-COVID19² e comprometeu-se a apresentar posteriormente propostas concretas de iniciativas que visam contribuir para a desejada transição, retirando partido das reorientações urgentes suscitadas pela pandemia COVID19 e seus efeitos diretos e indiretos.

Neste contexto o CNADS aprovou, em 1 de julho de 2020, a criação de um Grupo de Trabalho (GT), constituído pelos Conselheiros João Ferrão, António Domingos Abreu, Jaime Melo Baptista, Emanuel Gonçalves e José Janela. O GT foi mandatado para elaborar um projeto de Reflexão com as propostas do CNADS para um Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo na fase pós-COVID19.

Em 21 de julho de 2020 o Governo tornou público o documento *Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030*, elaborado pelo Prof. António Costa Silva, que, de acordo com o Comunicado então emitido, constitui um documento enquadrador das opções e prioridades que deverão nortear a recuperação dos efeitos económicos adversos causados pela atual pandemia. É a partir desta visão estratégica que será desenhado o Plano de Recuperação, a apresentar à Comissão Europeia, com vista à utilização dos fundos europeus disponíveis. Este documento esteve em consulta pública até 21 de agosto.

¹ <http://eeac.eu/documents/publications/>

² https://www.cnads.pt/images/documentos/2020_declaracao-desenvolvimento-sustentavel-fase-poscovid.pdf

Em 22 de julho decorreu a 1ª Reunião Extraordinária do CNADS de 2020, na qual participou o Prof. António Costa Silva que apresentou a Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030 e respondeu às questões colocadas pelos membros do Conselho. O CNADS agradece publicamente ao Prof. António Costa Silva a sua participação no debate realizado.

Na reunião o Conselho deliberou que o CNADS apresentaria, até 15 de setembro, uma Reflexão sobre esta matéria.

O Grupo de Trabalho elaborou uma Proposta de Reflexão, da qual foi relator o Conselheiro João Ferrão e que foi submetida a debate, com vista a aprovação, na 5ª Reunião Ordinária do CNADS em 2020, realizada em 10 de setembro. A referida proposta foi elaborada após recolha de contributos de vários membros do CNADS e teve também em consideração o debate realizado com o Prof. António Costa Silva no dia 22 de julho.

2. Oportunidade e necessidade de um novo modelo de desenvolvimento

2.1 Desenvolvimento sustentável e inclusivo na fase pós-COVID-19

A COVID-19 tem atuado como um poderoso revelador de vulnerabilidades preexistentes.

Ambientais, em primeiro lugar, decorrentes de modos de produção e de consumo insustentáveis, invasivos e delapidadores de recursos naturais (quer renováveis quer não renováveis). A experiência da pandemia é mista, revelando, por um lado, consequências sanitárias que as alterações climáticas e a intervenção desregrada na natureza não anteciparam, e, por outro, a desaceleração ou diminuição da intensidade de utilização de recursos naturais, ao mesmo tempo que ocorre também a sua deterioração. Há que reconhecer que o nosso estilo de vida coletivo é diretamente responsável pela depleção de recursos naturais e degradação ambiental.

Económicas, em segundo lugar. A experiência das consequências da rutura das cadeias de produção e abastecimento, nomeadamente no setor da saúde, despertou as consciências, anteriormente adormecidas, para os riscos da dependência e da interdependência de redes de produção e distribuição territorialmente disseminadas à escala internacional, em que rupturas temporais e/ou locais tendem a produzir efeitos sistémicos cumulativos.

A terceira é financeira. A súbita necessidade de recursos financeiros por parte de Estados, alguns deles sobreendividados, erigidos ao papel de financiadores de último recurso, põe em evidência as fragilidades da dependência das finanças públicas frente aos mercados obrigacionistas. A travagem do investimento no contexto recessivo que se antevê expõe a fragilidade que resulta da subordinação do investimento a decisões de agentes financeiros sujeitos às dinâmicas não-lineares dos mercados de capitais. Apesar dos avisos da ciência sobre a inevitabilidade de pandemias, os países não se prepararam para as consequências das mesmas ao nível económico, social e de saúde pública.

A quarta é laboral. A pandemia tornou patente a centralidade do trabalho humano na produção das condições materiais de existência. Ao impactar intensamente sobre os trabalhadores, em particular aqueles com vínculos precários com o emprego, desprovidos da proteção conferida quer pela legislação laboral, quer pela segurança social, a pandemia expôs a insustentabilidade de regimes de emprego e de atividades económicas baseados na flexibilização de custos salariais por via da externalização do emprego em redes de subcontratação e/ou na transformação das relações de emprego em relações de prestação de serviços entre empresas e trabalhadores ditos independentes. A insuficiente cobertura dos riscos sociais pelo sistema de proteção social tornou-se evidente.

A quinta é territorial. Ao incidir sobre territórios economicamente sobreespecializados e extrovertidos – dependentes de procura e de fluxos capitais externos – nomeadamente, no caso português, os mais dependentes do turismo e do investimento imobiliário, mas também outros, industriais e agrícolas, orientados para a procura externa, a pandemia expôs as vulnerabilidades que decorrem das desigualdades regionais e urbanas criadas por estratégias de competitividade territorial baseadas em vantagens comparativas estáticas e deflação de custos salariais.

Ao expor de forma mais clara as vulnerabilidades existentes, a COVID-19 obriga a repensar em novos parâmetros de segurança as visões estratégicas de desenvolvimento sustentável a propor para o País.

2.2 Um Relatório com indiscutível mérito

O Relatório em apreciação pretende reunir, numa reflexão alargada, os diversos aspetos que deverão definir as principais linhas de desenvolvimento para Portugal e para o próximo decénio. A relevância do exercício é indiscutível, tendo presente que, nesta fase, a União Europeia decidiu canalizar para os Estados-membros, sob a forma de empréstimo ou de subvenção, montantes destinados não só a reparar os efeitos gerados pela pandemia, como também a reorientar as dinâmicas económicas, sociais e ambientais dos diversos países. O documento abrange assim vários domínios: desde a infraestruturação à reindustrialização e à reconversão industrial, da transição energética à eletrificação da economia, do Estado Social e da Saúde à cultura, serviços, turismo e comércio e aos paradigmas para as cidades, desde o território, agricultura e floresta até às qualificações da população, à investigação científica e à transição digital.

O Relatório visa ainda, numa ótica mais imediata, otimizar a resposta, em Portugal, à crise económica global que resultará da pandemia da COVID-19 e que irá ter efeitos sociais e económicos muito adversos e mais duradouros do que os inicialmente antecipados. Um dos principais pressupostos desta análise na área da economia é a convicção de que a crise pode ser aproveitada como uma oportunidade para a “economia nacional evoluir para um modelo mais justo, próspero e eficiente no uso regenerativo dos recursos e dentro dos limites dos sistemas naturais”, ou seja, compatível com o uso e valorização sustentáveis dos recursos naturais, a proteção do ambiente e o combate às alterações climáticas.

O mérito do documento releva da diversidade dos temas abordados, da sua atualidade e, principalmente, da reflexão que obriga a fazer, levando a que também se efetue um esforço para integrar e sintetizar os diversos Planos que nos últimos dois anos foram elaborados em Portugal ou que, embora alguns da iniciativa da Comissão Europeia, têm reflexos diretos no País.

O Relatório assume dois referenciais relevantes. Um relacionado com a perene dicotomia do País privilegiar a relação com o mar e com algumas formas de globalização ou a dimensão continental. O outro referencial é mais complexo e fundamenta-se nas vulnerabilidades do País que, segundo o Relatório, ficaram expostas com a pandemia. Porém, a verdade é que *muitas destas vulnerabilidades já eram notórias e significativas antes da pandemia e constituíam obstáculos à evolução para um modelo económico “mais justo, próspero e eficiente”*.

A pandemia suscitou a oportunidade de visitar essas vulnerabilidades, entre as quais se destacam a reconversão industrial, a reindustrialização e a diminuição dos riscos, em particular os riscos desarticulação do sistema urbano, de desertificação e de despovoamento de extensas regiões de Portugal. Em abono desta abordagem mais favorável poder-se-á dizer que *a pandemia veio tornar a visita e a resolução das vulnerabilidades identificadas como sendo inevitáveis e urgentes, o que é positivo*.

2.3 Construção da Visão Estratégica proposta: condicionalismos, limitações e riscos

O Relatório, *reflete*, naturalmente, *uma diversidade de condicionalismos, com consequências importantes*. Desde logo, documento apresentado não alcançou o detalhe e a amplitude desejáveis relativamente a algumas das propostas e processos, designadamente no que respeita à análise do contexto de partida, à identificação e avaliação de hipóteses alternativas, e à antecipação de riscos e vulnerabilidades. Do mesmo modo, não foi possível incluir a identificação de *critérios e requisitos de sustentabilidade e de equidade territorial e social das propostas*. Não sendo estes condicionalismos imperativos, atendendo ao contexto em que o Relatório foi produzido, alguns deles podem, no entanto, conduzir a uma dificuldade na perceção do alcance de várias das medidas propostas quanto à desejável dimensão nacional, quer territorial (regiões do continente, regiões autónomas e Península Ibérica), quer social (atores a envolver), quer relativa à responsabilidade de ação e aos mecanismos de acompanhamento, avaliação e revisão.

Na ausência de uma formulação estratégica que crie a desejável coerência e priorização das iniciativas identificadas, a natureza do Relatório, enquanto proposta programática, e a identificação de programas de investimento e projetos que a possam concretizar remetem para uma análise programa a programa/projeto a projeto em que o contexto passa a ser predominantemente sectorial, perdendo-se o sentido e a perspetiva de integração que se procura numa visão estratégica. Do mesmo modo, a *não clarificação ou justificação de determinadas opções/modos de concretização constitui uma limitação ou risco que merecem revisão e melhor explicitação*.

- **Contexto de partida**

Não se encontra no Relatório uma análise, ainda que breve, focada sobre o que se passou em Portugal desde a década de 1980 no que respeita a um dos objetivos centrais enunciados no Relatório, designadamente, atingir um “modelo de crescimento mais justo, próspero e eficiente”, e quais os sucessos e as limitações encontrados desde então até à crise da pandemia. Por outras palavras, *para construir um futuro é necessário conhecer e analisar o passado recente*. Sem essa análise corre-se o risco de se estar a preconizar um conjunto de medidas de forma abstrata, sem ter em conta as dificuldades já encontradas de implementar políticas públicas de crescimento e desenvolvimento.

