



CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**COMUNICAÇÃO SOBRE OPÇÕES DO GOVERNO EM MATÉRIA DE
OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DE POLÍTICA
CLIMÁTICA**

24 de julho de 2026

1. Enquadramento

Portugal tem-se posicionado, ao longo da última década, como um país formalmente comprometido com a Agenda 2030 das Nações Unidas e com o Acordo de Paris. Do ponto de vista da arquitetura política, Portugal assumiu cedo um papel de destaque internacional e europeu. Foi um dos primeiros países a apresentar Relatórios Nacionais Voluntários (*Voluntary National Reviews*) ao Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas — em 2017 e, posteriormente, em 2023 — e integrou os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) em instrumentos estruturantes como o Programa Nacional de Reformas, a Estratégia Portugal 2030 e o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), bem como nos exercícios anuais de orçamento de Estado.

Sobre a ambição do Acordo de Paris, nas últimas duas décadas Portugal tem também afirmado uma política climática de forma clara e com passos seguros, enquadrada pela Lei de Bases do Clima (Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro), que estabelece o enquadramento jurídico para a ação climática e consagra o direito a um clima estável, reconhece a situação de emergência climática e define a meta da neutralidade carbónica até 2050, podendo antecipá-la para 2045, bem como metas intermédias de redução de emissões. A ‘Estratégia de longo prazo para a neutralidade carbónica da economia portuguesa até 2050’, submetida à UNFCCC em setembro 2019, traduz uma visão de longo prazo para o rumo do modelo de desenvolvimento da economia portuguesa, abrangendo todos os setores económicos.

Ambos os casos têm merecido um enquadramento político, concretizado em modelos de governação, entidades e perfis profissionais que são vitais para que os desafios e objetivos que carregam possam ser transpostos para a sociedade civil e para a economia com o sucesso esperado, de modo a que o País atinja as metas a que se propôs.

Nas últimas semanas, ocorreram, no entanto, alterações na governação destes temas que levantam sérias preocupações ao CNADS. Em particular, a publicação da RCM n.º 132/2026, de 23 de junho, que revoga o modelo de acompanhamento político da Agenda 2030 em vigor, e a nova presidência da Agência para o Clima (ApC), que assenta num perfil exclusivamente de gestão de instrumentos financeiros.

2. Apreciação do CNADS

2.1. Sobre a alteração da governação dos ODS

A Agenda 2030 contempla um vasto conjunto de áreas que são técnica e cientificamente interrelacionadas, politicamente interdependentes e socialmente interligadas. O INE monitoriza 189 indicadores (75% do total), salientando-se indicadores do ODS 5 “Igualdade de género” e ODS 14 “Proteção da vida marinha” com cobertura inferior a 60%. Na recente Nota Informativa do INE (2026), vários indicadores mostram uma evolução favorável (ODS 6 “Água potável e saneamento”, ODS7 “Energias renováveis e acessíveis” e ODS9 “Indústria, inovação e infraestruturas”), mas observa-se uma proporção relevante de indicadores com evolução desfavorável, evidenciando retrocessos ou dinâmicas contrárias às metas definidas, como é o caso dos ODS 4 “Educação de qualidade”, ODS 5 “Igualdade de género”, ODS 11 “Cidades e comunidades sustentáveis”, ODS 15 “Proteger a vida terrestre” e ODS 16 “Paz, justiça e instituições eficazes”, que apresentaram menos de 50% dos seus indicadores com evolução positiva. Serve esta apreciação para ilustrar que a promoção e a aceleração dos ODS requerem um grau de exigência e uma agenda política transversais a vários órgãos de governo

e concretizadas a vários níveis administrativos (nacional, regional e local), para além do envolvimento de toda a sociedade.

A RCM 132/2026, publicada a 23 de junho, extingue o órgão que assegurava e coordenava a agenda política dos ODS, que contava com membros do governo do País, das regiões autónomas, dos municípios portugueses e das freguesias, para além de personalidades de mérito cooptadas da sociedade civil. O CNADS entende que não está em causa a revisão da RCM anterior (n.º 5/2023, de 23 de janeiro), mas expressa a sua preocupação com a extinção da comissão multinível para os ODS, porque tal representa uma alteração substantiva da arquitetura de governação da Agenda 2030 em Portugal, com consequências que se estendem muito para além do plano formal. Vem, por isso, chamar a atenção para as implicações da ausência de um órgão desta natureza, precisamente na fase final da Agenda 2030 (2026-2030), quando a necessidade de aceleração é mais crítica e exigente sob o ponto de vista da monitorização e avaliação.

