



Breves Comentários
sobre o
Primeiro Relatório Intercalar de
Execução da ENDS 2015

1. Contexto

A *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável* (ENDS 2015) e o respectivo Plano de Implementação (PIENDS) foram aprovados e entraram em vigor pela Resolução do Conselho de Ministros nº109/97, de 20 de Agosto, após um longo processo de preparação, que teve o seu ponto de partida no mês de Março de 2002.

Durante um período de mais de cinco anos, este Conselho teve a oportunidade não só de se pronunciar formalmente, através de vários Pareceres e Comentários, sobre as sucessivas versões dos projectos da *Estratégia* e do seu *Plano de Implementação*, mas também de participar em reuniões institucionais e em sessões públicas que congregaram técnicos da Administração Pública, Central, Regional e Local, personalidades qualificadas e representantes dos parceiros económicos e sociais. Isto no quadro dos processos de informação e consulta da sociedade civil, que precederam a sua aprovação pelo Governo e a entrada em vigor, em simultâneo com uma participação activa dos membros do Conselho à escala europeia, quer no âmbito da Rede Europeia para o Desenvolvimento Sustentável (ESDN), quer do processo de avaliação e revisão da *Estratégia de Göteborg* da U.E..

Em especial, no dia 27 de Abril de 2006, o Conselho organizou um Seminário de lançamento da versão preliminar da ENDS e do PIENDS, aprovada na altura pelo Governo para discussão pública, uma iniciativa que contou com a participação da Comissão Europeia, através da presença do Chefe da Unidade de Desenvolvimento Sustentável e Análise Económica da Direcção Geral do Ambiente e do CNELPT.

Em Fevereiro deste ano, a equipa de coordenação operacional de implementação da ENDS apresentou o seu primeiro relatório semestral de execução, que achou por bem designar como “relatório intercalar”, para o distinguir de relatórios mais exaustivos de concretização global da ENDS e do PIENDS, que se compromete a elaborar de dois em dois anos. Uma calendarização que, diga-se de passagem, não deixa de suscitar alguma perplexidade, uma vez que a ENDS 2015 vincula a equipa de coordenação operacional à elaboração de relatórios de avaliação com periodicidade anual¹.

Sobre este Primeiro Relatório, tornado público, entende o Conselho dever desde já pronunciar-se, na forma de um pequeno conjunto de comentários gerais e específicos de carácter preliminar e de algumas recomendações para o futuro imediato, no quadro da

¹ É o que se lê no próprio texto da *Estratégia* (pp. 6 e 7), que estabelece que a equipa de coordenação da implementação da ENDS “*elaborará relatórios anuais de progresso – focalizados em prioridades específicas, tendo em conta os ciclos de desenvolvimento do impacto das medidas, bem como a selecção de áreas de avaliação feita anualmente pela Comissão Europeia – que serão submetidas ao CNADS e promoverá a sua divulgação e discussão com os actores sociais e económicos*”.

missão que lhe cabe por lei e na sua qualidade de membro da rede de pontos focais do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa (CNELPT.). Assim, tendo como relator o Conselheiro Henrique Schwarz, e o apoio do Secretário Executivo, Aristides Leitão, elaboraram-se estes “**Breves Comentários**”.

O Conselho tem a intenção de vir a elaborar um Parecer mais abrangente sobre esta matéria, aguardando para tal a publicação do primeiro relatório exaustivo da execução da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável e do respectivo Plano de Implementação.

2. Comentários

2.1. Na generalidade

A equipa responsável pelo primeiro relatório semestral de implementação da ENDS 2015 entendeu ser conveniente dar a conhecer a interpretação por ela feita do papel da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável e do seu Plano de Implementação, no contexto das medidas de política pública fundamentais para o futuro do nosso país. A primeira é concebida como *“uma arquitectura de integração e projecção no horizonte de 2015 dos diversos instrumentos de planeamento estratégico do Governo, em especial do Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE), do Plano Tecnológico (PT) e do Programa Nacional da Política para o Ordenamento do Território (PNPOT)”* (p.1). O segundo assume-se, do seu ponto de vista, como *“um referencial dinâmico e participativo, a partir dos objectivos, vectores e linhas de orientação definidos na ENDS 2015”*, constituindo *“um referencial de enquadramento à definição e regulamentação do Quadro Estratégico de Referência Nacional (QREN 2007/2013), principal fonte de financiamento da sua execução”* (p.1).