Por quê sugerir a década de 1980 para início dessa breve análise? Existem duas razões. A primeira, é o facto de ter havido nessa década períodos em que Portugal conseguiu ter um crescimento médio anual do PIB próximo dos 6%, designadamente de 1985 a 1990, o que foi considerado ao nível internacional como um sucesso e um exemplo a seguir pelos países do Leste da Europa após a queda do Muro de Berlim em 1989. A segunda, porque foi nessa época, precisamente em 1986, que Portugal aderiu à então Comunidade Económica Europeia, iniciando assim um longo período de progressiva integração política, económica e financeira numa entidade supranacional.

Sendo Portugal um país-membro da União Europeia, é necessário analisar o desempenho relativo do nosso País no contexto dessa entidade supranacional desde o início do processo de integração, em particular no que se refere à prosperidade económica, aspeto que tem uma posição central no Relatório. Refira-se, a título de exemplo, que em 1995 o PIB *per capita* em PPC da Lituânia e da Eslováquia, para citar apenas dois países, era 32,7% e 47,8% da média da UE 28 e o de Portugal era de 79,5%. Em 2019, as posições relativas inverteram-se. O PIB *per capita* da Lituânia e da Eslováquia era 83,4% e 78,2% da média da UE28, enquanto o de Portugal era de 76,9%. Note-se que tanto a Lituânia como a Eslováquia são membros da Zona Euro, tendo sido integrados em 2015 e 2009 respetivamente, enquanto Portugal foi integrado em 1999. A divergência de Portugal relativamente à média da UE resultou da uma longa estagnação do PIB depois de 1999, seguida de um acentuado declínio entre 2008 e 2014 e uma modesta recuperação a partir de 2015. No período de 1980 a 2001 Portugal convergiu 20% para a média do rendimento *per capita* da UE, mas em 2019 estava 6,5% abaixo da posição relativa a 1999. Em 2019 o PIB *per capita* em Portugal está ainda 5,1 % abaixo do seu valor de há 10 anos. As principais razões para a estagnação poderão atribuir-se ao enviesamento do padrão de especialização no sentido de setores pouco dinâmicos do ponto de vista do crescimento da produtividade e, porventura, às restrições decorrentes da integração financeira.

Por outro lado, o País tem um problema de financiamento da sua economia que não pode ser subavaliado. Portugal passou a apresentar uma taxa muito elevada de endividamento público e privado, de que resulta um risco de aumento das taxas de juro em caso de reversão das políticas de estímulo do Banco Central Europeu. Esta situação gera duas condicionantes: eventual regresso às penalizações nas taxas de juro da dívida nacional (dinheiro mais caro, menor

disponibilidade para investimentos); e penalizações por excesso de endividamento. Esta situação agravou-se como consequência da pandemia COVID-19, com uma quebra prevista para o PIB em 2020, possível desequilíbrio da balança corrente com consequente aumento do défice, e menor capacidade de recuperação. O auxílio financeiro aos Estados-membros a prestar no âmbito do Programa Europeu de Recuperação, com uma componente a fundo perdido e uma outra de empréstimo, tem associada uma condicionalidade que pode condicionar de forma adversa a política industrial nacional e, sendo baseado no crédito, acarretará certamente custos futuros para os cidadãos e as empresas (novas contribuições nacionais ou impostos europeus). Daqui resulta que Portugal se encontra numa situação complexa e com contornos contraditórios em termos de objetivos e de condições de desenvolvimento (p.e. manutenção e criação de emprego qualificado vs. financiamento), agravada pelos condicionalismos resultantes da sua inserção monetária na Zona Euro. *Qualquer exercício de construção de uma visão estratégica para o País e de planeamento das iniciativas programadas implica uma sábia gestão dos recursos disponíveis a partir de decisões de escolhas e prioridades que confirmam um balanço positivo entre o aumento do valor acrescentado nacional e os custos financeiros da soma do atual serviço nacional de dívida e dos novos encargos que se perspetivam.*

○ **Continuidade e disrupção**

O Relatório parece *ignorar a tendência de divergência económica do País relativamente à média da UE*, ao adotar uma atitude otimista de renascimento baseado na possibilidade de Portugal poder “ir buscar 45,1 mil milhões de euros à UE”, 15,3 mil milhões em subvenções ao Fundo de Recuperação e o restante ao Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, sem analisar as razões do percurso relativo do País na UE desde 1986. É fundamental que uma parte dessas verbas sirva para corrigir o enviesamento do padrão de especialização e reduzir a dependência de fluxos de financiamento externos. Se for assim pergunta-se como se irá realizar esse projeto se, no contexto da reindustrialização, os Estados do Centro da UE, dotados de excedentes financeiros, se revelarem inclinados a apostar no *reshoring* dos seus “campeões nacionais” e/ou na localização do seu investimento nas periferias de Leste geograficamente mais próximas, em detrimento de localizações periféricas a sul? Estes países mantiveram e desenvolveram a sua tradição industrial enquanto Portugal enveredou por uma economia em que o peso dos serviços e do turismo foi crescente. A reconversão industrial e a reindustrialização em Portugal são possíveis e contribuiriam para assegurar um futuro de maior prosperidade. Para tal, no entanto, é necessário que existam deliberações públicas e uma vontade coletiva de atingir esse objetivo, o que exige, para além de uma política industrial robusta, um esforço muito maior de educação e profissionalização, especialmente nos setores das engenharias, das tecnologias e das ciências. Será isso possível mantendo uma taxa de abandono escolar das mais elevadas da UE, em 6º lugar em finais de 2018? Se Portugal é tão atrativo do ponto de vista turístico na UE e fora dela, valerá a pena o esforço de reconversão industrial e de reindustrialização? *A crise provocada pela pandemia irá ser uma nova oportunidade para responder a estas perguntas.*

- ***Desproporção entre a visão proposta e as condições para a concretizar***

O Relatório contém uma análise muito lúcida e completa da atual panorâmica global das tensões geopolíticas globais, incluindo a crescente tensão económica, tecnológica, comercial e militar entre os EUA e a China, a transformação do processo de globalização, as virtudes e as incapacidades de intervenção da UE à escala geoestratégica global, e a importância crescente da problemática ambiental e da sustentabilidade. *Contudo, fica-se com a ideia de que Portugal tem a capacidade de intervir efetivamente neste xadrez mundial quando na realidade o País acusa uma dependência muito grande da UE, uma capacidade financeira própria quase nula para intervenções à escala global, e vulnerabilidades que se têm intensificado ao longo das duas últimas décadas. E não fica claro se muito do que se propõe é para valorizar uma simples lógica de inserção de Portugal em cadeias globais enquanto plataforma de fornecimento competitivo de bens e serviços ou para estruturar internamente o país de forma mais sólida.*

Existem potencialmente possibilidades para esse tipo de intervenções, designadamente através da cooperação com os países de língua portuguesa, mas a prática das últimas décadas nesse domínio é frustrante. Não tivemos nem a sabedoria nem a capacidade para potenciar essa cooperação, deixando vazios que são preenchidos por outros países, em particular Espanha, França e Holanda na UE e, com outra escala e ambição, a China. O uso da língua comum para facilitar e promover essa cooperação, em particular no domínio da educação e profissionalização, tem sido muito limitado devido provavelmente à incapacidade de financiamento e à ausência de políticas de cooperação coerentes, persistentes e de longo prazo.

- ***Governança da complexidade***

O documento em análise evoca inúmeros documentos de referência: Pacto Ecológico Europeu, Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território, Plano Nacional de Energia e Clima 2030, Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030, Estratégia Europeia para a Bioeconomia, Estratégia do Prado ao Prato, Estratégia de Biodiversidade para 2030, Agenda Verde e Digital Europeia, Iniciativa Nacional de Competências Digitais, Programa de Reordenamento e Gestão da Paisagem, Áreas Integradas de Gestão da Paisagem, Condomínio de Aldeia, entre outros.

Esta metodologia, explicitada na Visão Estratégica, coloca uma questão central, frequentemente referida nos Pareceres do CNADS, que resulta da dificuldade - nalguns casos, da ausência - de articulação e/ou integração das reflexões estratégicas que os diversos serviços públicos dos Ministérios vão produzindo, muitas das vezes sob influência das várias agendas da União Europeia. Esta problemática assume uma maior expressão quando os Planos, Programas ou Estratégias têm incidência nos mesmos territórios, muitas vezes considerados como realidades que não têm história, que podem ser objeto de intervenções à revelia das comunidades que os definem, dos recursos locais que são o garante da sua sustentabilidade ou das condições ecológicas que estabelecem os limites das respetivas resiliências.

A proposta de integração dos diversos Planos e Programas, enunciada pela Visão Estratégica, pode ser considerada como uma das mais-valias desta reflexão. Contudo, trata-se de uma tarefa particularmente complexa e improvável caso sejam adotados os cerca de oitenta (80) Planos, Programas e Projetos que a Visão Estratégica propõe sem a *definição simultânea de um quadro de boa gestão ou de governança adequado à dimensão da intervenção que é sugerida*.

- ***Aspetos substantivos subdesenvolvidos***

- a) *Subvalorização do consumo insustentável e da promoção da eficiência*

Ao nível das medidas, verifica-se uma reduzida atenção à questão-chave da eficiência, em especial na gestão da água, da energia e dos fluxos materiais, incluindo a gestão de resíduos e de matérias-primas. O documento subvaloriza esta problemática, assumindo, erradamente, que já se deram passos significativos neste sentido, quando estamos, de facto, quase numa fase inicial e incipiente. Ao mesmo tempo, o documento prevê iniciativas, sobretudo ao nível das infraestruturas, cuja sustentabilidade, no seu sentido mais amplo, não foi devidamente avaliada ou ponderada.

- b) *Componente transfronteiriça e ibérica*

A quase totalidade dos problemas ambientais são transfronteiriços. Por outro lado, muitas medidas propostas visando o reforço da segurança alimentar e económica não refletem o facto de o parceiro essencial do País ser Espanha. É necessário atribuir maior dar ênfase ao facto de qualquer plano de recuperação, tanto ao nível da segurança como da sustentabilidade (políticas da água, da biodiversidade - rios internacionais e parques naturais - e energética, passar necessariamente pelo reforço da cooperação ibérica.

- c) *Educação e capacitação dos jovens*

A educação e a capacitação dos jovens constituem um dos grandes entraves ao desenvolvimento do País. Apesar do desenvolvimento das redes informáticas, das iniciativas da Parque Escolar e dos inúmeros investimentos públicos e privados que têm sido feitos, a situação atual neste domínio continua a ser frágil. Não se alcançou ainda um nível satisfatório na capacitação profissional científica da população média e acentuou-se o desequilíbrio demográfico em termos de grupos etários e distribuição geográfica. É fundamental dar uma maior importância à necessidade de uma nova política de educação, tanto para a coesão territorial como para a solidariedade intergeracional.