Os ODS são, por definição, uma agenda que exige articulação vertical, entre níveis administrativos (nacional, regional, local), e horizontal, entre setores. A literatura internacional sobre o papel dos governos regionais e locais na implementação dos ODS — designadamente os trabalhos do PNUD, da OCDE e do *Global Taskforce of Local and Regional Governments* — é unânime em afirmar que cerca de 65% das metas dos ODS só podem ser atingidas com envolvimento direto dos governos subnacionais. Extinguir a instância que coordena e dinamiza essa articulação multinível equivale, na prática, a amputar o mecanismo através do qual as metas nacionais se traduzem em ação territorializada.

Uma comissão multinível funciona como espaço de coerência política para o desenvolvimento sustentável (meta 17.14). Sem este fórum, aumenta o risco de políticas setoriais contraditórias — por exemplo, incentivos à mobilidade sustentável a nível nacional simultâneos com expansões rodoviárias municipais ou estratégias de descarbonização locais desalinhadas com planos regionais de ordenamento do território.

Por outro lado, a presença da sociedade civil, seja através da academia, parceiros sociais ou outros, numa comissão formal confere-lhe um assento institucional com poder de agenda, escrutínio e proposta. A extinção da comissão de acompanhamento e a inexistência de um espaço equivalente tendem a relegar a sociedade civil para consultas pontuais, *ad hoc* e assimétricas, com perda de continuidade e de capacidade de influenciar decisões. Isto contraria diretamente o princípio de ‘não deixar ninguém para trás’, bem como o ODS 16 (“Instituições eficazes, responsáveis e inclusivas”).

A promoção dos ODS depende fortemente de dinâmicas de mobilização, visibilidade pública e pressão política sustentada. O PLANAPP, que no âmbito da nova RCM 123/2026 recebe toda a gama de responsabilidades de execução, e bem na opinião do CNADS, pode gerar relatórios, eventos e campanhas de comunicação e sensibilização. Porém, o quadro político a que responde ficou reduzido à área governativa da presidência, sem qualquer mecanismo de inclusão de outros órgãos políticos. O CNADS considera que a extinção da comissão de acompanhamento (como funcionava à luz da RCM n.º 5/2023) e a sua não substituição, pode traduzir-se num efeito de “desaparecimento silencioso” dos ODS do debate público.

Acresce que um órgão político multinível tem potencial para aumentar a eficácia das políticas públicas, na medida em que implica *accountability*, ou seja, pode exigir ao governo central que reporte

progressos e justifique atrasos. Sem esta instância, a monitorização tende a ficar confinada ao circuito interno da administração pública, com perda de escrutínio democrático e de riqueza analítica.

Portugal apresentou Relatórios Nacionais Voluntários à ONU em 2017 e 2023, valorizando explicitamente os seus mecanismos participativos de governação dos ODS. A extinção de uma comissão de acompanhamento de carácter político e a concentração em apenas um organismo de execução, como previsto na atual RCM 132/2026, podem ser interpretadas nos fóruns internacionais como sinal de desinvestimento político na Agenda 2030, com custos reputacionais junto do sistema das Nações Unidas, da OCDE e de parceiros de cooperação.

O CNADS considera que a evolução dos ODS e da Agenda 2030 em Portugal precisa de investimento técnico, estando este assegurado pelo PLANAPP, mas também político, que a atual RCM n.º 132/2026 não acautela. Poder-se-ia equacionar a oportunidade para um redesenho participativo, eventualmente mais eficaz, mas não o abandono de um órgão de discussão e convergência política, como aconteceu. Sem este, o CNADS considera que a Agenda do Desenvolvimento Sustentável não tem sustentação efetiva na política do governo nos três pilares que a literatura identifica como essenciais para a aceleração da Agenda 2030: coerência de políticas, territorialização e participação inclusiva.

Num momento em que faltam menos de cinco anos para 2030, e em que o próprio Secretário-Geral das Nações Unidas tem alertado para o facto de apenas 17% das metas estarem em trajetória de cumprimento a nível global, Portugal precisa de mais e melhor governação dos ODS, não de menos. A questão a colocar publicamente não é apenas "o que se extingue?", como patente na RCM 132/2026, mas sobretudo "o que se fica em seu lugar, com que poderes, com que recursos e com que representatividade?". Sem respostas claras a estas perguntas, o risco é o de Portugal chegar a 2030 tendo desmontado — em nome da racionalização — os instrumentos que lhe permitiriam acelerar os ODS na sua fase mais decisiva.