Não restam, pois, quaisquer dúvidas de que a ENDS é entendida pela equipa de coordenação operacional como um processo político específico e que o PIENDS é o seu instrumento específico de execução, estando para tal disponível uma fonte de financiamento perfeitamente identificada, que é o QREN. Não se entende, assim, a conclusão a que chega a equipa de coordenação de que *“o progresso da execução da ENDS 2015 e do PIENDS reflecte-se nos relatórios de execução dos vários programas de acção e do QREN”* (p.1), que nos parece ser uma inversão total de perspectivas, e também não resulta clara a opção por ela tomada de apresentar o que é, na prática, um relatório de síntese de vários outros relatórios, um documento que tem sobretudo a índole de uma breve recapitulação dos relatórios de avaliação da execução de uma lista extensa

de medidas de política pública e de planos e programas sectoriais, ainda que tal seja feito na perspectiva de ser privilegiada “*a sua dimensão de sustentabilidade*” (p.1).

No entender deste Conselho, seria aconselhável seguir outro caminho que poderia consistir em: (1) reconhecer-se que seis meses constituem um período de tempo extremamente curto para possibilitar uma avaliação consistente da execução de uma estratégia complexa e ambiciosa, como é a ENDS, que tem por horizonte temporal o ano de 2015; (2) e ter-se, por conseguinte, optado por uma apresentação e análise das questões e tarefas iniciais ligadas à montagem da estrutura operacional e logística, que tem a responsabilidade de concretizar a ENDS, na sua qualidade de instrumento de coordenação de grandes programas públicos e de mobilização das iniciativas e acções dos parceiros económicos e sociais.

A opção tomada acabou, porém, por ir no sentido da apresentação, em linguagem muitas vezes telegráfica, de uma lista de centenas de medidas de política pública que se encontram em curso, no quadro de vários planos e programas sectoriais, dando particular ênfase à “dimensão sustentabilidade” das mesmas. A equipa de coordenação operacional parece assumir-se, nestes termos, como uma agência, cuja função consistiria em atribuir “certificados de sustentabilidade” a iniciativas e medidas de política pública sectoriais, que muitas vezes precederam a sua própria constituição e que, portanto, não influenciou e nem foram sequer da sua responsabilidade directa.

2.2. Na especialidade

2.2.1. Articulação com outros níveis de decisão

Na perspectiva deste Conselho, uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável não deve ser vista como um instrumento consolidado, de implementação automática e mecânica, mas constitui um processo flexível e evolutivo, de aprendizagem colectiva, que expressa as interacções complexas entre os vários níveis e domínios da decisão política. Neste sentido, importa que ela procure, logo à partida, articular-se com outros processos homólogos, como são os casos da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável (ESDS) e dos planos e agendas regionais e locais de desenvolvimento económico e social – seria aconselhável adoptar a metodologia de acompanhamento, avaliação e revisão da Estratégia Europeia.

No que se refere à ENDS, este primeiro relatório semestral limita-se, porém, a fazer uma breve alusão ao relatório de progresso da nova *Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável*, aprovada em Junho de 2006, e às conclusões de seguida tiradas pelo

Conselho Europeu, de Dezembro de 2007, em especial com vista a uma melhor integração dos seus objectivos e áreas com os da *Estratégia de Lisboa*. A equipa de coordenação operacional da ENDS não realizou, assim, o trabalho mais importante, que seria extrair as devidas ilações da emergência na Estratégia Europeia revista de um conjunto significativo de novas preocupações temáticas, nomeadamente no que toca à dimensão social do desenvolvimento sustentável (inclusão social, pobreza, fluxos migratórios, assimetrias sociais e territoriais, envelhecimento da população), em conexão com a dimensão económica do crescimento e do emprego. Ilações essas que sem dúvida viriam a ter reflexos nas suas próprias prioridades de acção para os próximos anos.