3. A recuperação [económica] do País à luz do desenvolvimento sustentável

3.1 Princípios orientadores

Um plano de recuperação deve basear-se em princípios claros.

O primeiro é o da *sustentabilidade* em sentido lato, isto é, considerada do ponto de vista substantivo (dimensões analíticas: ambiente, economia, sociedade, cultura, governança), programático (sustentabilidade como finalidade, como estratégia e como critério de definição de prioridades e avaliação de iniciativas e investimentos) e operativo (sustentabilidade económico financeira das instituições, das empresas e das famílias).

O segundo princípio é o da *definição dos meios em função das finalidades* prosseguidas, e não o contrário. O crescimento é um meio, não uma finalidade em si mesmo. Qualquer estratégia de recuperação económica não pode ser concebida tendo como foco o crescimento, mas sim o desenvolvimento sustentável do planeta, do País, das suas regiões e cidades, das várias comunidades que aí habitam, assumindo como primado a qualidade de vida.

O terceiro princípio é o da *parcimónia e da eficiência*, através da adoção de modelos de infraestruturação, produção, distribuição e consumo que levem em linha de conta os limites do planeta e de todo o tipo de recursos finitos, a sua utilidade social, e ainda os impactos sociais indesejáveis.

O quarto princípio é o da identificação das *vantagens estratégicas e ativos estratégicos* onde possa assentar o modelo de desenvolvimento do país.

Em consonância com os princípios enunciados, uma estratégia de recuperação de Portugal deve colocar as pessoas no seu centro, não deixando ninguém nem nenhum território para trás.

Por último, qualquer estratégia de recuperação do País não deverá ser concebida e estruturada basicamente em função dos domínios em que existem recursos comunitários disponíveis.

Um plano de recuperação de Portugal numa ótica sustentável não é, portanto, um mero programa de investimentos, muito menos se desenhado a partir das fontes de financiamento existentes e dos atuais ou previsíveis domínios e ações elegíveis. É, sobretudo, um *pacto social* em torno de um desígnio, de um futuro desejável e exequível, de compromissos nacionais e globais, que deve envolver, mobilizar e responsabilizar decisores políticos, partes interessadas e organizações da sociedade civil a favor de uma trajetória comum.

Ao longo do Relatório é possível encontrar diversas passagens que vão no sentido dos princípios expressos. Mas eles parecem ser mais invocados do que concretizados. Por exemplo, no eixo estratégico relativo às redes de infraestruturas, a tónica é muitas vezes colocada mais na infraestrutura física e na sua gestão eficiente do que no uso socialmente equitativo (e.g. pobreza energética) e eficiente dos recursos em causa (e.g. água).

3.2 A trajetória de recuperação do País no contexto da União Europeia

O facto de o Relatório não explicitar a trajetória de evolução de Portugal no contexto da UE poderá sugerir que a componente de prosperidade económica relativa nesse espaço não é essencial para a maioria dos portugueses. Todos pretendem, certamente, um modelo de desenvolvimento mais justo em termos da distribuição da riqueza, mas esse modelo nem

sempre aparece claramente associado ao objetivo de se alcançar uma maior prosperidade económica relativamente ao conjunto dos países da UE. De facto, o País parece aceitar sem grande preocupação ou debate a reversão do processo de convergência dos rendimentos *per capita* com a UE nas duas últimas décadas, embora dependa cada vez mais desta UE.

Não está em causa o apoio financeiro que a UE continua a providenciar a Portugal, mas antes a existência de uma tendência estrutural para o País deslizar para a cauda da UE, o que requer um esforço de interpretação daquilo que são as expectativas e os valores sociais, políticos e económicos da maioria da população. A ausência de uma economia forte para Portugal no seio da UE coloca-o em desvantagem em vários domínios importantes, designadamente a educação, a investigação científica, a inovação tecnológica, a cultura e a sustentabilidade. No final do próximo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 poderemos ter um país com uma dependência crónica e crescente da UE, e ainda assim incapaz de se afirmar tanto nesse espaço como para além dele.

3.3 Estrutura do Plano para a Recuperação Económica em Portugal 2020-2030

O Plano está estruturado em 8 eixos estratégicos/programas de investimento. Reconhece-se que qualquer estruturação será sempre alvo de crítica, dado que corresponde a um esforço de inteligibilidade necessariamente artificial que choca com o facto de estes não serem estanques e, portanto, não estarem separados por fronteiras nítidas. Ainda assim, a estrutura de eixos estratégicos/programas de investimentos deve assegurar a necessária coerência quer externa (isto é, com o diagnóstico estratégico anteriormente apresentado) quer interna (entre eixos/programas).

É convicção do CNADS que a *estrutura adotada resulta da centralidade atribuída à relação recuperação económica-programas de investimento na conceção do Plano*. Sendo essa relação essencial, ela deve, no entanto, ser formulada a partir dos princípios e das orientações acima referidos.

Por outro lado, e como foi salientado no início desta Reflexão, o Relatório apresenta-se como um guia relativamente aberto, a partir do qual deverão ser feitas escolhas de natureza política. Essa opção é compreensível num exercício que se pretende inspirador como o que foi efetuado, mas é inadequada numa versão final do plano de recuperação do País. *Uma visão estratégica implica escolhas e uma focalização num número mais reduzido de objetivos.*

Não é propósito do CNADS apresentar uma estrutura de eixos estratégicos alternativa à que foi adotada no Relatório. Mas não se deixa, ainda assim, de expor algumas sugestões em relação a ambos os aspetos salientados nos parágrafos anteriores.

No que se refere à estrutura dos eixos prioritários, fazem-se duas sugestões:

. Introduzir dois domínios horizontais - Território e Capital natural – pelas razões indicadas na secção seguinte;

. Ponderar, na definição do que é designado no Relatório por eixos verticais/programas de investimento, o recurso a um critério de agregação baseado no conceito de *temas federadores*, de que se dão alguns exemplos também na secção seguinte, *baseados em três critérios: abrangência, variedade relacionada integrada e efeito multiplicador*.

4. Recentrar a agenda de mudança

Uma parte significativa dos temas referidos nesta secção foi tratada, de forma implícita ou mesmo explícita, na secção 2.5 do Relatório, onde se definem as oportunidades e vantagens competitivas de Portugal. Contudo, esses temas não têm a devida tradução ao nível do Plano de Recuperação Económica proposto para o País, por uma ou várias das seguintes razões: (i) não foram reconhecidos como domínios horizontais aos eixos estratégicos (os considerados ou outros que venham a ser futuramente definidos); (ii) não lhes foi conferida a necessária relevância, tendo sido subsumidos num eixo estratégico ou diluídos por vários eixos, o que introduz uma invisibilidade ou uma fragmentação que impedem que se retire o potencial transformador que possuem, mas que apenas uma perspetiva mais abrangente e integrada permite alcançar; e (iii) não foram abordados numa ótica de sustentabilidade. *Um plano de recuperação sustentável do País não poderá deixar de levar em conta as questões que a seguir se expõem.*

4.1 Território e Capital Natural como domínios transversais aos eixos estratégicos

Conforme se afirma no Relatório (p. 8), a valorização do território e do capital natural, a par da descarbonização da economia e da promoção da economia circular, deve estar entre os princípios orientadores da recuperação económica. Aliás, uma das cinco condições de base para a concretização efetiva da finalidade, visão, missão e objetivos do Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030 é “Um território resiliente, que valorize o seu capital natural, ordenado numa estrutura polinucleada” (p. 71).

A importância atribuída ao território e ao capital natural do ponto de vista programático e também de diagnóstico das oportunidades e vantagens comparativas de Portugal (secção 2.5) não tem, no entanto, a merecida tradução no Plano de Recuperação Económica apresentado. O foco adotado concentra o essencial das referências à valorização do território e do capital natural no eixo estratégico “Coesão do Território, Agricultura e Floresta”, com quatro consequências negativas, porventura resultantes de não ter sido dada atenção aos grandes desequilíbrios regionais estabelecidos no Continente já nas duas décadas deste século: (i) perda da anunciada função de “princípios orientadores da recuperação económica”, logo, de natureza transversal; (ii) excessiva associação a setores de atividade (agricultura e floresta), tipos de áreas (rurais, interior, de baixa densidade) e objetivos (combate às assimetrias territoriais) essenciais mas redutores; (iii) separação artificial entre território e cidades, contrariando não só a visão consagrada no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), que, aliás,

é por diversas vezes corretamente invocado, como várias passagens do próprio Relatório, de que o papel atribuído às cidades médias como “âncoras do território” é um dos exemplos mais evidentes. A rede de cidades é, de facto, a principal ossatura do território; e (iv) esquecimento dos 96% do território português que fazem parte da Zona Económica Exclusiva e Mar Territorial – o nosso mar. Acresce ainda a ausência quase absoluta do reconhecimento da existência de regiões autónomas insulares e da sua natureza e estatuto ultraperiférico, a exemplo do que acontece no próprio Tratado da União Europeia, com as consequências e considerações necessárias face a essa realidade.

4.1.1 Capital natural

A Visão Estratégica refere, por diversas vezes, a necessidade de garantir a biodiversidade. A valorização do capital natural é um objetivo determinante que permite garantir a sustentabilidade do território e fixar as condicionantes que, no âmbito de um dado intervalo de variação, devem orientar a instalação ou o desenvolvimento das atividades, assim como a exploração dos recursos locais. Nesse sentido, importa sublinhar que o PNPOT inclui a biodiversidade como um dos ativos estratégicos do País e aponta a necessidade de associar o ordenamento do território à melhor gestão dos recursos naturais. *É este enquadramento que terá obrigatoriamente de estar presente na identificação das atividades a desenvolver*, tanto na atualidade como no futuro, condicionando-as à preservação do potencial natural do território, às respetivas conectividades ecológicas, e à valorização das redes de espaços naturais de interesse estratégico. Os ativos estratégicos do país têm de incluir o solo, a água, a floresta, o mar e a natureza e devem ser considerados como os limites e os pilares que suportam o desenvolvimento socioeconómico do país, independentemente do modelo se pretenda seguir.