2.2. Sobre a Agência para o Clima

Tal como está explícito no seu website, a Agência para o Clima (ApC) é a entidade pública em Portugal responsável pelo acompanhamento e execução da política climática nacional, assegurando a gestão e aplicação de instrumentos financeiros (e.g. Fundo Ambiental, receitas do Comércio Europeu de Licenças de Emissão / CELE, verbas do PRR afetas à transição climática, entre outros) ao serviço da ação climática e da sustentabilidade ambiental. Atua de forma transversal na implementação de políticas públicas, promovendo a mitigação e a adaptação às alterações climáticas, a transição energética e a resiliência do território, em articulação com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais. O perfil da sua liderança tem, por isso, implicações estruturais em toda a execução da política climática em Portugal.

O CNADS reconhece que a atual liderança com experiência em gestão financeira traz competências valiosas num organismo que movimenta centenas de milhões de euros ou mais. A capacidade de estruturar instrumentos financeiros, avaliar riscos, garantir *compliance* e assegurar taxas de execução elevadas é crucial. Acresce a credibilidade junto de financiadores e investidores, podendo facilitar a articulação com outras entidades europeias e internacionais, como o Banco Europeu de Investimento, o Banco Português de Fomento, fundos internacionais de clima (Green Climate Fund, por exemplo) e o setor bancário privado, assim como atrair *blended finance* e mobilizar capital privado para a ação climática. Em contexto de escassez de recursos públicos, saber desenhar instrumentos financeiros

híbridos (e.g. garantias, empréstimos bonificados, obrigações verdes soberanas) contribui para multiplicar o impacto de cada euro público investido.

Porém, a política climática é intrinsecamente multidisciplinar, exigindo compreensão da ciência que lhe é afim (e.g. climatologia, energia, ordenamento do território, transições setoriais — agricultura, mobilidade, indústria — e ciência da adaptação). O CNADS reconhece que uma liderança sem este *background* técnico corre o risco de tomar decisões financeiramente sensatas, mas climaticamente sub-ótimas, financiando, por exemplo, medidas com bom retorno financeiro, mas baixo impacto real na descarbonização ou na resiliência climática. Além disso, quando o instrumento (financiamento) se sobrepõe ao fim (mitigação e adaptação), há tendência para privilegiar projetos financiáveis em detrimento de intervenções essenciais, de retorno difuso ou de longo prazo — como conservação da natureza, adaptação de comunidades vulneráveis ou justiça climática. O clima passa a ser gerido, primeiramente, como um ativo financeiro e não como bem comum. Acresce que a perspetiva da gestão financeira opera tipicamente em ciclos anuais ou plurianuais curtos, enquanto a política climática exige horizontes até 2030, 2040, 2050. Este desalinhamento temporal pode enviesar decisões para o curto prazo, sacrificando investimentos estruturantes cujos benefícios só se materializam décadas depois.

A presidência da ApC exige presença em fóruns como as COP, articulação e reporte para a Comissão Europeia, capacidade para dialogar tecnicamente com o IPCC, a Agência Europeia do Ambiente e outras entidades/iniciativas técnicas, bem como para mobilizar e conversar tecnicamente com os agentes económicos do País, como tem acontecido nos últimos 25 anos. É essencial assegurar esta competência, sem a qual Portugal ficará com uma fragilidade na formulação estratégica e diplomática porque esta interlocução torna-se dependente de eventual assessoria externa, com perda de agilidade e influência.

Na opinião do CNADS, a presidência da ApC exige competências robustas em literacia climática, sem a qual a agência se arrisca a funcionar por delegação técnica sem verdadeiro escrutínio estratégico, o que pode gerar assimetrias internas, desmotivação de quadros técnicos e vulnerabilidade à captura por interesses setoriais mais bem organizados (energia, indústria pesada). Perante a sociedade civil, ONG ambientais, academia e movimentos climáticos jovens, uma liderança percecionada como essencialmente "gestora de fundos" enfrenta défices de legitimidade, especialmente em momentos de tensão — episódios de fogos, cheias, decisões controversas sobre gás natural ou biomassa. A confiança pública na política climática exige rostos com autoridade substantiva na matéria.

Por estes motivos, o CNADS vem expressar a sua preocupação com o impacto que a nova presidência da ApC terá na política climática portuguesa: se mantém a sua bússola devidamente apontada como, de uma forma geral, tem vindo a acontecer, ou se privilegiará sobretudo prioridades de execução financeira, perdendo o seu lugar na interlocução e reconhecimento internacionais, nos contributos que faz a nível europeu e na perceção dos atores nacionais.

[Aprovada por maioria, com 24 votos a favor e uma abstenção, expressos por consulta eletrónica realizada entre os dias 22 e 24 de julho]

O Presidente

Filipe Duarte Santos