Por seu lado, no plano interno, o *Relatório Intercalar* demonstra ignorar a existência na Região Autónoma dos Açores de um *Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável* (PREDSA). Na mesma linha de não valorização das instâncias espaciais do desenvolvimento sustentável, as breves referências feitas à sustentabilidade local estão inseridas nas rubricas “acesso célere à informação e justiça ambiental” e “promoção da educação ambiental e sensibilização”. Sem prejuízo da importância da problemática específica da informação, da participação pública e do acesso à justiça em matéria ambiental, de que trata a *Convenção de Åarhus*, hoje incorporada no direito interno português, aquela opção metodológica possui o inconveniente de fazer perder de vista o facto da ENDS dever ter como um dos seus propósitos principais não só enquadrar, mas também promover e dinamizar processos e iniciativas no âmbito das Agendas 21 Locais, das quais depende, em última instância, o futuro sustentável do nosso país.

2.2.2. Articulação com outros domínios de decisão

O Conselho subscreve inteiramente a intenção manifestada pela equipa operacional da *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável* de vir a abordar com mais detalhe, em cada um dos seus futuros relatórios, um tema central da implementação da mesma. O tema escolhido neste primeiro relatório intercalar foi o da política energética e das alterações climáticas, que se insere, enquanto prioridade estratégica, no objectivo da EDS 2015 “*melhor ambiente e valorização do património natural*”.

É, de facto, importante não descurar a necessidade da articulação das diferentes políticas públicas globais e sectoriais numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, sem descurar obviamente o nível local. Sobretudo, não é suficiente saber que a ENDS 2015 e a *Estratégia de Lisboa* partilham, em última análise, os mesmos objectivos de melhoria, de uma forma sustentável, do bem estar e das condições de vida da geração actual e das gerações futuras: é ainda indispensável assegurar que, na prática, as duas se reforçam

mutuamente. O aumento da produtividade e das qualificações dos trabalhadores deve ter lugar num quadro de limitação dos impactes ambientais adversos das actividades, de modo a serem eficazmente combatidas tendências insustentáveis que persistem e que até se agravaram em alguns casos, no que, por exemplo, se refere às alterações climáticas, ao uso dos recursos naturais, aos transportes e mobilidade urbana ou à perda de diversidade biológica.

Por outro lado, importa testar o próprio grau de coerência interna das prioridades e dos grandes vectores estratégicos que constituem a ENDS 2015 e o seu *Plano de Implementação*, comparando sistematicamente os resultados atingidos com as metas definidas. Para esse efeito, poderia, por exemplo, recorrer-se ao útil instrumento de trabalho, que figura como anexo técnico da ENDS 2015, no qual se apresenta uma metodologia de cruzamento dos objectivos enunciados na Estratégia com as suas metas.

3. Recomendações

O Conselho entende que a equipa operacional de implementação da ENDS 2015 deveria prestar uma particular atenção às novas envolventes externas e internas da execução da *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável*. Fá-lo tendo em conta essencialmente duas ordens de razões: (1) o clima de incerteza e de imprevisibilidade, que acompanha o processo da globalização, mas cujos impactes se fazem sentir com especial acuidade em pequenas economias abertas, como a nossa, particularmente expostas à concorrência externa, a crises económico-financeiras internacionais e fortemente dependentes do estrangeiro para o seu aprovisionamento em recursos e em bens essenciais; (2) a ENDS e o seu *Plano de Implementação* não são apenas uma política do Governo, mas antes do mais um grande desígnio colectivo, cujo sucesso é determinante para o futuro sustentável do nosso país e que, por conseguinte, deve procurar mobilizar a sociedade civil, suscitando a participação dos cidadãos e a partilha de responsabilidades com os actores sociais e económicos.