Este quadro só terá sentido se for conjugado transversalmente com os diversos Eixos Estratégicos propostos na Visão. Não deverá ser entendido como um eixo vertical que alimenta a proposta para a transformação económica, mas sim como um quadro que atravessa o conjunto das novas propostas e que facilita a adoção de linhas de crescimento económico ajustadas à sustentabilidade através de vias distintas e complementares, como a descarbonização, a transição energética, a circularidade e a proteção da biodiversidade. Como bem se afirma no Relatório (pp. 54-55), “... a biodiversidade é o nosso seguro de vida e garantia de bem-estar. A partir do nosso capital natural obtemos alimentos, água potável e ar limpo, recursos biológicos e medicamentos, atenuando as pragas e doenças e contribuindo para a regulação do clima e minimização de catástrofes naturais. A biodiversidade presta, também, outros serviços dos ecossistemas que estão subjacentes à nossa economia e que devem ser valorizados e encarados como ativos estratégicos essenciais para os objetivos da coesão territorial. É essencial que as populações que habitam em zonas sensíveis do ponto de vista da conservação, como a Rede Nacional de Áreas Protegidas, possam ter apoio às atividades que mantêm esses ecossistemas, como sejam o turismo, a recreação de paisagens e a preservação da biodiversidade”.

No que diz respeito à *Rede Nacional de Áreas Protegidas e à Rede Natura 2000*, o documento fica-se, no entanto, por vagas intenções de remuneração de serviços de ecossistemas, falhando o delinear de uma verdadeira estratégia de valorização económica de cerca de 22% do território nacional terrestre e ausente quanto ao marinho. Ademais, concentrando-nos apenas na Rede Nacional de Áreas Protegidas e ligando-as à valorização dos territórios interiores, facilmente se compreende a existência de um eixo geoestratégico essencial, não identificado no documento, constituído pelo Parque Natural de Montesinho e Parque Natural do Douro Internacional (Trás-os-Montes), Parque Natural da Serra da Estrela (Beira Interior), Parque Natural da Serra de S. Mamede (Alto Alentejo) e Parque Natural do Vale Guadiana (Baixo Alentejo). Neste eixo interior e fronteiro faria sentido uma verdadeira aposta numa política florestal sustentável de apoio a espécies autóctones de elevado valor ecológico e comercial (e.g. carvalho, nogueira, azinheira, sobreiro) e à agricultura biológica certificada, potenciada por um programa dedicado de turismo de natureza, a par políticas públicas de incentivo à fixação de jovens empreendedores apoiadas em medidas de majoração de apoios e deduções fiscais para novas empresas da fileira ambiente. O Relatório ignora igualmente exemplos positivos da concertação entre conservação e utilização de recursos naturais, reforço da identidade, cultura e património à escala local que se pratica em algumas áreas protegidas, designadamente por integrarem a rede Mundial de Reservas da Biosfera da UNESCO e que constituem verdadeiros laboratórios de experimentação e desenvolvimento de modelos de gestão participada e valorização de recursos. Em reflexão anterior (2016), o CNADS defendeu, a propósito do modelo de gestão das Áreas Protegidas, a estruturação de um “hipercluster Património Natural” baseado em atividades económicas “amigas da biodiversidade”, com um elevado potencial de criação de emprego verde e encarando o património natural como um ativo capaz de criar valor acrescentado. As recomendações então apresentadas continuam, no entanto, sem qualquer aplicação prática por ausência de políticas públicas concretas. Salienta-se que esta renaturalização dos sistemas florestais em áreas protegidas e a sua valorização como consequência da aposta no capital natural tem efeitos multiplicadores se aplicado ao território como um todo, da valorização dos bens e serviços à qualificação da oferta turística, à valorização da agricultura biológica, etc.

Esta poderá ser uma das últimas oportunidades de valorização efetiva do capital natural destas áreas, contribuindo-se, simultaneamente, para a sua preservação, nomeadamente por via de investimentos e apoios baseados nas mais-valias criadas.

4.1.2 Território

A reflexão desenvolvida no Relatório sobre a *coesão territorial* incide diretamente na atividade agrícola adaptada ao território e na floresta ordenada e resiliente, a que também se associa a transformação da paisagem, a valorização do capital natural e a preservação da biodiversidade. Predomina, pois, uma visão de ocupação extensiva do solo e de uso de recursos naturais. Há, contudo, outros eixos estratégicos referidos na Visão que, na perspetiva da coesão territorial, são igualmente decisivos para o futuro dos territórios do interior, de baixa densidade ou não

metropolitanos: reforço do setor da saúde; novo paradigma para as cidades e a mobilidade; ou cultura, serviços, turismo e comércio. Não é, no entanto, clarificado o contributo destes aspetos para a coesão territorial. A referência a diversos aspetos da economia local pretende matizar a reflexão neste âmbito, mas reduz-se a uma curta recensão de dinâmicas locais, algumas com sucesso, que se desenvolvem nestes territórios. Ou seja, *a perspetiva adotada é insuficiente do ponto de vista tanto do conceito de coesão territorial como do futuro dos territórios não metropolitanos.*

Por outro lado, sabe-se que as dinâmicas territoriais das atividades económicas e dos serviços públicos têm conduzido, nos últimos anos, a uma *excessiva concentração geográfica do padrão de desenvolvimento do País*. As empresas ganham dimensão e procuram espaços de maior proximidade em relação ao mercado de emprego, às relações com os seus parceiros empresariais e aos benefícios que os serviços, públicos e outros, proporcionam ao seu funcionamento e aos seus colaboradores. E, não obstante os planos, programas e estratégias destinados a fomentar a descentralização, a desconcentração ou mesmo a deslocalização, os seus resultados são desprezáveis; reduzem-se quase sempre a meras intenções para a localização de atividades, para a diversificação da base económica ou para a atração de novos residentes, intenções essas que não reúnem condições operacionais e de governança para serem concretizadas.

Reconhece-se que o Relatório privilegiou os aspetos globais relevantes para a evolução futura do País. *Mas deverá igualmente reconhecer-se que o sucesso de uma parte significativa dessas propostas ficará pervertido se a questão territorial não for devidamente abordada e transformada em eixo transversal, com linhas de intervenção claras e coerentes.*

O modelo de *dinamização e organização territorial* merece, pois, particular atenção. Os evocados 4D associados à transição energética - descarbonização, digitalização, descentralização e democratização - têm de ter a sua inserção nas políticas territoriais, sob pena de reforçarem no País o perfil marcadamente dual (AML e AMP) e até unipolar (AML) em muitos domínios estratégicos, ou de impedir a concretização plena de alguns dos 4D acima referidos. Muitas das medidas apresentadas apontam privilegiadamente para as áreas metropolitanas e apenas marginalmente para os territórios com baixas dinâmicas demográficas, empresariais e sociais, ignorando em absoluto as regiões autónomas, insulares, nas quais se colocam questões específicas pela sua natureza enquanto sistemas isolados, dependentes de ligações aéreas e de sistemas e redes de energia diminutos e fechados. O sucesso de um novo modelo de desenvolvimento obriga a reposicionar as políticas públicas, a qualificar o investimento público, a conjugar iniciativas públicas e privadas, e a *considerar o território como eixo integrador*. A ausência destas estratégias continuará a fomentar modelos de elevada concentração populacional, empresarial e infraestrutural, com enormes exigências financeiras, consumos elevados de energia, altos níveis de emissão de gases com efeito de estufa e um perfil duvidoso no que respeita à qualidade de vida.

Não se trata apenas de considerar o território como um domínio transversal aos vários eixos estratégicos/programas de investimento. A solução mais ajustada aos desafios futuros parece ser a capacidade de transferir para os territórios a gestão e manutenção de atividades relacionadas com a produção de bens e serviços não transacionáveis como meio de contrariar o abandono generalizado da terra através de *modelos descentralizados*. *A coesão territorial tem de estar relacionada com a descentralização e, esta, com a descarbonização (sistemas dispersos), com a digitalização (sistemas qualificados) e com a democratização (sistemas participados)*.

4.2 Temas federadores

A título de exemplo, apresentam-se de seguida cinco temas federadores e estratégicos para o a recuperação sustentável do País. Dentro dos domínios de intervenção do CNADS, outros temas poderiam, naturalmente, ser apresentados, com destaque para o Mar.

4.2.1 Água

A água, quer na perspetiva de recurso, quer na perspetiva das suas diversas utilizações, deve ser considerada uma componente absolutamente estratégica para o desenvolvimento sustentável do País. Ela constitui uma das grandes prioridades atuais da Humanidade, integrando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, e consta nos últimos cinco anos do Top 5 *Global Risks in Terms of Impact* do Fórum Económico Mundial, constante do *The Global Risks Report 2020*.

A gestão de recursos hídricos não é esquecida neste Relatório. Propõe proteger e valorizar os recursos hídricos, reforçar a capacidade de armazenamento, investir na gestão dos aquíferos, reforçar a rede de recolha e tratamento da informação, aumentar as competências na modelação e simulação dos aquíferos, otimizar o uso da água e gerir os riscos de inundações e fenómenos de seca. Não esquece a ligação da água com a energia e a agricultura, nem a biodiversidade como fonte de água potável, contribuindo para a regulação do clima, a minimização de catástrofes naturais e a valorização de novos serviços dos ecossistemas. O país tem efetivamente necessidade de infraestruturas que permitam uma reserva das águas superficiais, preservando as águas profundas, principalmente nas geografias onde a precipitação média anual é cada vez mais baixa. Algarve, Alentejo, Ribatejo e Oeste necessitam de uma estratégia de curto prazo, estando aliás alguns planos regionais a ser preparados. Estas reservas das águas superficiais para múltiplos fins vão contribuir para o aparecimento de novos negócios, fixação de pessoas no território e diminuição da temperatura média nas geografias abrangidas. Esta abordagem deveria, no entanto, enfatizar a importância central da *gestão eficaz e eficiente dos recursos hídricos*, pois é nos aspetos de governo deste recurso que temos as maiores debilidades.

Chamando a atenção para o facto de cerca de quarenta países já terem acesso muito restrito à água, o Relatório considera importante a cooperação geopolítica e económica, nomeadamente com os países do Norte de África, para minimizar o avanço da desertificação e combater a ameaça climática e a escassez de água. O CNADS concorda com esta perspetiva, mas *a cooperação geopolítica e económica pode generalizar-se a muitas outras regiões, com enormes vantagens para a imagem do País e a abertura de oportunidades comerciais.*

O ciclo urbano da água está também abrangido neste Relatório através da gestão patrimonial de infraestruturas de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de drenagem de águas pluviais, do reforço e resiliência dos sistemas, da otimização da capacidade instalada, do aumento da adesão ao serviço, da redução das perdas de água e do controlo das infiltrações e de afluições indevidas. De referir ainda o reaproveitamento dos recursos e subprodutos resultantes do ciclo urbano da água na transição para uma economia circular e de baixo carbono, bem como a importância das áreas verdes, contribuindo para a regulação do ciclo da água através da infiltração e do escoamento.

Pese embora o atrás referido, há diversas *outras oportunidades para o setor da água que não são suficientemente exploradas neste Relatório.* Sugere-se desde logo uma *visão mais ampla e ambiciosa.* Devemos assegurar à sociedade portuguesa não apenas serviços de abastecimento de água e de gestão de águas residuais e pluviais mais eficazes, eficientes e sustentáveis, mas também que criem maior valor ambiental, económico e societal. *Serviços eficazes,* porque devem assegurar eficácia na acessibilidade física, na continuidade, na qualidade, na segurança, na resiliência e na acessibilidade económica e equidade. *Serviços eficientes,* porque devem garantir eficiência organizacional do setor e dos serviços nos domínios hídrico e energético e no uso de recursos financeiros. *Serviços sustentáveis,* porque devem assegurar a sustentabilidade económica e financeira, infraestrutural, na utilização dos recursos naturais, do capital humano e da modernização e transição digital. *Valorização ambiental territorial através destes serviços,* porque devem assegurar a sua proteção e preservação, a procura eficiente da água, a integração da economia circular, a promoção da prestação de serviços ambientais e a transição energética e descarbonização. *Valorização económica dos serviços,* porque devem assegurar sinergias com a agricultura, a pecuária, a indústria e o turismo, fomentando o empreendedorismo nos mercados interno e externo e a inovação de serviços, produtos e materiais. *Valorização societal dos serviços,* porque devem garantir transparência, compromisso e ética, perceção do seu valor pela sociedade, valorização dos profissionais perante a sociedade, contribuição destes serviços para a melhoria de outros setores (ex. saúde) e cooperação política internacional.

Num plano mais transversal, deixa claro que é necessário colocar as empresas no centro da recuperação da economia nacional, ajudando-as também na capacidade de se internacionalizarem e evitarem uma excessiva dependência do mercado interno. Por isso, é de saudar o programa de apoio à internacionalização das empresas e da economia, apoiada em fatores competitivos intangíveis. Mas o Relatório deveria ser mais objetivo nesta área. É nomeadamente possível, e é o momento certo de criar um *cluster internacional do setor da água em Portugal, bem como de promover uma muito maior internacionalização do importante saber*

acumulado ao nível nacional. Se avaliarmos as componentes da cadeia de valor do setor da água em termos do seu potencial de multiplicação, ou seja, da capacidade de criar novas oportunidades de internacionalização das empresas portuguesas, as mais estruturantes são as políticas públicas, a organização deste setor e a capacitação dos seus profissionais. Qualquer intervenção nestas componentes em mercados estrangeiros pode ter um efeito multiplicador considerável, abrindo oportunidades para a internalização nas restantes componentes da cadeia de valor. No entanto, se analisarmos a ainda modesta presença portuguesa no mercado internacional, verificamos que continua a materializar-se essencialmente através de projeto de engenharia, da construção e da assistência técnica, ou seja, essencialmente nas componentes da cadeia de valor mais tradicionais, onde há grande concorrência e que não têm grande potencial de multiplicação. Significa isto que as restantes componentes correspondem a falhas na cadeia de valor, que naturalmente devemos procurar suprir, pois até correspondem a uma experiência recente de sucesso no País. Efetivamente, nos últimos 25 anos Portugal definiu uma nova de política pública integrada para serviços de água e os recursos hídricos, cujos resultados tiveram um impacto positivo para os cidadãos, a economia, a saúde pública e o ambiente, e que são internacionalmente reconhecidos. Portugal é, portanto, um excelente estudo de caso, com uma experiência de sucesso na mudança de política pública de água, com diversidade geográfica, orográfica, hidrológica e social em todo o País, continente e ilhas, com diversidade de modelos de governança dos serviços de água, com diversidade de tecnologias adotadas e com vários êxitos e certamente alguns insucessos. É esta uma grande oportunidade para intensificar o tradicional esforço de internacionalização pelas empresas nacionais. Há que desenvolver uma *nova frente de internacionalização*, diretamente junto dos Governos e subsidiariamente da administração pública de países estrangeiros. Esta frente deve estar focada nas políticas públicas e na organização e capacitação do setor da água. Ela exige o envolvimento ativo da *diplomacia económica*, pois o setor empresarial dificilmente consegue acesso eficaz junto dos Governos estrangeiros. Esta estratégia de internacionalização, que combina uma abordagem *bottom-up* com uma outra *top-down*, permitiria a cobertura e o reforço de toda a cadeia de valor, dando igual intensidade às suas componentes e assim proporcionando maiores oportunidades de internacionalização do setor português da água.

4.2.2 Energia

Na recuperação económica do país, a questão energética surge como central, como uma grande oportunidade para nos libertarmos de uma debilidade histórica, estrutural e também para valorizarmos recursos endógenos, disseminados por todo o território e que – à exceção da hidroeletricidade e do uso tradicional das lenhas - não têm sido foco de “extração” de valor.

Com efeito, os incontornáveis desafios da descarbonização e mitigação de outras agressões ambientais; de atenuação dos desequilíbrios no desenvolvimento territorial; do relançamento da atividade económica e do emprego; de opção por atuações sustentáveis; e ainda de

privilegiar o aproveitamento dos recursos endógenos, encontram no recurso às energias renováveis e na racionalização da procura de energia a resposta ideal aos referidos desafios.

As soluções disponíveis, as tecnologias existentes, o interesse dos investidores, os programas europeus, as opções tomadas pelas organizações internacionais e governamentais nacionais, todas estas dimensões convergem para dispormos das ferramentas necessárias para concretizar, de forma realista, uma mudança histórica da forma como lidamos com a energia, na medida em que dispomos de: (i) um potencial de recursos invejável – sol, vento, água, biomassa, geotermia-versus “vazio” de fontes fósseis, suporte do crescimento económico dos últimos séculos; (ii) conhecimento nas universidades e nos centros de investigação e na mão-de-obra disponível para lidar com as tecnologias e intervenções necessárias à implementação deste novo paradigma; (iii) indústria e serviços à escala local para integrar as novas cadeias de valor.

Mitigar a debilidade da nossa balança comercial, criar empregos com qualificação, estimular o I.D & D., reindustrialização e serviços, reforçar a segurança nacional no aprovisionamento de energia, estão finalmente ao nosso alcance, abraçando com voluntarismo e ambição o uso daquelas fontes de energias e o seu uso nacional.

De “condenados” durante dois séculos a uma quase total dependência externa no que respeita a fontes fósseis e tecnologias e equipamentos na sua maior parte distante das nossas capacidades tecnológica e industrial, temos agora a oportunidade de nos posicionarmos no lado certo da História.

Em matéria de energia e clima, a primeira prioridade tem de ser assumidamente a promoção da eficiência energética em todos os sectores, com destaque para os edifícios, a indústria e os transportes — porque o potencial de poupança é muito elevado (25% a 30% do consumo presente), porque é a solução mais custo-eficaz para reduzir impactos; porque a maioria dos agentes (famílias e PME) não dispõe de meios para o fazer sem apoios, e ainda porque promove a economia e o know-how local. Em complemento, deve ser promovido o novo paradigma das redes inteligentes, com produção e armazenagem descentralizada de energia, em especial de origem solar (térmica e fotovoltaica). Com estes objetivos, devem ser usados como ferramentas preferenciais: (i) a fiscalidade ambiental, com a concessão de benefícios significativos e desburocratizados a famílias e empresas financiados através de uma taxa de carbono significativa; e (ii) a criação de programas de apoio específico para sectores com capacidade de investimento limitada (grupos socioeconómicos desfavorecidos, instituições públicas).

4.2.3 Soberania estratégica alimentar e produtiva

As quebras de abastecimento nos mais diversos domínios decorrentes da COVID-19 lançaram um importante debate sobre soberania estratégica ao nível nacional e europeu. Não se trata de defender situações de autarcia, mas sim de uma *maior autonomia do ponto de vista dos processos de decisão e das cadeias de produção e distribuição*, incluindo o reforço da

componente nacional nas exportações (que reexportam em grande parte o que foi previamente importado), o que implica uma forte aposta na produção nacional (e europeia), no reforço das sinergias que podem ser criadas entre empresas nacionais e na qualificação e diversificação das interdependências com o exterior.

Neste contexto, o objetivo de soberania estratégica alimentar ganha uma centralidade crucial, envolvendo aspetos tão distintos como a manutenção dos solos férteis e das reservas de água, o combate aos processos de abandono e de desertificação de áreas rurais, a valorização da agricultura familiar, a proteção do trabalho rural, o desenvolvimento de uma política agrícola nacional ou a garantia de acesso a alimentação de qualidade por parte de todos.

Portugal está muito dependente do exterior em diversos bens alimentares essenciais (por exemplo, produzimos apenas 4% do trigo que consumimos), e, se nada for feito em sentido contrário, caminha para novas dependências estruturais. O défice da balança de pagamentos agroalimentares atinge os 4 mil milhões de euros/ano, tendo em conta o valor do que se importa e do que se exporta em bens agroalimentares.

O domínio de um modelo comercial global tem favorecido a expansão das importações e de modos de produção baseados em monoculturas intensivas e superintensivas (eucaliptal, vinha, olival, amendoal, etc.) nem sempre acompanhada pelas necessárias boas práticas ambientais, o que desencadeia impactos negativos na paisagem e na disponibilidade qualitativa e quantitativa de capital natural (água, solo, biodiversidade). Por outro lado, a integração de Portugal na UE, com um mercado único, uma Política Agrícola Comum e um vasto leque de acordos com países terceiros, tem favorecido a colocação, por parte destes países, de produtos no mercado europeu com poucas regras ambientais, sociais e técnicas na produção.

Torna-se, portanto, essencial considerar a soberania estratégica alimentar como um dos grandes objetivos do processo de recuperação sustentável do País, envolvendo desde uma maior capacidade de controlo dos fatores de produção (p.e., sementes, viveiros), à introdução de uma maior eficiência nos circuitos de transformação e escoamento, e ao encurtamento geográfico e organizacional das cadeias de produção e distribuição. Relembre-se, a este propósito, que o transporte, embalagem e refrigeração de produtos agroalimentares representam grande parte das emissões com gases com efeito de estufa (GEE), que num quadro de maior soberania estratégica alimentar seriam reduzidos.