Neste sentido, o CNADS julga ser especialmente importante a adopção coerente de procedimentos e práticas de *boa governação* nas vertentes do acompanhamento e avaliação da ENDS 2015 e da sua monitorização e revisão.

3.1. Acompanhamento e avaliação

O acompanhamento da execução da ENDS 2015 pelos parceiros económicos e sociais implica a comunicação efectiva da informação relevante e a transparência dos processos. Para o sucesso da *Estratégia*, é decisivo que o acompanhamento da sua execução inclua uma componente activa, dirigida para a partilha de responsabilidades entre o Estado e a

sociedade civil, capaz de estimular parcerias com os agentes sociais e económicos e que integre iniciativas dimanadas do poder local, das empresas, das organizações não governamentais do ambiente e desenvolvimento. Significa isto que se torna necessário, do ponto de vista logístico e organizacional, ir além do suporte técnico formado pela rede dos pontos focais da *Estratégia*, a funcionar exclusivamente no âmbito da esfera pública, e criar uma verdadeira rede nacional pública e privada de agentes de desenvolvimento sustentável.

Com vista a ser melhor assegurado o respeito por critérios de rigor, de objectividade e de independência na avaliação da execução da ENDS 2015, o Conselho sugere o recurso a avaliações por homólogos estrangeiros (*peer reviews*), já utilizadas, como instrumento de controlo, na execução das estratégias de desenvolvimento sustentável noutros Estados-membro da União e que a própria Comissão Europeia estimula e apoia.

3.2. Monitorização e revisão

O Conselho entende ser indispensável a monitorização da execução da ENDS 2015. A realização do seu desígnio fundamental de “*retomar uma trajectória de crescimento sustentado que torne Portugal, no horizonte de 2015, num dos países mais competitivos e atractivos da União Europeia, num quadro de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental e de responsabilidade social*”, impõe uma avaliação permanente da trajectória de desenvolvimento seguida pelo país, nas suas vertentes social, económica e ambiental, o que significa o recurso a indicadores de desenvolvimento sustentável².

A utilização desta categoria de indicadores justifica-se a dois níveis: do ponto de vista técnico, eles constituem um manancial de informação detalhada, que abre a porta à correcção imediata de eventuais desvios de percurso não desejados; do ponto de vista institucional e político, os indicadores são uma informação quantificada, que serve de suporte à avaliação e debate colectivo, quer do grau de execução da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, quer do próprio processo da transição para a sustentabilidade.

Neste último aspecto, é do maior interesse alcançar-se um consenso geral sobre uma curta lista de indicadores de desenvolvimento sustentável, cujo significado possa ser por todos facilmente entendido e que permita realizar comparações no espaço e no tempo, em áreas tão críticas como são as da convergência económica, da competitividade

² Neste contexto, é de saudar a publicação pela APA, em Dezembro de 2007 do “*Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, SIDS-PORTUGAL*”, fruto de um trabalho aturado e de longa maturação.

empresarial, da produtividade dos factores de produção, neles se incluindo a energia e os recursos materiais, da coesão social e territorial ou da conservação da natureza e da biodiversidade.

O Conselho entende, por último, que a ENDS 2015 e o PIENDS devem ser objecto de revisões periódicas. As avaliações da sua execução serão, na realidade, menos exercícios académicos, desprovidos de quaisquer efeitos práticos, se não derem origem a alterações de conteúdo e a adaptações a intervalos regulares da *Estratégia* e do seu *Plano de Implementação*. Deveria, pois, ser estabelecido um calendário de actualizações e de revisões, de carácter mais estrutural, da *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável* e do seu Plano de Implementação, à semelhança do que se passa com a *Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável*, como atrás se deixou sugerido.

*[Aprovado por unanimidade na Reunião
Ordinária do Conselho, em 16 de Setembro de 2008]*

O Presidente

Mário Ruivo