Assumir a soberania estratégica alimentar e o acesso generalizado a alimentação segura e saudável como objetivos do processo de recuperação sustentável do País implica ainda uma política agrícola nacional ordenadora do território e desenvolvida em concertação efetiva com políticas de conservação de natureza, contrariando o primado da política agrícola europeia, predominantemente centrada na satisfação de interesses produtivos. Situação que exigirá um investimento claro em investigação científica na área da produção agrária, invertendo as tendências dos últimos anos que levaram ao desmantelamento de muitas das Unidades de I&D inseridas nos Laboratórios de Estado.

4.2.4 Reindustrialização

O CNADS partilha a centralidade atribuída ao reforço do investimento e ao enfoque dado à reindustrialização e reconversão industrial num quadro de crescentes desafios relacionados com o ambiente e as questões tecnológicas, como a transição digital e a automação permitida pela expansão da inteligência artificial. Trata-se de um tema de grande relevância e oportunidade para o País, que deve ser avaliado no contexto de um novo quadro financeiro plurianual comunitário que se prevê que seja mais favorável do que os anteriores neste domínio, dado que a crise COVID-19 veio expor os problemas das cadeias de abastecimento mundiais e da dependência da União Europeia face ao exterior em muitos segmentos considerados essenciais.

Uma correta reindustrialização dará um contributo significativo para a nossa capacidade de organização económica, para a quebra das nossas maiores dependências e para a transformação da economia no sentido de uma maior descarbonização, diminuição das emissões de CO₂, aumento do peso das fontes de energia renovável na matriz energética e, assim, para o cumprimento do Pacto Ecológico Europeu, do Plano Nacional de Energia e Clima e do Roteiro para a Neutralidade Carbónica. Isso significa integrar um conjunto de sectores (bens e serviços) que contribuem para o PIB - onde o contributo do imaterial não pode ser esquecido – potenciando a diversificação produtiva com incorporação de serviços de maior valor acrescentado, bem como de inovação e tecnologia, estimulando o crescimento económico, mas também impulsionando a melhoria do nosso bem-estar e um maior progresso social.

A reindustrialização, e a modernização da indústria portuguesa em geral, carece de um programa enquadrador dos setores estratégicos da indústria portuguesa que a adaptem ao novo contexto da economia circular, da descarbonização e da economia verde, tornando-a competitiva/atrativa por estas vias e não pelos baixos salários. Neste contexto, é imperiosa a existência de um programa dirigido à adaptação ambiental para a nova economia verde, à semelhança dos contratos de adaptação ambiental de meados dos anos 1990, acompanhado por um programa nacional de formação, requalificação e atualização de competências profissionais na área do ambiente. Concomitantemente, este programa de apoio à adaptação ambiental teria o necessário incentivo à inovação industrial para a competitividade.

Na verdade, este é um tema que exige uma forte transversalidade em relação a diversas áreas de investimento público e privado e de políticas públicas (I&D, reconversão e formação profissional, educação, logística, transportes, administração pública, etc.) e que merece um maior desenvolvimento futuro, nomeadamente no que se refere ao *seu impacto em termos de emprego*, sobretudo no que diz respeito às PME e às atividades com forte intensidade-emprego.

De facto, prevê-se que *parte dos empregos atuais irá desaparecer, ao mesmo tempo que novos empregos, exigindo novas competências, irão emergir*. A questão que se coloca é que formação, qualificação e requalificação deve ser dada aos trabalhadores, atuais e potenciais, para que abracem estas novas oportunidades.

Uma das maiores fragilidades do Relatório prende-se, justamente, com o *insuficiente tratamento das questões de natureza social, e em particular laboral*, dado que o documento em análise está mais focado nos desafios económico-financeiros do que nos desafios sociais (condições e impactos sociais do processo de reindustrialização e de reconversão industrial) e numa estratégia que passe realmente por dar resposta aos problemas das pessoas e às suas expectativas.

No documento *não há referência às relações laborais e às leis do trabalho*. Chega-se mesmo a propor atuar ao arremio das leis laborais, como sucede em relação ao «Programa de rejuvenescimento do corpo docente e de formação de professores». De facto, um eventual programa deste tipo deverá ser desenvolvido em negociação não apenas com as instituições do ensino superior implicadas na formação de professores, como é sublinhado no Relatório, mas também com os sindicatos representativos dos professores, pois a negociação coletiva é uma das atribuições centrais - e exclusiva, de acordo com a legislação em vigor, como a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas - dos sindicatos.

A *dimensão social* não pode ser vista numa ótica meramente assistencialista, de resposta a situações de especial vulnerabilidade das pessoas, mas antes constituir-se como uma *condição essencial para potenciar e garantir uma economia mais forte, sustentável e equitativa* e, conseqüentemente, como uma *parte imprescindível de uma estratégia de desenvolvimento do País*.

O trabalho a realizar a partir do conteúdo do Relatório em apreciação deverá colmatar essas insuficiências e avançar com a identificação de prioridades e políticas públicas na esfera social, sendo essencial *colocar as Pessoas e, por arrasto, as empresas, no centro da estratégia de desenvolvimento do País*. O CNADS regista, aliás, positivamente a recusa quer do modelo de baixos salários que tem constituído a base da lógica económica no nosso País, quer de estratégias de futuro assentes na ideia de que é suficiente gerar riqueza sem assegurar os instrumentos que garantam a sua justa repartição. O momento de crise que atravessamos não pode servir de pretexto para, mais uma vez, adiar a discussão sobre a valorização e melhoria dos rendimentos do trabalho, quer no curto prazo – retomando, nomeadamente, a discussão já iniciada em sede de concertação social – quer no médio e longo prazo.

Refira-se, por último, que o enquadramento legal e organizacional do *teletrabalho*, bem como o balanço entre aspetos positivos e riscos a ele associados (p.e. menor deslocação de pessoas e conseqüente poupança de energia e diminuição da poluição vs. riscos psicossociais), merece particular atenção, mesmo sabendo que o seu grau de incidência no futuro será inferior ao que se verificou durante o período de confinamento e de imediato pós-confinamento.

4.2.5 Regulação

O Relatório aborda, e bem, a questão da regulação. Efetivamente, as diversas políticas públicas do País só podem ter sucesso se forem acompanhadas por capacidade de ação pública e

instrumentos eficazes de regulação, que são apenas uma das diversas componentes dessas políticas, mas que têm um papel absolutamente fundamental na implementação das outras componentes e, portanto, das políticas no seu conjunto. Concordamos que o papel da regulação e dos reguladores tem de ser melhorado e ele é fulcral para possuímos serviços essenciais de qualidade e um mercado dinâmico, que favoreça a inovação, que remova barreiras de entrada a novos *players* e que assegure a construção de uma economia inclusiva que funcione em benefício da sociedade, com especial incidência nos grupos da população mais desprotegidos. Aspectos como a melhoria da regulação, o estímulo da concorrência e a correção de falhas do mercado constituem instrumentos essenciais para promover o surgimento de novas empresas, atrair investimento interno e externo, e assegurar o dinamismo e a confiança da economia.

O CNADS apoia, portanto, a realização de um *balanço da ação das agências reguladoras*, identificando os pontos positivos, detetando as insuficiências e adotando um programa para melhorar a ação de regulação. Apoia igualmente a necessidade de *recursos humanos qualificados e da sua formação continuada*, dotando-os do conhecimento adequado ao exercício das suas funções. Apoia ainda a *avaliação periódica* (trienal e feita por auditores internacionais) do desempenho das agências reguladoras, bem como a *seleção dos seus conselhos de administração através de concursos abertos e transparentes*, que transmitam confiança aos mercados e à sociedade. O CNADS salienta, no entanto, a *necessidade de se reavaliarem os modelos de regulação adotados em função dos setores em causa*, optando claramente por entidades administrativas independentes ou por entidades da administração pública indireta. Salienta também a necessidade de uma *intervenção efetiva da Assembleia da República na validação do trabalho das agências reguladoras*, o que implica conhecimento e capacidades que não têm sido demonstrados até agora.

4.3 Opções controversas

O Relatório contém propostas que têm suscitado um debate vivo entre especialistas e dúvidas compreensíveis junto da opinião pública, dada a natureza técnica e em alguns casos muito recente dos assuntos em causa. Procurando contribuir para decisões cientificamente informadas, e tendo em conta os domínios de intervenção do CNADS, este Conselho identificou dois temas para os quais procura dar um contributo pedagógico mais aprofundado: o *cluster* do hidrogénio (C1) e a mineração terrestre e marinha (C2). A relevância atribuída a estes temas poderá parecer excessiva tendo em conta a dimensão do documento produzido no âmbito desta Reflexão. Contudo, o CNADS acredita que esta é uma opção que se justifica de modo a contribuir para um maior esclarecimento da opinião pública.

4.3.1 Cluster do Hidrogénio

O Relatório inclui a proposta de construção de um *cluster* do hidrogénio em Portugal concordante com a Estratégia Nacional para o Hidrogénio aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2020, publicada em 14 de agosto. Trata-se de desenvolver em Portugal a

produção de hidrogénio verde ou renovável gerado por meio da eletrólise da água a partir de energia elétrica obtida de fontes renováveis de energia, designadamente a energia eólica e a energia solar fotovoltaica, ou seja, por meio da separação do hidrogénio e do oxigénio da água.

O hidrogénio verde é uma alternativa ao uso dos combustíveis fósseis e, contrariamente às energias solar e eólica, não tem intermitência, podendo ser usado a qualquer hora do dia e com qualquer tipo de tempo. Assim, o hidrogénio verde funciona como um veículo para o armazenamento da energia elétrica gerada por fontes renováveis intermitentes. Trata-se, pois, de um vetor energético complementar de grande valor para os países com elevada capacidade de gerar energias renováveis intermitentes, como é o caso de Portugal.

O hidrogénio verde ou renovável pode ser usado como combustível e tem a vantagem de não produzir CO₂, que é um gás com efeito de estufa e o principal contribuinte para as alterações climáticas de origem antropogénica. Como combustível, o hidrogénio verde pode ser usado em células de combustível que invertem o processo da eletrólise por meio de uma reação eletroquímica que gera energia elétrica e liberta água. Estas células de combustível já podem ser hoje em dia utilizadas em veículos automóveis, camiões, autocarros, elétricos, comboios, barcos e aviões, havendo já veículos automóveis a ser comercializados. Em 2019 existiam três modelos de veículos automóveis movidos a hidrogénio por meio de células de combustível a ser comercializados: o Toyota Mirai, que foi o primeiro veículo a hidrogénio produzido em larga escala, o Hyundai Nexu e o Honda Clarity. Entretanto há várias outras grandes companhias a desenvolver este tipo de motores não só para veículos automóveis, mas também para outros tipos de transporte, existindo atualmente vários protótipos e, também, veículos em fase experimental.

O hidrogénio verde também pode ser usado como combustível em motores de combustão interna específicos para hidrogénio (que são motores de combustão interna tradicionais para gasolina ou gasóleo modificados) em veículos automóveis, camiões, autocarros e aviões. Esta tecnologia começou a ser desenvolvida em 1804 com a invenção do primeiro motor com essas características por François Isaac de Rivaz (1752-1828). Desde então tem havido grandes progressos. A BMW ofereceu no período 2005-2007 a série BMW 7, chamada Hydrogen 7, com um motor V-12 de 6,0 litros que pode funcionar tanto a hidrogénio como a gasolina. A sua eficiência com o hidrogénio atinge 40%, um valor mais alto do que com a gasolina. O BMW Hydrogen 7 percorre 217 km com 8 kg de hidrogénio, mas depois torna-se necessário usar a gasolina. Em 2019, o Hyundai Nexu, veículo automóvel com célula de combustível a hidrogénio, tem uma autonomia de 611 km utilizando apenas 6,2 kg de hidrogénio. Nos veículos automóveis a tecnologia das células de combustível parece estar a tomar a dianteira, mas em outros tipos de transporte poderá prevalecer a tecnologia dos motores de combustão interna com hidrogénio.

Finalmente, uma determinada percentagem de hidrogénio verde pode ser injetada na rede nacional de gás natural, diminuindo o custo das importações desse gás e as emissões de gases com efeito de estufa.

É importante salientar que as misturas de hidrogénio e ar são inflamáveis e podem ser explosivas, pelo que é obrigatório cumprir as medidas de segurança preconizadas em todos os sistemas e dispositivos nos quais se utiliza o hidrogénio. Importa também salientar que o hidrogénio se utiliza correntemente em todo o mundo, e em particular em Portugal, em vários processos industriais, podendo ser também utilizado como matéria-prima da indústria petroquímica e agroquímica em substituição do gás natural.

No que se refere ao *cluster* do hidrogénio, o Relatório não salienta a problemática da obtenção de recursos de água com os teores baixos em sais atualmente necessários para assegurar a eletrólise da água em escala industrial. Note-se que há atualmente muita investigação no sentido de procurar encontrar catalisadores e materiais para os elétrodos que permitam a eletrólise direta da água do mar. Recomenda-se que neste aspeto específico e em outros relacionados com as tecnologias emergentes do hidrogénio verde a Estratégia Nacional para o Hidrogénio inclua o financiamento pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, através da FCT, de investigação aplicada a essas tecnologias que são úteis para o País.

O CNADS considera que *a geração de hidrogénio verde providencia uma contribuição muito importante para atingir o objetivo de descarbonização da economia de Portugal em 2050 e pode também vir a constituir uma nova fileira industrial geradora de emprego e riqueza, e com potencial exportador*, caso seja possível encontrar os investimentos necessários para a construir de forma sustentável. Atualmente, considera-se que o hidrogénio verde ou renovável vem facilitar a descarbonização da economia dentro dos limites do Acordo de Paris e nos seus vários setores, incluindo a indústria pesada e o transporte de mercadorias por via terrestre e marítima.

O CNADS reconhece que a produção e utilização do hidrogénio verde envolvem tecnologias que estão em desenvolvimento rápido, as quais não atingiram ainda a maturidade e a estabilidade de outras tecnologias do setor da energia. Contudo, o CNADS reconhece também que o hidrogénio irá contribuir de forma crescente para o *mix* energético mundial por força da necessidade de descarbonizar a economia global. Um país como Portugal, que fez um percurso muito positivo no seio da UE no desenvolvimento das energias renováveis intermitentes (eólica e solar), tem vantagem competitiva para potenciar esse investimento com o desenvolvimento do hidrogénio verde para ultrapassar o problema da intermitência. Os custos do hidrogénio verde são ainda elevados, mas espera-se que baixem com a introdução de novas tecnologias. A Alemanha, o Japão, o Reino Unido e os EUA estão a desenvolver investigação no sentido de baixar os custos de produção do hidrogénio verde com a expectativa de valores já competitivos em 2030 da ordem de 1,5 dólares por kg.

Portugal não é o único país que está a seguir este percurso. O Chile, que tem condições excecionais de geração de energia solar fotovoltaica no norte do País, e onde cerca de 44% do *mix* energético são energias renováveis, planeia desenvolver a produção de hidrogénio verde em larga escala e atingir exportações no valor de 50.000 milhões de dólares por ano em 2050, principalmente para a Coreia do Sul e o Japão. A consultora McKinsey estima que o investimento global em hidrogénio verde atinja cerca de 500.000 milhões em 2030 e 2,5 biliões em 2050,

incluindo os eletrolisadores e os sistemas de energias renováveis necessários para os alimentar. Portugal, seguindo o modelo do *Important Project of Common European Interest* da Comissão Europeia, fez uma consulta ao mercado sobre investimento para a produção de hidrogénio verde em Portugal, tendo recebido 74 propostas de projetos prospetivos, dos quais selecionou 37 no valor de cerca de 9.000 milhões de euros.

4.3.2 Mineração terrestre e marinha

○ Valorização dos recursos minerais estratégicos continentais

O CNADS concorda com a *necessidade de valorizar os recursos minerais estratégicos continentais de Portugal e de os explorar, desde que tal seja feito por aplicação das melhores boas práticas de exploração ao nível internacional, que contribua para a transformação e valorização industrial em Portugal e que sejam respeitados os valores ambientais, a qualidade de vida das populações residentes e os benefícios económicos para as comunidades nas áreas onde se encontram os recursos.*

O lítio, o cobalto, o níquel e o nióbio são elementos químicos estratégicos que existem em Portugal Continental e que são essenciais para efetuar a transição energética na qual o País está fortemente empenhado, em plena sintonia com os objetivos da UE. Trata-se de elementos que se utilizam na produção das baterias dos carros elétricos e também na indústria eletrónica avançada.

O caso do lítio é particularmente relevante, porque a sua procura está a crescer de forma muito acentuada no mundo por ser um metal relativamente raro e porque Portugal tem reservas significativas nos pegmatitos graníticos das regiões Centro e Norte. Trata-se de um metal que é explorado no nosso país há muitos anos para ser usado como adjuvante na indústria da cerâmica e também do vidro. O País tem beneficiado destas explorações de lítio no seu território e tem agora a oportunidade de potenciar esse benefício.

Importa salientar que hoje em dia se fazem explorações mineiras nos países com economias avançadas que respeitam integralmente todos os requisitos da sustentabilidade e que geram riqueza e emprego ao nível local e nacional. Para tal é necessário que se sigam escrupulosamente as boas práticas da sustentabilidade desde o início do projeto. Mencionam-se aqui duas dessas *boas práticas essenciais* para garantir a sustentabilidade da mineração nas suas várias fases: (i) o projeto deverá estabelecer mecanismos de informação e de diálogo com as populações locais, de modo a criar um clima de confiança e participação nas decisões com impacto nessas populações; (ii) os *royalties* mineiros têm de ser partilhados com os municípios onde se localizam as explorações, gerando assim um benefício direto para as populações desses municípios.

No que respeita à componente ambiental, é necessário que os *processos de avaliação de impacto ambiental sejam conduzidos com o melhor conhecimento disponível e sejam prévios à*

tomada de decisão, em vez de influenciados no sentido de viabilizar decisões assumidas sem a informação e suporte necessários, e que as medidas e recomendações dos estudos de impacto ambiental sejam rigorosamente respeitadas, monitorizadas e fiscalizadas. Os projetos devem incluir a recuperação ambiental e paisagística e quaisquer outras medidas de reconversão e reutilização das infraestruturas mineiras na sua fase de desativação, que será considerada sempre como parte integrante dos projetos.

Portugal tem as instituições e a legislação necessárias para garantir a sustentabilidade social, económica e ambiental da exploração do lítio como elemento estratégico para a transição energética e a descarbonização da economia que o País defende. No entanto, a prática, passada e atual, demonstra muitas vezes a incapacidade de implementar os requisitos legais e revela uma desresponsabilização por parte das entidades que detêm essas competências, como acontece em inúmeros casos, que passados tantos anos ainda está por resolver ou é feito de forma inadequada. Por outro lado, verifica-se uma efetiva dificuldade em encontrar investidores que cumpram todos os requisitos de sustentabilidade face à competição que irá existir na UE para a exploração de lítio, em particular com a Finlândia, Eslováquia e Áustria, que também têm reservas de lítio e querem valorizar esse recurso. O principal desafio para Portugal é *acautelar a existência de sistemas de regulação e fiscalização eficazes e a capacidade de dispor de técnicos e reguladores qualificados para garantir que as concessões de exploração são feitas de modo a, simultaneamente, produzir riqueza e emprego ao nível local e nacional e assegurar a indispensável sustentabilidade ambiental.*

- ***A questão da mineração no mar***

Se na questão da mineração em terra o CNADS apoia a valorização dos recursos minerais, salvaguardando as devidas questões ambientais, de justiça distributiva e de qualidade de vida, *a mineração dos recursos no mar afigura-se um tema bastante mais controverso e para o qual Portugal deve definir uma posição clara.*

De facto, o mar profundo é a última fronteira do planeta onde o conhecimento científico é mais escasso, dada a dificuldade do seu estudo e a abrangência territorial desses ambientes. No entanto, o que já sabemos do ponto de vista científico é que se trata de um ambiente onde existem formas de vida extremamente frágeis, com longevidades extremas e adaptadas a um ambiente estável e quase imperturbado. Isto significa que, caso optássemos pela exploração destes recursos minerais tal como é advogado no Relatório, estaríamos a tomar uma *opção consciente de destruição de parte do capital natural do país, destruição essa que não é revertível numa escala temporal humana.*

Por outro lado, as tecnologias que atualmente dependem dos recursos minerais que existem no mar profundo e montes submarinos, nomeadamente no caso das energias renováveis e da eletrónica de precisão, estão ainda em evolução, não sendo claro quais os sistemas que irão estabilizar estas soluções. Acresce que a aposta numa economia circular implica um muito maior

esforço na reutilização destes materiais, existindo ainda reservas suficientes em terra para alimentar estas indústrias.

A mineração do mar profundo apresenta ainda grande controvérsia e incerteza tecnológica e pode considerar-se prematura. As evidências científicas mostram que muito dificilmente se conseguiria minerar o mar profundo com a atual tecnologia sem impactos irreversíveis e aconselham, tal como tem vindo a ser defendido por diversos países, a uma moratória para a mineração do mar profundo.

5. Síntese e recomendações para a construção de uma agenda de recuperação sustentável, inclusiva e mobilizadora do País

. O documento *Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030* (aqui sinteticamente referido como Relatório) constitui um instrumento de grande relevância e oportunidade e foi por isso alvo de uma reflexão aprofundada no âmbito do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS).

. As condições em que o Relatório foi efetuado condicionaram, inevitavelmente, a sua natureza e conteúdo. Assim, mais do que analisá-lo como um ponto de chegada, o CNADS apreciou-o como um ponto de partida tendo como referência a seguinte questão: *Como pode o conteúdo do Relatório evoluir no sentido de uma visão programática e operativa de um modelo de desenvolvimento sustentável para o País?*

. O objetivo da reflexão efetuada não foi, portanto, realizar uma análise crítica do documento nem apresentar uma visão alternativa à que foi proposta, mas sim *identificar incongruências, opções, omissões e bloqueios cuja superação contribuirá para uma visão estratégica mais sustentável de recuperação do País no atual contexto de grave crise sanitária, económica e social, mas também geopolítica e ambiental.*

. A oportunidade e a necessidade de um modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo para o País tornaram-se particularmente evidentes com a *pandemia COVID-19*, a qual, *ao expor de forma mais clara as vulnerabilidades existentes, obriga a repensar as visões estratégicas de desenvolvimento a propor para o País.*

. Na verdade, *muitas dessas vulnerabilidades já eram notórias e significativas antes da pandemia* e constituíam obstáculos à evolução para um modelo económico “mais justo, próspero e eficiente”. Mas a pandemia veio *tornar inevitáveis e urgentes a revisitação e a resolução das vulnerabilidades identificadas.*

. Neste contexto, o exercício reflexivo efetuado no âmbito da preparação do Relatório é da maior *pertinência*, tanto mais que a União Europeia decidiu atribuir aos Estados-membros, sob a forma de empréstimo ou de subvenção, montantes destinados não só a reparar os efeitos gerados pela

pandemia, mas também a reorientar as dinâmicas económicas, sociais e ambientais dos diversos países.

. Os condicionalismos que afetaram a elaboração do documento levam, no entanto, a que o *Relatório seja tomado como um guia orientado por uma visão estratégica, mantendo-se suficientemente aberto para que o Governo possa, numa fase posterior, fazer escolhas em função de prioridades, que serão necessariamente políticas*. Deste ponto de vista, o Relatório constitui uma espécie de *catálogo para decisores políticos*, delimitado genericamente pela visão estratégica apresentada, mas com um *leque de ações porventura excessivo e com graus de exigência financeira e impactos ambientais, sociais e económicos muito distintos e não avaliados*.

. Na *ausência de uma formulação estratégica que crie a desejável coerência e priorização das iniciativas identificadas*, os programas de investimento e projetos que concretizam a Visão proposta suscitam, na prática, uma *análise programa a programa e projeto a projeto* em que o contexto passa a ser predominantemente sectorial, perdendo-se o sentido e a perspectiva de integração que se procura numa visão estratégica.

. Ao mesmo tempo, a Visão Estratégica *não parece levar em devida conta quer os contextos de partida*, nomeadamente no que se refere às *dinâmicas que se fazem sentir desde meados dos anos 1980*, mas que a pandemia veio agora revelar com maior clareza, quer o *grave problema do financiamento da economia portuguesa*.

. Ora *para construir um futuro é necessário conhecer e analisar cuidadosamente o passado recente*. Qualquer exercício de *construção de uma visão estratégica para o País e de planeamento das iniciativas programadas* implica uma ponderada e avisada *gestão dos recursos disponíveis feita a partir de decisões de escolhas e prioridades* que confirmam um balanço positivo entre o aumento do valor acrescentado nacional e os inevitáveis custos financeiros da soma do atual serviço nacional de dívida e dos novos encargos que se perspetivam.

. Deste ponto de vista, parece existir uma forte *desproporção entre a visão proposta e as condições para a concretizar*. Fica-se, nomeadamente, com a ideia de que Portugal pode intervir efetivamente no xadrez mundial quando na realidade o País acusa uma dependência muito grande da UE, uma capacidade financeira própria quase nula para intervenções à escala global e vulnerabilidades que se têm intensificado ao longo das duas últimas décadas.

. O documento em análise evoca um grande número de referências comunitárias e nacionais e a Visão Estratégica integra cerca de oitenta (80) Planos, Programas e Projetos *sem a definição simultânea de um quadro de boa gestão ou de governação adequado à dimensão e complexidade da intervenção sugerida*, o que agrava a ideia de desproporção referida no ponto anterior.

. Para além de se guiar por objetivos de sustentabilidade, a agenda de recuperação deverá ainda ser *inclusiva e mobilizadora do País*.

Tendo em conta as observações anteriores, e visando responder à questão inicialmente formulada - *Como pode o conteúdo do Relatório evoluir no sentido de uma visão programática e operativa de um modelo de desenvolvimento sustentável para o País* –, o CNADS recomenda que se dê prioridade aos seguintes **10 aspetos** e que sejam seriamente ponderados os *custos da sua não-consideração na construção de uma agenda de recuperação sustentável, inclusiva e mobilizadora*:

1. Uma visão estratégica deve explicitar os *princípios* em que se baseia, identificar claramente as *finalidades* que prossegue e ser *seletiva em relação aos domínios de intervenção* que privilegia, definindo um leque limitado de opções e objetivos programáticos.
2. Uma visão estratégica de recuperação do País deve definir um quadro simultaneamente *desejável e exequível*, conciliando ambição com conhecimento aprofundado dos contextos de partida ao nível nacional, com destaque para as vulnerabilidades estruturais existentes, e de enquadramento ao nível global (em particular, contexto financeiro, geopolítico e ambiental).
3. Um plano de recuperação sustentável do País corresponde, antes de mais, a um *pacto social* em torno de um desígnio, de um futuro desejável e exequível, de compromissos nacionais e globais, que deve envolver, mobilizar e responsabilizar decisores políticos, partes interessadas e organizações da sociedade civil a favor de uma trajetória comum.
4. Um plano de recuperação sustentável do País *não pode ser confundido, por decisores políticos, potenciais beneficiários diretos e cidadãos em geral, com um mero programa de investimentos*, muito menos se desenhado a partir das fontes de financiamento existentes e dos atuais ou previsíveis domínios e ações elegíveis.
5. Um plano de recuperação sustentável do País pressupõe a existência de uma *estratégia que relacione de forma coerente a visão adotada com as ações propostas*, evitando que a primeira seja sobretudo um enunciado de ideias interessantes, mas genéricas e por vezes sem qualquer consequência, e que as segundas sejam basicamente um conjunto de intervenções, algumas delas já em curso ou previstas, desligadas entre si ou até contraditórias em relação a alguns dos aspetos-chave da própria visão proposta.
6. A definição dessa estratégia deve incluir a definição de *metas*, de instrumentos de *acompanhamento, monitorização e avaliação*, de incorporação crescente de *conhecimento* e de um *modelo de governação que confira credibilidade, transparência e eficiência* à concretização das ações programadas de acordo com a visão adotada.
7. A grandes opções incluídas na visão e respetiva estratégia de concretização devem estar organizadas em torno de dois *domínios horizontais* (Território e Capital Natural) e de um número restrito de *temas federadores* (por exemplo, água, soberania estratégica alimentar e produtiva, reindustrialização, mar, etc.), com uma elevada abrangência plurisectorial, recorrendo fortemente à investigação científica e assegurando uma variedade relacionada integrada e uma forte capacidade multiplicadora.

8. Uma visão de recuperação sustentável, inclusiva e mobilizadora para o País não poderá deixar de atribuir a devida centralidade aos *fatores de natureza ambiental, social e institucional* que ditarão em grande medida o seu grau de sucesso, pelo que os critérios económico-financeiros, sendo essenciais, não poderão ser avaliados autonomamente, isto é, *sem que sejam levados em conta as condições de mudança e os impactos decorrentes dessa mudança nas pessoas, nas organizações e nos territórios*.
9. Uma visão de recuperação sustentável do País terá, portanto, de ser construída em função da sua *diversidade social, económica e territorial* e envolver ativamente aqueles que *mais contribuirão para a sua concretização*.
10. Uma visão de recuperação sustentável do País, nomeadamente nos seus aspetos mais controversos, terá de ter um elevado *reconhecimento social* e mobilizar os *jovens* a partir das suas causas.

[Aprovada por unanimidade na 5ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, realizada a 10 de setembro]

O Presidente



ÍNDICE

1. Introdução.....	1
1.1 A visão do CNADS	1
1.2 Mandato, objetivos e metodologia seguida.....	2
2. Oportunidade e necessidade de um novo modelo de desenvolvimento.....	3
2.1 Desenvolvimento sustentável e inclusivo na fase pós-COVID-19.....	3
2.2 Um Relatório com indiscutível mérito	4
2.3 Construção da Visão Estratégica proposta: condicionalismos, limitações e riscos....	5
○ <i>Contexto de partida</i>	<i>6</i>
○ <i>Continuidade e disrupção</i>	<i>7</i>
○ <i>Desproporção entre a visão proposta e as condições para a concretizar</i>	<i>8</i>
○ <i>Governança da complexidade</i>	<i>8</i>
○ <i>Aspetos substantivos subdesenvolvidos</i>	<i>9</i>
3. A recuperação [económica] do País à luz do desenvolvimento sustentável.....	9
3.1 Princípios orientadores	9
3.2 A trajetória de recuperação do País no contexto da União Europeia	10
3.3 Estrutura do Plano para a Recuperação Económica em Portugal 2020-2030	11
4. Recentrar a agenda de mudança	12
4.1 Território e Capital Natural como domínios transversais aos eixos estratégicos	12
4.1.1 Capital natural	13
4.1.2 Território	14
4.2 Temas federadores.....	16
4.2.1 Água	16
4.2.2 Energia	18
4.2.3 Soberania estratégica alimentar e produtiva	19
4.2.4 Reindustrialização	21
4.2.5 Regulação	22
4.3 Opções controversas	23
4.3.1 Cluster do Hidrogénio.....	23
4.3.2 Mineração terrestre e marinha.....	26



○ <i>Valorização dos recursos minerais estratégicos continentais</i>	26
○ <i>A questão da mineração no mar</i>	27
5. Síntese e recomendações para a construção de uma agenda de recuperação sustentável, inclusiva e mobilizadora do País	28